

COESIONE INTERNA E SICUREZZA INTERNAZIONALE

Quali sfide per la pace europea?

a cura di

Emanuele Castelli

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Questo volume è stato pubblicato in *open access* grazie al supporto del programma Erasmus+ dell'Unione Europea, nell'ambito del Modulo Jean Monnet *Explaining, Exploring and Expanding the European Peace* (Project no. 611350-EPP-1-2019-1-IT-EPPJMO-MODULE).



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-555-0

INDICE

<i>Introduzione. Il concetto di pace positiva</i> Emanuele Castelli	7
<i>Realismo, liberalismo e le determinanti della pace internazionale</i> Emanuele Castelli	15
<i>La nozione di "sicurezza" nel sistema internazionale dell'Unione europea</i> Laura Pineschi	33
<i>La giustizia di transizione: il quadro giuridico internazionale ed europeo</i> Elena Carpanelli	55
<i>Una introduzione ai concetti di welfare state e secondo welfare</i> Giacomo Degli Antoni	71
<i>Modernità, coesione e pace nell'immaginario sociale europeo: per un approccio critico e decoloniale</i> Vincenza Pellegrino	93
<i>Responsabilità sociale condivisa, welfare e coesione sociale</i> Marco Faillo	107
<i>Mobilità e gestione delle frontiere: l'impatto sui rifugiati all'interno dell'Unione europea</i> Chiara Marchetti e Elena Fontanari	123
<i>Verso una pace democratica? Le politiche di promozione della democrazia dell'UE</i> Enrico Fassi	141

<i>Le operazioni militari dell'Unione europea come strumento per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale</i>	155
Andrea Spagnolo	
 <i>Conclusioni: la ricerca sulla (e della) pace</i>	173
Emanuele Castelli	
 <i>Note sugli autori</i>	179

INTRODUZIONE

IL CONCETTO DI PACE POSITIVA

Emanuele Castelli

Quello di pace rappresenta un concetto, per così dire, “giovane” rispetto alla lunga storia dell’umanità, che è una storia – anche e soprattutto in Europa – caratterizzata da guerre e da conflitti, non certamente da lunghi periodi di pace. Il moderno concetto di pace, come ha sostenuto Michael Howard in un suo fortunato volume¹, emerge solo nel XVIII secolo con l’Illuminismo, quando si iniziò a concepire la pace come condizione fondativa di quella che si pensava sarebbe stata la futura società del progresso, della ragione e dell’armonia. Prima del Settecento, spiega Howard, la guerra era percepita come normalità e i conflitti erano così profondamente nell’ordine delle cose che alle persone non restava che rassegnarsi alla guerra, come ci si rassegna davanti a un cataclisma o a una catastrofe naturale. Solo con l’Illuminismo inizia a insinuarsi l’idea che la pace sia un progetto effettivamente realizzabile sulla terra.

Dall’Illuminismo in poi, tuttavia, la pace è spesso stata considerata solo “al negativo”, ossia come semplice assenza di guerra, violenza o conflittualità sociale. Questo modo “indiretto” di concepire la pace è indubbiamente comprensibile, pur se paradossale, se si considera che le guerre tra Stati, i conflitti civili o le proteste violente sono eventi che possiamo osservare, vedere in tutta la loro molto spesso drammatica realtà (si pensi al recente conflitto in Ucraina). Quando assistiamo a questi eventi, quando vediamo cannoni che sparano, civili che scappano dalle proprie case, soldati che avanzano, capiamo subito che stiamo assistendo ad una guerra. La pace, al contrario, è una condizione dai tratti molti più indefiniti e nebulosi rispetto ai conflitti armati, un fenomeno sicuramente «meno semplice da osservare di quanto non lo siano le guerre»². Dal canto suo, anche la ricerca accademica ha forte-

¹ M. HOWARD, *L’invenzione della pace*, Bologna, Il Mulino, 2002.

² G. GOERTZ, P.F. DIEHL, A. BALAS, *The puzzle of peace: The evolution of peace in the international system*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 3.

mente risentito della difficoltà di definire il concetto di pace, riuscendo molto spesso ad analizzarla solo attraverso il suo opposto (la guerra, appunto), in ciò perpetuando questa apparente impossibilità di cogliere appieno le caratteristiche di un concetto multiforme.

Solo recentemente gli studiosi della pace hanno provato ad andare oltre a questa definizione *al negativo* del concetto, riprendendo le ipotesi formate a suo tempo da Johan Galtung³ e provando ad articolare una nozione più *al positivo* della pace. Questa concezione più ampia, che oggi è presa in esame dalla letteratura interdisciplinare dei cosiddetti *Peace studies*, sta guadagnando consenso nella comunità accademica. In un saggio del 2016, ad esempio, Paul Diehl ha dimostrato che, nel corso dell'ultimo secolo, i vincitori del Premio Nobel per la pace sono stati sempre più spesso persone, gruppi e istituzioni riconosciuti per il loro contributo alla "pace positiva", piuttosto che per il loro impegno nella risoluzione dei conflitti. In questa prospettiva, la pace è non significa solo sicurezza (la cosiddetta "pace negativa") ma anche, e in senso più ampio, armonia sociale, sviluppo umano, società inclusive e rispettose dei diritti fondamentali. Anche l'obiettivo 16 dell'agenda ONU 2030 (*Sustainable Development Goals*) non si limita a menzionare l'assenza di guerra, ma traduce la pace in lotta alla corruzione, in giustizia funzionante e in istituzioni forti e responsabili, che ascoltino cioè la voce dei cittadini. È per questo motivo che, nel 2012, il Premio Nobel per la Pace è stato assegnato all'Unione Europea: cioè non solo perché "ha contribuito al progresso della pace e della riconciliazione", ma anche per il suo ruolo nella promozione della "democrazia e dei diritti umani". In altre parole, l'Unione non è stata solo in grado di porre fine a inimicizie storiche e ridurre i sentimenti nazionalisti tra i suoi membri (una pace che dura da quasi ottant'anni) ma anche di diventare il baluardo dello sviluppo, dei diritti umani e della democrazia. È quindi sorprendente che l'assegnazione del Nobel nel 2012 non sia stata accolta all'unanimità dagli europei come un grande risultato per l'UE⁴. Oggi i cittadini europei sembrano essere talmente abituati alla pace che tendono a dimenticare il ruolo rilevante svolto dall'Unione in questo senso.

³ J. GALTUNG, "Violence, Peace, and Peace Research", in *Journal of Peace Research*, 6(3), 1969, 167-191.

⁴ Si veda Flash Eurobarometro 376, dicembre 2012.

La pace è un fenomeno complesso e, per questo motivo, deve essere studiato nelle sue molteplici dimensioni. Se consideriamo l'Unione Europea come ciò che forse più al mondo si avvicina ad essere la realizzazione della pace positiva su larga scala, allora possiamo identificare almeno una dimensione interna della pace e una sua dimensione esterna. A livello interno, e a differenza di altre democrazie, gli Stati europei hanno sviluppato un modello sociale che tenta di bilanciare le esigenze della crescita economica con l'inclusione sociale, lo sviluppo economico con l'equità e la giustizia, un modello che tenta di garantire un benessere minimo ai suoi cittadini. Inizialmente prerogativa dello Stato, i sistemi di welfare europei hanno oggi sempre più bisogno della cooperazione delle persone, della loro partecipazione. Oggi questi sistemi, e più in generale le esigenze di inclusione sociale, devono affrontare la sfida delle migrazioni, che rischia di minare le fondamenta della coesione sociale in Europa. A livello esterno, L'Europa mira ad essere un attore globale di pace, a rappresentare con il suo esempio il faro della democrazia e del liberalismo nel mondo. Intesa come comunità di sicurezza⁵, l'Unione Europea ha da sempre cercato di costruire la pace attraverso la promozione della democrazia, del buon governo e dei diritti umani. A parte la sfida rappresentata da chi non condivide questi principi di base, oggi i valori fondanti dell'Unione Europea sono messi alla prova, ancora una volta, dal discorso politico sulle migrazioni, una questione che purtroppo è diventata centrale nelle operazioni di difesa dell'Unione.

Questo volume esamina con taglio multidisciplinare questi due aspetti fondamentali della pace, cioè i suoi presupposti internazionali (guerra, sicurezza e giustizia, per giungere alla valutazione critica delle politiche europee di promozione della democrazia, di sicurezza e di difesa), e le sue molteplici declinazioni interne (politiche sociali e redistributive, evoluzioni del welfare state e aspetti socio-etnografici delle migrazioni dal punto di vista "dei migranti"). Il libro nasce come *deliverable* dal modulo Jean Monnet *Explaining, Exploring and Expanding the European Peace* (B4Peace), istituito nel triennio 2019-2022 presso l'Università di Parma grazie al supporto della Commissione Europea, e

⁵ K. DEUTSCH, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

raccoglie contributi scritti dai docenti coinvolti nel progetto, che lavorano nel campo del Diritto Internazionale, dell'Economia, delle Relazioni Internazionali e della Sociologia. La prima parte del volume prende in esame le declinazioni fondamentali della pace europea, sia a livello interno che sul piano internazionale: le cause della pace nella prospettiva politologica delle Relazioni internazionali, la nozione di sicurezza e quella di giustizia di transizione nel Diritto internazionale, il welfare state e il secondo welfare, con un approccio di Politica economica e, infine, il concetto di sicurezza sociale, analizzato con taglio sociologico. A partire da questi spunti, nella seconda parte del volume vengono discusse in modo interdisciplinare alcune delle principali sfide alla pace europea, come la nozione di responsabilità sociale condivisa, gli aspetti socio-etnografici delle migrazioni, le politiche europee di promozione della democrazia, la difesa europea e la gestione dei flussi migratori.

Nel primo capitolo, dedicato alla pace tra gli Stati, Emanuele Castelli prende in considerazione le due tradizioni classiche delle Relazioni internazionali, realismo e liberalismo, per dimostrare come sia possibile spiegare, in modo diverso e talvolta opposto, non solo l'assenza di guerra all'interno dell'Unione Europea, ma anche il *trend* di progressivo declino della conflittualità a livello globale. Oggi, rispetto al passato, ci sono al mondo molte meno guerre tra Stati, e i conflitti civili – pur sempre presenti – producono meno morti di un tempo. Inoltre, le persone tendono sempre più ad aborrire la guerra (si pensi all'atteggiamento europeo nei confronti della recente invasione russa dell'Ucraina) e a condannare atti di aggressione, violenze verso i civili e, più in generale, tutti gli episodi di conclamata violazione dei diritti umani. Questo nuovo atteggiamento verso la guerra e i conflitti rappresenta senz'altro un cambiamento importante e, forse, un primo passo nel faticoso processo di costruzione della pace a livello mondiale.

Nel capitolo successivo, Laura Pineschi discute l'evoluzione del concetto di sicurezza nel sistema delle Nazioni Unite e nel contesto europeo, evidenziando le modalità attraverso cui – negli ultimi Settant'anni – la comunità internazionale ha cercato di gestire le minacce tradizionali alla sicurezza e come, dall'inizio del nuovo millennio, si sia trovata ad affrontare “nuove minacce” (emergenze umanitarie, terrorismo internazionale, pandemie e cambiamento climatico). Il capitolo mette in luce il profondo mutamento della nozione di sicurezza inter-

nazionale, che da una dimensione meramente statuale è oggi sempre più intesa come “sicurezza umana”; a questo nuovo modo, più ampio e complesso, di intendere il concetto di sicurezza a livello internazionale, non sembrano tuttavia affiancarsi azioni concrete da parte degli Stati, che rimangono ancora troppo legati a un’accezione tradizionale di sicurezza (si pensi alle più recenti decisioni europee in materia di riarmo e innalzamento delle spese militari).

Nel terzo capitolo, Elena Carpanelli affronta il tema della “giustizia di transizione”, che denota quell’insieme di misure attraverso cui un paese che esce da un conflitto (o in seguito alla caduta di un regime autoritario) affronta il proprio passato di abusi e violazioni dei diritti umani. Il dibattito che si è generato in quest’ambito, soprattutto in seguito alla transizione di alcuni Stati verso la democrazia (si pensi al Sudafrica, o alla democratizzazione degli Stati est-europei in seguito alla caduta del muro di Berlino), tende oggi ad andare oltre a una lettura antinomica tra pace e giustizia, secondo cui la riconciliazione e la pacifica coesistenza all’interno dei contesti post-bellici o post-autoritari sarebbero ostacolate sia da provvedimenti di amnistia che dalle azioni penali verso i responsabili dei crimini commessi durante un conflitto o una dittatura.

Sul versante più interno della pace, intesa come armonia e coesione sociale, Giacomo Degli Antoni analizza, nel quarto capitolo, i tratti fondamentali del concetto di welfare state, illustrando le sue origini storiche e i diversi modelli che gli Stati europei hanno adottato per fornire protezione ai propri cittadini (da quello liberale a quello conservatore-corporativo, fino al modello socialdemocratico adottato dai paesi Scandinavi); questi modelli si basano su concezioni differenti di welfare (assistenza, assicurazione sociale e sicurezza sociale “universale”, cioè fornita a tutti indipendentemente dal reddito) e producono dunque livelli diversi di *destratificazione* (cioè quanto le prestazioni di welfare attenuano le differenze di classe o di status occupazionale) e *demercificazione* (quanto gli individui possono mantenere standard di vita socialmente accettabili indipendentemente dalla condizione lavorativa). In conclusione al capitolo, viene inoltre introdotto il concetto di secondo welfare, che emerge dalla crisi dei sistemi tradizionali per enfatizzare il ruolo di imprese, persone e terzo settore nella fornitura dei servizi assistenziali.

Nel quinto capitolo, Vincenza Pellegrino mette in discussione in modo critico il racconto sulla modernità vissuta dalla società europea negli ultimi due secoli, cercando di 'situarlo' in modo più specifico come prodotto culturale di un ordine sociale definito e analizzandolo mediante il contributo di due autori, Robert Castel e Boaventura de Sousa Santos, che propongono un modo diverso di intendere i concetti di progresso, sicurezza sociale e sviluppo economico. Con riferimento ai cosiddetti *postcolonial studies*, nel capitolo viene messo in luce come la pace interna europea sia indissolubilmente legata all'esperienza del colonialismo e al punto di vista euro-centrico, e dunque sia, di fatto, costituita fondamentalmente sulla disuguaglianza. In conclusione al capitolo, vengono proposte alcune possibili soluzioni per poter ripensare la modernità europea in una nuova chiave, più decoloniale e partecipativa.

Nella seconda parte del volume vengono discusse, sempre in prospettiva multi- e inter-disciplinare, quelle che sembrano essere oggi le principali sfide alla pace europea, cioè il mantenimento di coesione sociale, la promozione dei principi fondamentali (democrazia, libertà, stato di diritto) che hanno plasmato il processo di integrazione europea, la sicurezza e la gestione dei flussi migratori.

Nel sesto capitolo, e a partire dalla crisi dei sistemi di welfare tradizionali, Marco Faillo esamina il concetto di Responsabilità Sociale Condivisa, evidenziando la complessità dei processi di cooperazione e i fattori che possono determinare un divario tra domanda e offerta di responsabilità condivisa. In questa nuova accezione di welfare, lo Stato non è più l'unico fornitore dei servizi assistenziali, che per la loro attuazione richiedono sempre di più il contributo fattivo delle persone. A partire da queste considerazioni, vengono dunque ipotizzati alcuni interventi che possono ridurre il divario tra domanda e offerta di responsabilità, sottolineando in modo particolare la rilevanza della promozione di forme di partecipazione realmente inclusive (come è stato, ad esempio, il caso dei bilanci partecipativi di alcune municipalità, in Spagna come in Italia).

Il settimo capitolo, scritto da Chiara Marchetti e Elena Fontanari, affronta con taglio critico le molteplici tensioni che si producono in Europa tra libertà di circolazione (garantita dal trattato di Schengen) e il controllo delle frontiere, tensioni che derivano dal contenimento del-

la mobilità dei migranti messo in atto con il Regolamento di Dublino. Attraverso il riferimento a due casi di studio, nel capitolo viene problematizzata la gestione delle frontiere esterne e interne all'Unione Europea, oltre che l'impatto di quei confini sulla vita di richiedenti asilo e rifugiati che arrivano in Europa. Dall'analisi emerge la spiccata politicizzazione del discorso sulle migrazioni e, dunque, il diverso trattamento che i paesi dell'Unione hanno riservato a migranti e rifugiati in base alla loro origine o alla "crisi" da cui sono scappati.

Nel capitolo seguente, Enrico Fassi prende in esame le politiche attuate dall'Unione Europea per promuovere la democratizzazione dei paesi confinanti, prima (fino al 2007) attraverso il processo di allargamento e, in seguito, con l'istituzione della cosiddetta Politica Europea di Vicinato, mettendo in luce le ambizioni e le contraddizioni insite a tali politiche. Ad oggi, la strategia europea di promozione della democrazia resta ancorata e ispirata all'esperienza di successo dell'allargamento, ma fatica ad adattarsi a un contesto internazionale e a condizioni che non sono più quelle di vent'anni fa. Per questo motivo, il tentativo dell'Unione di ampliare oltre i propri confini la zona di pace che è riuscita a creare al suo interno sembra denotare diversi limiti, in particolare nel contesto regionale.

Nell'ultimo capitolo, Andrea Spagnolo descrive l'evoluzione della difesa europea, discutendo il cambiamento delle operazioni militari e il contesto giuridico di riferimento, per soffermarsi poi sulla legittimità degli interventi più recenti messi in atto dall'Unione (in particolar modo sull'operazione IRINI, attualmente in corso, che ha l'obiettivo di contribuire al processo di pace in Libia e contrastare il traffico di esseri umani dal paese). Il capitolo mette in luce come le operazioni militari dell'Unione, inizialmente ispirate al classico modello di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, siano oggi decisamente più caratterizzate da *law enforcement*, al fine di prevenire e a reprimere illeciti internazionali di varia natura (come la pirateria, la tratta di esseri umani e il traffico illegale di armi verso la Libia): queste nuove attività sembrano rappresentare la peculiarità delle operazioni militari dell'UE, rispetto a quelle messe in atto da altre organizzazioni internazionali.

REALISMO, LIBERALISMO E LE DETERMINANTI DELLA PACE INTERNAZIONALE

Emanuele Castelli

SOMMARIO: 1. Realismo e liberalismo: due visioni opposte sulla guerra e sulla pace. – 2. Guerra, pace negativa e pace positiva. – 3. Il declino della guerra. – 3.1. Spiegazioni realiste. – 3.2. Spiegazioni liberali. – 4. Conclusione.

Il ritorno della guerra in Europa, con l'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022, ha drammaticamente riportato al centro del dibattito internazionale la questione della pace e delle sue determinanti. In questo capitolo, prenderemo in considerazione le due principali tradizioni di studio della politica internazionale, realismo e liberalismo, per capire come possano aiutarci a comprendere perché gli Stati combattono e cosa invece possa favorire relazioni pacifiche tra i popoli.

1. *Realismo e liberalismo: due visioni opposte sulla guerra e sulla pace*

A differenza delle scienze naturali, in quelle sociali non esistono “leggi” o verità da scoprire; esistono piuttosto diversi punti di vista che, pur concordando sui fatti (come, per esempio, lo scoppio di una guerra, o la stipula di un trattato internazionale) divergono tuttavia sulle ragioni e sui motivi che li hanno causati. Da questo punto di vista, possiamo dire che siano essenzialmente due le tradizioni che hanno provato a spiegare la guerra e la pace nella politica internazionale, due approcci che concepiscono diversamente la natura umana e la storia¹: gli individui sono buoni o malvagi? La storia è ciclica (l'eterno ritorno delle stesse dinamiche e degli stessi eventi) o progressiva (ha, cioè, una precisa direzione improntata al progressivo miglioramento e al superamento dei problemi che si verificano)? Realismo e liberali-

¹ Si veda F. ANDREATTA, *Introduction. International Relations in the 21st Century*, in F. ANDREATTA (ed. by), *Classic Works in International Relations*, Bologna, Il Mulino 2017.

smo, le due principali tradizioni di studio della politica internazionale, rispondono in modo diverso a queste due domande².

Chi adotta il punto di vista del realismo tende ad essere pessimista, sia sulla natura umana sia sulla storia. Per i realisti, la natura umana è malvagia e la vita degli individui, come ha sostenuto il filosofo inglese Thomas Hobbes (1651), è *solitaria, misera, sgradevole, brutale e breve*. Secondo Hobbes, che insieme a Tucidide e a Machiavelli possiamo considerare tra i padri del realismo politico, gli individui tentano continuamente di sopraffare i propri simili; il risultato è ciò che Hobbes ha definito *homo homini lupus* (l'uomo è lupo dell'uomo), il *bellum omnium contra omnes* (la guerra di tutti contro tutti). Secondo il pensiero realista, e proprio perché sono intrinsecamente malvagi, gli individui non riusciranno mai a progredire e commetteranno sempre gli stessi errori; la storia è dunque ciclica, governata dalle stesse regole: ciò che valeva nel passato (le ragioni della guerra, le ambizioni di potere), per i realisti vale ancora oggi e caratterizzerà anche il futuro.

Chi adotta invece un punto di vista liberale tende ad essere ottimista, sia sulla natura umana sia sulla storia. Per i liberali, la natura umana è essenzialmente buona, gli individui sono animali sociali (dunque collaborativi) e, anche se talvolta entrano in conflitto, sono in grado di perfezionarsi, di imparare dai propri errori. Secondo John Locke, che insieme a Kant e a Montesquieu possiamo considerare tra i padri del liberalismo politico, gli individui sono in grado di cooperare tra di loro e vivere in armonia. E proprio perché gli individui sono essenzialmente buoni e perfettibili, la storia per i liberali è progressiva, cioè sempre in miglioramento: se in passato c'erano guerre e conflitti, oggi l'umanità ha invece intrapreso la strada della pace e dell'armonia tra i popoli.

Quello descritto dai realisti e quello dei liberali sono due mondi completamente opposti: da una parte, il mondo realista è caratterizzato da diffusa insicurezza e pieno di minacce; per sopravvivere, gli Stati cercano di massimizzare il proprio potere, minacciando il suo uso (la cd. "politica di potenza"), considerando – quando serve per protegge-

² Per una panoramica su realismo e liberalismo nelle Relazioni internazionali si veda R. JACKSON, G. SØRENSEN & J. MØLLER, *Relazioni Internazionali*, Milano, Egea, 2022, in particolare i capp. 3 e 4.

re o far prosperare la propria popolazione –anche l’opzione della guerra (ciò che in gergo si chiama, appunto, *Realpolitik*). I realisti enfatizzano il concetto di sovranità: gli Stati hanno il diritto di esercitare autorità all’interno dei propri confini e più ampia è la loro sovranità (cioè più grande è il territorio da loro posseduto o conquistato) più ampio sarà il loro potere e, dunque, la loro sicurezza. Nel mondo realista la guerra è sempre probabile e può essere evitata solo con il bilanciamento o attraverso l’egemonia (si veda più avanti il par. 3.1).

Il mondo liberale, dall’altra parte, è molto meno insicuro di quello realista; per questo motivo, gli Stati perseguono obiettivi diversi rispetto alla semplice difesa dalle minacce esterne (puntano, per esempio, a sviluppare la propria economia, a progredire, o a diventare più moderni) e lo fanno, spesso, discutendo in modo pacifico all’interno delle Organizzazioni Internazionali. Anche i liberali enfatizzano il concetto di sovranità, ma unicamente intesa nel senso di *libertà negativa* dall’ingerenza di altri Stati (nessuno ha il diritto di violare la libertà altrui con l’invasione); gli Stati esercitano, inoltre, la propria libertà positiva (quella, per esempio, di esprimere le proprie preferenze, o far valere i propri interessi) attraverso la cooperazione con gli altri Stati. Nel mondo liberale, la guerra non è mai inevitabile e la pace è un obiettivo possibile, anche se solo a certe condizioni (si veda più avanti il par. 3.2).

2. Guerra, pace negativa e pace positiva

Ma cos’è la guerra? Come si distingue dagli altri fenomeni di conflittualità? Per la letteratura politologica, la guerra può essere genericamente definita come l’utilizzo organizzato della violenza tra (almeno due) gruppi per perseguire scopi politici. Questa scarna definizione vale sia per le guerre tra stati, sia per le oggi ben più numerose guerre civili (conflitti tra governo e insorti). Per entrambe, gli studiosi concordano sul fatto che, per essere definiti tali, i conflitti vadano distinti da fenomeni affini attraverso almeno tre criteri principali. Innanzitutto, la presenza di obiettivi politici: non siamo in presenza di guerra se la violenza non ha fini politici (per esempio, quando essa ha un mero scopo rituale, come per alcune tribù indigene, o se ha fini esclusiva-

mente privati, come per il crimine organizzato). Concepire la guerra dal punto di vista della politica non significa, ovviamente, giustificarla o legittimarla, ma semplicemente constatare che Stati e gruppi politici (come le minoranze, o persino i terroristi) hanno spesso utilizzato la forza per raggiungere i propri obiettivi. La guerra non è fine a sé stessa, ma uno strumento, utilizzato oggi come nel passato, per ottenere precisi obiettivi nazionali. Da questo punto di vista, coloro che ritengono che la guerra in quanto tale sia sempre desiderabile (come alcuni futuristi sostenevano nei primi anni del Novecento) o un male assoluto da evitare (come tutti coloro che si professano pacifisti) hanno una concezione non politica, o meglio a-politica, della guerra.

In secondo luogo, in una guerra la violenza deve essere reciproca (o bilaterale), deve essere cioè utilizzata da tutti gli attori in campo (almeno due Stati, nel caso dei conflitti inter-statali, o da governo e gruppi di insorti, nel caso di quelli intra-statali); non siamo in presenza di guerra ogniqualvolta la violenza è utilizzata in modo unilaterale, come per esempio nel caso delle repressioni, o dei genocidi. Un terzo elemento di distinzione ha a che vedere con la letalità dei conflitti stessi, che è spesso misurata attraverso il numero di morti che essi producono (almeno 1.000 all'anno, secondo le definizioni più condivise)³ e questo ci aiuta a distinguere le guerre da episodi di violenza più limitata, come proteste e insurrezioni (a livello interno) o minaccia, esibizione di forza e raid militari (a livello internazionale). La guerra può dunque essere definita come un conflitto tra due gruppi (siano essi eserciti regolari o attori interni) che combattono per raggiungere obiettivi politici, producendo almeno 1.000 morti all'anno⁴.

Al contrario di quello di guerra, il concetto di pace è sicuramente più complesso da definire. Come già detto nell'introduzione, almeno fino al XVIII secolo, i conflitti erano così frequenti nel mondo che le persone erano di fatto rassegnate a viverli (e a subirli) quasi come fossero parte dell'ordine naturale delle cose, alla stregua dei cataclismi,

³ Si veda per questo M. R. SARKEES & P. SCHAFER, "The correlates of war data on war: An update to 1997", in *Conflict Management and Peace Science*, 18(1), 2000, pp. 123-144.

⁴ Ibidem. Si veda anche, per le guerre civili, F. N. MORO, *Il 'buon ribelle': organizzazioni armate e violenza sui civili nei conflitti intrastatali*, Milano, Vita e Pensiero, 2012, pp. 22-26.

delle inondazioni periodiche o dei terremoti. Poi, come ha sostenuto Michael Howard, l'Illuminismo «inventa» il concetto di pace, che proprio a partire dal Settecento inizia ad essere concepita come una condizione effettivamente possibile, e realizzabile, sulla terra⁵. Questo ovviamente non significa (e l'invasione russa dell'Ucraina lo dimostra) che la guerra scompaia dal novero dei possibili strumenti politici utilizzabile dagli Stati; vuol solamente dire che – anche grazie ai concomitanti processi di modernizzazione, razionalismo e progressiva democratizzazione innescati dall'Illuminismo – a partire dal Settecento si inizia a concepire la pace come una condizione a cui l'umanità può legittimamente aspirare.

Ma, anche in seguito all'età dei Lumi, il concetto di pace è destinato a rimanere per lungo tempo inestricabilmente legato a quello che, nell'opinione comune, è considerato il suo opposto: non sembra infatti possibile individuare le sue caratteristiche fondamentali senza ricorrere, appunto, al concetto di guerra o di violenza organizzata. Eppure, esistono differenze fondamentali tra i due concetti: la guerra è, visibile e, come detto, genericamente definibile, mentre la pace resta un concetto molto più nebuloso; la guerra è un evento, che ha un inizio e una fine, mentre la pace è una condizione di cui difficilmente cogliamo i contorni; i costi della guerra sono evidenti, mentre i benefici della pace sono largamente ignorati. Concepire la pace *al negativo*, cioè come mera assenza di guerra, pare dunque insoddisfacente per diverse ragioni⁶.

Innanzitutto, se “pace” volesse dire solo mancanza di guerra, allora le relazioni tra le due Coree (che attualmente non sono coinvolte in un conflitto), o tra Iran e Israele (che vorrebbero distruggersi a vicenda) dovrebbero essere definite pacifiche, come lo sono quelle tra USA e Canada, o tra gli Stati dell'Unione Europea. Definire la pace come assenza di guerra è problematico anche quando guardiamo all'interno degli Stati. Il Gambia (che ha un Prodotto Interno Lordo tra i più bassi al mondo, gran parte della sua popolazione senza accesso

⁵ M. HOWARD, *L'invenzione della pace: guerre e relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 2002.

⁶ Si veda, per il seguito, G. GOERTZ, P. DIEHL & A. BALAS, *The puzzle of peace: The evolution of peace in the international system*. Oxford, Oxford University Press, 2016.

all'elettricità e un governo autoritario che viola i diritti umani) non è attualmente coinvolto in un conflitto e dovrebbe quindi essere considerato “pacifico”, alla stregua di Svezia o Norvegia. Quello di pace *al negativo*, cioè come “contrario della guerra”, è dunque un concetto poco utile. Occorre trovare una definizione di *pace positiva*, che renda cioè giustizia delle relazioni di concordia che esistono tra gli Stati e all'interno di essi. I tratti caratteristici di questo tipo di pace “al positivo” dovrebbero denotare meccanismi per la pacifica risoluzione dei conflitti e il fatto che l'utilizzo della violenza come risoluzione dei conflitti sia impensabile, o comunque improbabile. Un concetto “positivo” di pace dovrebbe dunque distinguersi come situazione in cui è assente qualsiasi tipo di rivendicazione territoriale, in cui le dispute sono risolte attraverso le istituzioni politiche, una condizione in cui le persone sono altamente interdipendenti tra di loro (in modo che la presenza degli altri sia necessaria non solo per la sopravvivenza ma anche per il benessere di tutti) e una generale, diffusa soddisfazione per lo status quo.

Nonostante non siano due concetti antitetici, per alcuni autori esiste un modo per considerare guerra e pace su uno stesso piano, cioè attraverso un *continuum*⁷. Goertz e i suoi colleghi hanno esplicitamente concettualizzato la pace come una scala che va da relazioni di forte rivalità (*severe rivalry*) a una situazione di comunità di sicurezza, sostenendo che, se nella prima situazione la guerra è sempre probabile, nella seconda gli Stati condividono solitamente istituzioni per la gestione dei conflitti, negoziati pacifici, relazioni di amicizia, coordinamento e interessi comuni, cioè a lungo termine⁸.

Se concepito come un continuum, e non come una dicotomia, il rapporto tra guerra e pace diventa molto più chiaro (si veda tabella 1): gruppi (o Stati) che hanno tra loro relazioni perduranti di inimicizia e di forte ostilità – come Hamas e Israele, come Cina e Taiwan, o Iran e Stati Uniti – vivono in una condizione di *seria rivalità*, in cui la guerra è sempre probabile e la rappresaglia è pressoché certa in caso di attac-

⁷ C. DAVENPORT, E. MELANDER & P. M. REGAN, *The peace continuum: What it is and how to study it*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

⁸ G. GOERTZ, P. DIEHL & A. BALAS, *The puzzle of peace*, cit. Si veda anche P. DIEHL, “Thinking about Peace: Negative terms versus positive outcomes”, in *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 10, n. 1, 2016, pp. 3-9.

co di una delle due parti contro l'altra. Salendo di un gradino questa ipotetica scala della pace troviamo relazioni di *lieve rivalità* (come quelle che caratterizzano, per esempio, Turchia e Grecia, da sempre divisi sulla questione di Cipro): gli Stati che hanno questo tipo di rapporti mantengono relazioni di tensione e di ostilità, nonostante la guerra sia meno probabile rispetto alla condizione precedente. In una posizione intermedia di questo continuum, Goertz e i suoi colleghi collocano quelle che definiscono relazioni di *pace negativa*, caratterizzate da una sostanziale indifferenza tra gli attori coinvolti: i rapporti tra Egitto e Israele dopo la "pace" del 1979 rientrano sicuramente in questa condizione, in cui l'uso della forza è assente (pur se non escluso) e in cui la guerra è evitabile attraverso la diplomazia. Gli ultimi due scalini del continuum sono quelli del lato *positivo* della pace, una condizione in cui la guerra è impensabile e non esistono motivi di disputa o di attrito militare: la condizione di *pace calda*, che attualmente caratterizza, per esempio, le relazioni tra Regno Unito e Stati Uniti, e i rapporti di amicizia, condivisione e progressiva integrazione culturale e valoriale (ultimo gradino della scala, quello che Karl Deutsch ha definito *Comunità di sicurezza*), in cui – come per la NATO o per gli Stati appartenenti all'Unione Europea – gli attori giungono addirittura a difendersi l'un l'altro in caso di aggressione esterna⁹. Attraverso un'analisi quantitativa che ha codificato il tipo di relazioni di tutti gli Stati del mondo, Goertz e i suoi colleghi dimostrano che, se la percentuale di Stati che intrattengono relazioni di pace negativa è praticamente immutata nell'ultimo secolo, negli ultimi 30 anni le relazioni di seria rivalità sono nettamente diminuite e sono, invece, aumentati gli Stati che vivono in armonia e pace. Questo ci serve a introdurre il discorso sul declino della guerra, che verrà affrontato nelle pagine rimanenti del presente capitolo.

⁹ K. DEUTSCH, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957. Si veda anche E. ADLER & M. BARNETT (ed. by), *Security communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Relazioni	Descrizione	Probabilità di guerra	Esempi
<i>Seria rivalità</i>	Relazioni perduranti di inimicizia e di forte ostilità	Scontri frequenti; guerra sempre probabile, rappresenta certa in caso di attacco	India e Pakistan (1947, 1965, 1971, 1999); Iran e USA; Hamas e Israele.
<i>Lieve rivalità</i>	Relazioni di tensione e di ostilità	Guerra meno probabile ma atti dimostrativi e confronti frequenti	Turchia-Grecia (Cipro) Colombia-Venezuela (1841–1982)
<i>Pace negativa</i>	Relazioni di indifferenza, dovute alla scarsa salienza delle dispute	Uso della forza assente ma non escluso; guerra evitabile attraverso la diplomazia	Egitto-Israele (dopo il 1979); Finlandia-URSS dopo il 1945
<i>Pace calda</i>	Relazioni di amicizia	La guerra è impensabile e non esistono motivi di disputa o di attrito	USA-UK; Argentina-Brasile (dopo il 1986); Mercosur; ASEAN
<i>Comunità di Sicurezza</i>	Relazioni di condivisione e di progressiva integrazione culturale	Mutuo soccorso in caso di aggressione esterna; comunanza di valori e ideali	USA-Canada; NATO; Unione Europea dopo il 1992

Tabella 1. La scala della pace (Goertz et al 2016)

3. Il declino della guerra

Negli ultimi anni, gli studiosi di politica internazionale si sono interrogati su un *trend* che sembra confermato da una percezione diffusa tra le persone: il mondo in cui viviamo oggi è diventato più pacifico rispetto al passato? Le evidenze, da questo punto di vista, sono ambivalenti. Da un lato – se si eccettua la recente invasione russa dell’Ucraina (che ha comunque sollevato una generale indignazione tra i cittadini europei, che erano da tempo abituati alla pace) – le guerre tra Stati sono diventate sempre più rare rispetto a un tempo; dall’altro, dalla fine della guerra fredda sembrano esserci più guerre civili e più interventi militari da parte di potenze esterne nei nuovi teatri di conflitto. Da una parte, la natura della guerra stessa si sta forse trasformando: i conflitti oggi scoppiano a livello economico (guerra commer-

ciale) e informatico (*cyberwar*), mentre dall'altro sono emerse minacce non tradizionali alla sicurezza (come gli Stati falliti o il terrorismo)¹⁰. Eppure, se guardiamo ai dati, il declino della guerra sembra indiscutibile, almeno a partire dagli anni Novanta del secolo scorso.

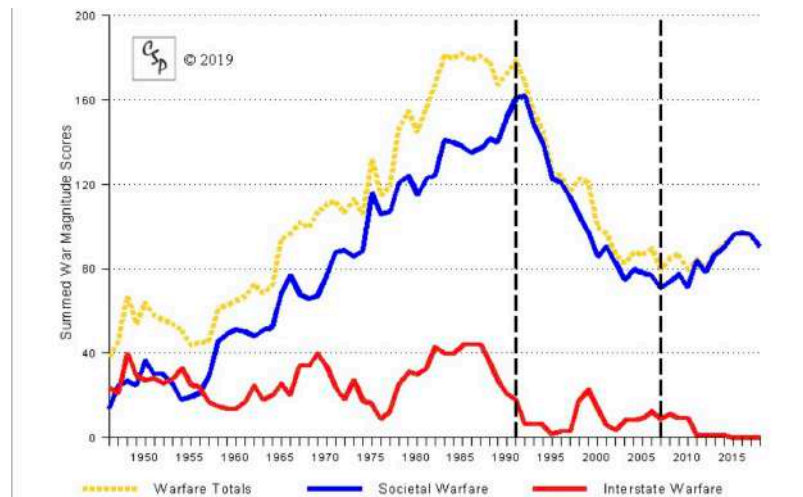


Grafico 1: Il trend della guerra. Fonte: Center for systemic peace (<https://www.systemicpeace.org>)

Il grafico sopra riportato mostra la magnitudo (un indicatore composito che ricomprende la violenza totale dei conflitti nel mondo) delle guerre tra stati e di quelle civili. Da quanto si evince, negli ultimi 70 anni (dal 1950 ad oggi) la magnitudo della guerra è inizialmente aumentata (1945-1989) per poi declinare in modo vertiginoso dopo la fine della guerra fredda (1989-2006). Solo le guerre civili sono nuovamente aumentate in letalità e violenza, in corrispondenza con le conseguenze delle Primavere Arabe. Il declino della guerra sembra dunque essere un fatto oggettivo e la pace è oggi molto più comune di un tempo. Ma quali sono le ragioni di questo declino? In linea con i propri assunti sulla natura umana e della storia, realismo e liberalismo forniscono risposte differenti per il declino della guerra: i realisti spiegano l'assenza di guerra con considerazioni riconducibili al potere degli Sta-

¹⁰ Si veda P. FORADORI & G. GIACOMELLO (a cura di), *Sicurezza globale: le nuove minacce*, Bologna, Il Mulino, 2014.

ti, mentre i liberali sostengono che democrazia, interdipendenza e sviluppo economico (ciò che generalmente definiamo progresso) abbiano indotto gli Stati a relazioni più pacifiche.

3.1. *Spiegazioni realiste*

Gli studiosi realisti spiegano l'assenza di guerra attraverso ragioni legate al potere: la pace, per i realisti, si ha quando il potere stesso è distribuito in modo uniforme tra gli Stati (in modo che nessuno abbia la tentazione di attaccare per primo, perché non sarebbe sicuro di vincere) o quando esiste uno Stato molto più forte di tutti gli altri (ciò che in gergo si chiama «superpotenza»).

Quella dell'equilibrio di potere (*balance of power*) è una teoria classica nella visione realista delle relazioni internazionali. Se è vero, come da assunti, che gli Stati tendono ad approfittare delle debolezze altrui e a massimizzare il proprio potere per sentirsi più sicuri, allora la guerra sarà meno probabile quando tutti gli Stati hanno le stesse capacità militari (da soli o in alleanza); in particolare, sono due le strategie di bilanciamento che possono essere messi in atto dagli Stati: la prima è quella di accrescere le proprie capacità belliche – aumentare le spese militari e acquisire nuovi armamenti – per dissuadere i più forti dall'attacco (*internal balancing*); se uno Stato debole non ha le risorse per incrementare le proprie capacità militari potrà decidere di allearsi con un altro Stato (*external balancing*) per contrastare potenziali aggressori: se gli Stati più deboli si alleano tra di loro, potranno sicuramente scoraggiare un attacco dei più forti. L'equilibrio di potere è, di fatto, una strategia messa in atto diverse volte dagli Stati nel periodo moderno (in seguito alla Pace di Westphalia del 1648) e, secondo i realisti, ha molto spesso evitato inutili spargimenti di sangue.

Alcuni realisti hanno affermato che la pace in Europa, durante la guerra fredda, sia dovuta al fatto che le due superpotenze (USA e URSS) erano dotate di ordigni nucleari (*pace nucleare*)¹¹. La teoria della deterrenza afferma, del resto, che le armi nucleari portino alla stabilità, cioè al loro non-utilizzo. Questo avviene però quando gli Stati

¹¹ J. L. GADDIS, "The long peace: Elements of stability in the postwar international system", in *International Security*, Vol. 10, n. 4, pp. 99-142.

nucleari hanno la cosiddetta capacità di secondo colpo¹²: il timore di un olocausto nucleare, nel caso di attacco di una delle due parti (e l'automatica reazione da parte dell'altra) può paradossalmente indurre gli Stati ad astenersi dall'uso dei propri ordigni nucleari. Queste ipotesi sono oggi confermate dal fatto che esistono diversi Stati nucleari al mondo, ma nessuno ha mai usato l'arma di cui sono dotati.

Per il periodo successivo alla Seconda guerra mondiale, altri realisti¹³ hanno sostenuto che il lungo periodo di pace che il mondo occidentale ha vissuto sia dovuto all'egemonia americana (*pace egemonica*), che si è rafforzata dopo la fine della guerra fredda (cioè al periodo che gli studiosi definiscono di unipolarismo). Ogni grande egemonia della storia (da quella portoghese a quella olandese, da quella britannica fino a quella americana) ha, di fatto, garantito una pace più o meno lunga nel sistema internazionale e questo per una ragione semplice: nessuno Stato è in grado di sfidare la superpotenza egemone, che riesce a dominare il sistema internazionale e a fornire beni pubblici (come la navigabilità dei mari, le regole e le istituzioni) di cui gli altri possono fruire senza sostenerne i costi. Agli altri Stati conviene quasi sempre adeguarsi all'egemonia della superpotenza e limitare le proprie ambizioni. Ma l'egemonia americana è alla fine del suo ciclo centennale (iniziato nel 1945) e, per i realisti, la guerra tornerà con l'ascesa di un nuovo egemone (che molti sostengono sarà la Cina).

Un'ultima spiegazione realista alla pace ha a che vedere con la presenza di regimi autoritari in diverse aree del mondo. Secondo S. Andreski, infatti, la pace può essere addirittura possibile tra dittature (*pace dittatoriale*)¹⁴. Per esempio, in America Latina si è avuto un lungo periodo di pace a partire dagli anni Cinquanta, quando molti Stati della regione erano autoritari. Questo tipo di pace "dittatoriale" ha una sua tesi di fondo: che esista, cioè, un'intrinseca incompatibilità (materiale) tra uso interno ed esterno delle Forze Armate; in altre parole, tanto più l'esercito, in una dittatura, è utilizzato per mantenere

¹² K. WALTZ, "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better", *The Adelphi Papers*, 21, 1981.

¹³ W. C. WOHLFORTH, "The Stability of a Unipolar World", in *International Security*, Vol. 24, n. 1, 1999, pp. 5-41.

¹⁴ S. ANDRESKI, "On the peaceful disposition of military dictatorships", in *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 3, n. 3, 1980, pp. 3-10.

l'ordine (reprimere le rivolte) a livello interno, tanto meno esso può essere utilizzato come strumento di offesa verso le dittature confinanti, che faranno analoghe considerazioni. Ecco perché, secondo questa spiegazione, molte regioni popolate da regimi autoritari restano, di fatto, pacifiche ancora oggi (si pensi, ad esempio, all'Asia Orientale). Qualcosa di simile sembra essere avvenuto anche in Europa, dopo il Congresso di Vienna, con l'istituzione della Santa Alleanza e la restaurazione: per reprimere i moti interni (la cosiddetta "primavera dei popoli") gli Stati europei si erano accordati per non farsi la guerra tra di loro (il Concerto delle Potenze) e avere dunque la possibilità di utilizzare l'esercito per reprimere le insurrezioni interne. Grazie a questa «pace dittatoriale» l'Europa sperimentò il periodo di pace più lungo mai vissuto fino ad allora (1815-1854).

3.2. *Spiegazioni liberali*

Come detto, il pensiero liberale si fonda su assunti decisamente più ottimisti riguardo alla natura umana e della storia: nel mondo liberale, gli Stati non vivono sotto una condizione di costante minaccia esterna e possono dedicarsi ad altro rispetto alla semplice difesa dei loro confini. A partire da questi assunti, gli studiosi liberali spiegano l'assenza di guerra attraverso la diffusione della democrazia, delle istituzioni internazionali e dello sviluppo economico.

Secondo i primi liberali che si sono espressamente dedicati alla riflessione sulla pace (come Joseph Schumpeter o Woodrow Wilson), il più efficace antidoto alla guerra è la diffusione della democrazia (*pace democratica*)¹⁵. Diverse ragioni, da questo punto di vista, portano a ritenere le democrazie più pacifiche degli Stati autoritari. Innanzitutto, ci sono ragioni ontologiche, cioè inerenti all'essenza stessa della democrazia: in un regime democratico chi governa è il popolo (attraverso i suoi rappresentanti) e sarebbe lo stesso popolo a pagare i costi (umani, sociali ed economici) della guerra. Se in un autoritarismo la decisione

¹⁵ Si veda, per una rassegna sulla pace democratica, F. ANDREATTA, "Democrazia e politica internazionale: pace democratica e democratizzazione del sistema internazionale" in *Rivista italiana di scienza politica*, 35(2), 2005, pp. 213-234 e E. CASTELLI & J. T. CHATAGNIER, "From democracy to capitalism: The war over the liberal peace", in *Rivista italiana di scienza politica*, 43(3), 2013, pp. 435-454.

di una guerra spetta, di fatto, solo al dittatore o all'élite al potere (senza cioè che la popolazione sia interpellata al riguardo) in una democrazia è invece improbabile che gli elettori votino e sostengano leader che promettono di imbarcarsi in avventure militari. In secondo luogo, le democrazie sarebbero più pacifiche per ragioni strutturali: nei regimi democratici esistono parlamenti che discutono apertamente e pubblicamente le questioni politiche (e dunque anche la decisione di fare la guerra); inoltre, i parlamenti democratici sono arene pluralistiche in cui è sempre presente anche un'opposizione, fatto che tende a rallentare il processo decisionale. Questo vincola i governi democratici che non possano prendere decisioni rapide (come è solitamente quella di entrare in guerra) e impedisce la segretezza (che è stata molto spesso determinante per la buona riuscita di un attacco). In terzo luogo, le democrazie sarebbero più pacifiche per ragioni normative. In caso di dispute, i regimi democratici tendono a comportarsi in politica estera esattamente come si comportano al loro interno per la risoluzione delle controversie. In una democrazia, le dispute tra le persone non sono risolte con la violenza, bensì con il ricorso ad attori "terzi" (come i tribunali); analogamente, quando le democrazie hanno una disputa con un altro Stato, non la risolvono con la forza, ma tendono invece a ricorrere al giudizio di un attore esterno e riconosciuto (come, per esempio, l'ONU) per far valere e difendere i propri interessi.

Si potrebbe a questo punto obiettare che, nel passato, sono molte le democrazie che hanno partecipato a guerre, o addirittura aggredito per prime altri stati (si pensi a Israele, alla Francia, alla Gran Bretagna o agli Stati Uniti) e, in effetti, la tesi dell'intrinseca "pacificità" delle democrazie non tiene a livello empirico. Come ha sostenuto Michael Doyle¹⁶, le democrazie non amano necessariamente la pace; piuttosto, gli Stati democratici tendono ad esternalizzare la libertà negativa (la non ingerenza negli affari interni degli altri Stati). Se tuttavia guardiamo alla storia, esiste un'altra – forse più sorprendente – regolarità: negli ultimi 200 anni sono state poche, se non pressoché assenti, le guerre che hanno coinvolto democrazie su fronti opposti. Questo significa che il nesso tra pace e democrazia in realtà esiste, ma che tiene solo a

¹⁶ M. W. DOYLE, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", Part 1 and 2, in *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 12, n. 3 e 4, 1983, pp. 205-35 e 323-53.

livello diadico (cioè quando entrambi gli stati sono democratici): le democrazie non si fanno (e non si sono mai fatte) la guerra tra di loro. La pace democratica è dunque una pace separata.

Il fatto che due regimi democratici non si combattano può essere spiegato in almeno due modi. Innanzitutto, esistono ragioni che potremmo definire «ideologiche»: i regimi democratici si reggono sulla legittimazione popolare e fare la guerra contro un'altra democrazia significherebbe contestare quelle stesse fondamenta sulle quali è eretta anche la propria legittimità; al contrario, uno stato che *non* sia basato sui principi di autogoverno e di sovranità popolare è sempre un potenziale pericolo, in quanto dimostra che sono possibili anche altre fonti di legittimazione, e merita quindi di essere visto con sospetto. In secondo luogo, ci sono ragioni istituzionali: le democrazie tendono ad essere più affidabili rispetto ai regimi non democratici, mantengono le promesse che fanno alle altre democrazie nei trattati internazionali (evitano quelli che, in gergo, sono definiti “costi reputazionali”) e, soprattutto, lo fanno anche quando cambia la leadership (il potere non è legato a una singola persona, come nelle dittature, ma alle istituzioni). Per queste ragioni, le democrazie sono state (e sono tuttora) tendenzialmente pacifiche nei confronti delle altre democrazie.

I regimi democratici sono tuttavia confinati in regioni specifiche del globo e il solo *focus* sulla democrazia non sembra sufficiente per spiegare perché anche altre aree del mondo siano da tempo in pace (si pensi alla Cina, che non combatte guerre da almeno 30 anni). È per questo motivo che, nella tradizione liberale, altri autori hanno sostenuto che gli Stati possono intrattenere relazioni pacifiche anche quando non hanno lo stesso tipo di regime: la guerra può essere evitata attraverso le *istituzioni internazionali* (come l'ONU, il G20 o l'Organizzazione Mondiale del Commercio) che forniscono agli Stati regole di comportamento e li obbligano a discutere delle loro controversie (per es. territoriali, commerciali ed economiche) invece che risolverle con la violenza. Le istituzioni internazionali, da questo punto di vista, rappresentano *fora* in cui gli Stati hanno la possibilità di esprimere le proprie preferenze e risolvere in modo pacifico le loro dispute.

Più recentemente, alcuni liberali hanno avanzato un'ulteriore spiegazione per il declino della guerra, che parte dall'assunto che lo svi-

luppo economico possa contribuire alla pace. Queste ipotesi, che derivano dal pensiero di Adam Smith (1776), Norman Angell (1909) e Joseph Schumpeter (1919), sostengono che i paesi capitalisti non si combattono (più) tra di loro (*pace capitalista*). Si tratta di una relazione, quella tra pace e capitalismo, che è contraria a quella formulata a suo tempo da Lenin (l'imperialismo come fase suprema del capitalismo): ma perché il capitalismo dovrebbe contribuire a rendere le politiche estere degli Stati meno conflittuali?

Esistono almeno tre spiegazioni fornite dai teorici della pace capitalista. Innanzitutto, perché per un paese economicamente sviluppato la guerra di conquista non sembra essere più profittevole. Con la crescente industrializzazione dell'economia, e soprattutto con la sua finanziarizzazione, la natura della ricchezza è drasticamente cambiata: se in epoca agraria gli Stati facevano la guerra anche per accaparrarsi ricchezze e ampliare la propria sovranità su territori che potevano essere coltivati, oggi la produttività di un'economia (e dunque la ricchezza di uno Stato) si misura più in termini di *output* industriale e in finanza (azioni e obbligazioni che non hanno alcun valore per chi non le ha sottoscritte). Come ha sostenuto profeticamente Angell nel 1909, oggi «non possiamo portarci via pezzi di Berlino o di Amburgo; potremmo solo appropriarci di pezzi di carta, titoli e obbligazioni di stato». In secondo luogo, è lo stesso rapporto tra costi e benefici della guerra ad essere diverso rispetto al passato: con il diffondersi delle Rivoluzioni industriali la guerra è diventata estremamente costosa e distruttiva, mentre i suoi benefici sono sempre più ridotti. Infine, esiste un nesso inscindibile tra prosperità e pace: lo sviluppo economico produce ricchezza e avvantaggia gradualmente (seppur in modo diseguale) gli strati più marginali della popolazione (si pensi alla Cina, che ha fatto uscire dalla povertà milioni di persone negli ultimi vent'anni). Un maggiore benessere porta sia le persone sia i loro leader politici ad essere più soddisfatti dello status quo e riduce gli incentivi ad operare un cambiamento violento dell'esistente.

Esiste poi un'ultima ipotesi liberale, riconducibile al pensiero di Immanuel Kant, per cui alcuni Stati sarebbero in grado di mantenere relazioni pacifiche tra di loro (*pace kantiana*). Nel 1795, nel suo saggio «Per la pace perpetua», il filosofo tedesco aveva identificato tre condizioni – o articoli definitivi – che avrebbero consentito agli Stati di rag-

giungere l'ambizioso obiettivo della pace. Innanzitutto (1) il regime politico: per costruire la pace perpetua, la costituzione civile di ogni Stato avrebbe dovuto essere democratica (Kant utilizzava il termine *repubblicana*); in secondo luogo (2) tali Stati democratici avrebbero dovuto unirsi in una federazione libera (*foedus pacificum*) condividendo la loro sovranità; infine (3) questi Stati avrebbero dovuto seguire i precetti del "diritto cosmopolitico", cioè osservare le condizioni dell'universale ospitalità (principi giuridici che avrebbero dovuto essere garantiti a tutte le persone, indipendentemente dalla loro nazionalità o residenza). Se prese insieme, secondo Kant, queste tre condizioni avrebbero garantito la pace perpetua. E, da questo punto di vista, l'Unione Europea può sicuramente essere considerata come la realizzazione della pace kantiana, perché queste tre condizioni sono essenzialmente presenti, e previste, nei trattati fondativi dell'UE: il requisito della democrazia (1) è indispensabile per potersi candidare a far parte dell'UE, la "federazione" (o meglio, «Unione» con il trattato di Maastricht del 1992) di Stati che condividono sovranità (2) e (3) la libera circolazione di persone e merci entro i confini dell'Unione Europea (prevista dal trattato di Schengen del 1986), che prevede di fatto le garanzie di tutela degli stessi diritti ai cittadini europei (qualcosa che molto si avvicina al Diritto cosmopolitico di Kant).

4. *Conclusione*

Il recente conflitto in Ucraina rappresenta sicuramente una significativa eccezione rispetto a un *trend*, quello del declino della guerra, che sembra in atto da diversi decenni. I realisti, che partono da assunti pessimisti, vedono in questo conflitto la conferma delle loro ipotesi: la pace è sempre fragile e la guerra sempre all'orizzonte, a causa delle ambizioni di potere degli Stati più forti; i liberali, che al contrario partono da assunti più ottimisti, insistono che la guerra in Ucraina sia la conseguenza del regime illiberale che Putin ha costruito in Russia e, a un livello più generale, del conflitto tra autoritarismo e democrazia (con quest'ultima che sarà necessariamente vincente nel lungo periodo). Entrambe le spiegazioni hanno ampi margini di plausibilità, anche se – come detto all'inizio del presente capitolo – non è possibile indi-

viduare una posizione che sia più vera dell'altra. Ciò che possiamo limitarci a constatare è lo sdegno generale che la guerra ha generato nell'opinione pubblica europea, che sembra ormai abituata a considerare l'uso della forza armata quasi come un retaggio di epoche passate.

LA NOZIONE DI “SICUREZZA” NEL SISTEMA INTERNAZIONALE E NELL’UNIONE EUROPEA

Laura Pineschi

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La nozione di “sicurezza” nella Carta delle Nazioni Unite. – 3. La sicurezza militare. – 4. Le nuove minacce. – 4.1. Le emergenze umanitarie. – 4.2. Il terrorismo internazionale. – 4.3. Le pandemie. – 4.4. Le modificazioni climatiche. – 5. La nozione di “sicurezza” nell’Unione europea. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La nozione di “sicurezza internazionale” è un concetto complesso, che ha subito una notevole evoluzione dal 1945 a oggi, come dimostra la prassi delle Nazioni Unite, vale a dire l’organizzazione intergovernativa a carattere mondiale che è stata istituita dopo la Seconda Guerra Mondiale con l’obiettivo primario di mantenere la pace e la sicurezza internazionali.

Tra i principali protagonisti della comunità internazionale esiste, però, un altro attore importante: l’Unione europea (in seguito: UE o Unione). L’Unione è un’organizzazione internazionale a carattere regionale, con obiettivi e caratteristiche profondamente diversi rispetto a quelli delle Nazioni Unite. Tuttavia, negli ultimi decenni, l’attenzione dell’UE nei confronti dei propri problemi di sicurezza interna ed esterna è notevolmente aumentata e sono numerosi gli atti che, direttamente o indirettamente, perseguono (o contribuiscono alla realizzazione di) questa finalità.

Nell’analisi che segue, l’attenzione si concentrerà sulla nozione di “sicurezza internazionale” nelle Nazioni Unite e nell’UE, al fine di chiarirne il significato e l’evoluzione. Nelle valutazioni conclusive si proverà a identificare i limiti del sistema internazionale vigente e le sue prospettive.

2. La nozione di “sicurezza” nella Carta delle Nazioni Unite

L’obiettivo primario della Carta delle Nazioni Unite (San Francisco, 26 giugno 1945) consiste nel salvare le generazioni future dal flagello di una nuova guerra mondiale (Preambolo, par. 1). A tal fine, i fondatori dell’Organizzazione decisero di attuare un cambiamento radicale nell’ordinamento giuridico vigente, che ammetteva la guerra come legittimo strumento di soluzione delle controversie tra Stati, istituendo un sistema di sicurezza collettivo. Più precisamente, l’art. 2, par. 3, impone agli Stati membri l’obbligo di risolvere le loro divergenze, utilizzando esclusivamente mezzi pacifici (es. negoziati, mediazione, conciliazione, arbitrato). In secondo luogo, l’art. 2, par. 4, vieta agli stessi Stati di ricorrere alla minaccia o all’uso della forza «sia contro l’integrità territoriale o l’indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite».

Il divieto dell’uso unilaterale della forza da parte degli Stati viene compensato nella Carta con l’attribuzione del monopolio di tale prerogativa al Consiglio di sicurezza: un organo snello, di soli 15 Stati, di cui cinque (Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti) detengono lo *status* di membro permanente, e dieci sono eletti a rotazione, ogni due anni. I membri permanenti dispongono di un ulteriore privilegio: nessuna risoluzione del Consiglio di sicurezza può essere adottata se una delle cinque grandi potenze oppone il proprio voto negativo (c.d. potere di veto).

Al fine di assicurare il funzionamento del sistema di sicurezza collettivo, il Consiglio di sicurezza dispone di ampi poteri. I più incisivi – disciplinati dal Capitolo VII della Carta – consistono: 1) nell’adozione di misure non implicanti l’uso della forza, come la sospensione delle relazioni economiche e commerciali, delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree o la rottura delle relazioni diplomatiche con lo Stato considerato responsabile di una minaccia alla pace, violazione della pace o aggressione (art. 41); 2) come *extrema ratio*, nella possibilità di intraprendere un’azione armata (art. 42), utilizzando un vero e proprio esercito delle Nazioni Unite che avrebbe dovuto essere costituito secondo le modalità specificate dalla stessa Carta (artt. 43 ss.).

Può essere inoltre utile richiamare l’attenzione su alcuni punti essenziali. In primo luogo, la Carta di San Francisco non contiene alcuna

definizione di “sicurezza internazionale” o di “minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali”. L’accertamento di tale requisito rientra nella discrezionalità del Consiglio di sicurezza. La Carta esplicita un solo vincolo: il Consiglio non può adottare misure coercitive se prima non ha formalmente constatato l’esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione (art. 39).

La seconda osservazione riguarda i meccanismi procedurali che gravano sul funzionamento del sistema di sicurezza collettivo. In particolare, come è già stato ricordato, anche a fronte di gravi situazioni di minaccia alla pace, violazione della pace o aggressione, qualsiasi azione del Consiglio di sicurezza può essere impedita a causa dell’esercizio del diritto di veto da parte di uno o più membri permanenti. Non è tuttavia possibile rimuovere, o modificare, tale privilegio se non attraverso un emendamento della Carta, che, per essere attuato, necessita del consenso di tutti i membri permanenti del Consiglio di sicurezza (artt. 108 e 109 della Carta).

La terza considerazione concerne gli strumenti di cui dispone il Consiglio di sicurezza per far fronte a minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. Come vedremo, l’ampia discrezionalità riconosciuta a tale organo ha consentito l’adozione di misure non implicanti l’uso della forza che vanno ben al di là degli esempi contenuti nell’art. 41 della Carta. Per quanto riguarda, invece, l’uso della forza militare, non è mai stato possibile istituire un esercito delle Nazioni Unite, in quanto gli artt. 43 ss. sono rimasti lettera morta. A tale limite si è ovviato attraverso l’autorizzazione di operazioni che però, pongono varie questioni sia sul piano giuridico sia sul piano pratico.

3. *La sicurezza militare*

Dalla prassi dei primi decenni successivi all’istituzione delle Nazioni Unite, si desume chiaramente che la *sicurezza degli Stati* è la preoccupazione principale dell’Organizzazione. Inoltre, salvo rare eccezioni (si pensi alla qualifica dell’*apartheid* come minaccia alla pace e alla conseguente adozione da parte del Consiglio di sicurezza di misure sanzionatorie *ex art. 41* della Carta nei confronti degli Stati che la

praticavano¹), preservare la sicurezza internazionale significa prevenire e reprimere eventuali minacce di carattere militare.

A fronte di tali situazioni, il Consiglio di sicurezza ha reagito ricorrendo sia a misure non implicanti l'uso della forza (essenzialmente misure di embargo economico e commerciale), sia a soluzioni operative, non previste da alcuna norma dello Statuto: dispiegamento di operazioni per il mantenimento della pace (c.d. *peacekeeping operations*; in seguito, anche PKO) e autorizzazione dell'uso della forza militare da parte di una coalizione di Stati (c.d. *peace enforcement operations*).

Le PKO sono costituite attraverso la messa a disposizione volontaria, da parte di un gruppo di Stati, di contingenti militari sottoposti al comando unificato del Consiglio di sicurezza (c.d. caschi blu). Il mandato varia, di volta in volta, a seconda delle necessità che si evidenziano sul piano concreto. Sulla base, però, di una prassi consolidata e accettata dalla generalità degli Stati, tali operazioni sono vincolate al rispetto di tre principi: consenso preventivo dello Stato sul cui territorio esse operano; rispetto del principio di imparzialità tra le parti contrapposte; ricorso all'uso della forza militare soltanto in caso di legittima difesa. Un esempio di tali operazioni è costituito dall'UNEF (*United Nations Emergency Force*), dispiegata nel 1956 in Egitto, con il consenso di tale governo, al fine di evitare che il conflitto arabo-israeliano ormai in atto precipitasse in un conflitto armato di proporzioni più vaste a livello mondiale.

Anche le forze di coalizione vengono costituite attraverso la partecipazione volontaria di un gruppo di Stati. A differenza, però, delle PKO, le operazioni di *peace enforcement* agiscono *contro* uno Stato o altri soggetti identificati dal Consiglio di sicurezza come responsabili di una minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione; secondariamente, possono utilizzare tutti i mezzi necessari (ivi compreso, quindi, l'uso della forza militare), al fine di assicurare il ripristino della pace e della sicurezza internazionali; infine, la catena di comando non fa capo al Consiglio di sicurezza, bensì a uno Stato della forza di coalizione. A titolo di esempio, basti menzionare l'operazione *Desert Storm*, sottoposta al comando degli Stati Uniti, autorizzata dal

¹ Cfr. ris. 253 (1968) del 29 maggio 1968 nei confronti della Rhodesia del Sud e ris. 392 (1976) del 19 giugno 1976 nei confronti del Sud Africa.

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con la ris. 678 (1990) a utilizzare tutti i mezzi necessari per respingere l'esercito iracheno entro i propri confini dopo l'aggressione del Kuwait da parte dell'Iraq del 2 agosto 1990.

Entrambi i tipi di operazioni sono stati oggetto di ampio dibattito dottrinale in merito alla loro legittimità e ai loro limiti operativi. Non essendo possibile, in questa sede, approfondire questi aspetti, basti qui soltanto richiamare alcuni problemi che emergono dall'osservazione della prassi.

Per quanto riguarda le PKO, è bene ricordare che esse non sono state concepite (e non possono essere considerate) come una soluzione a problemi di sicurezza internazionale. Si tratta soltanto di una misura temporanea, che può avere possibilità di successo solo se le forze di pace: dispongono di un mandato chiaro e di uomini e mezzi adeguati; sono sostenute da un solido consenso dello Stato sul cui territorio sono dispiegate; non si inseriscono in conflitti armati in atto. La prassi dimostra, invece, che, specie dopo la caduta del muro di Berlino, operazioni di *peacekeeping* sono state dispiegate in situazioni complesse, in particolare, nell'ambito di conflitti interni agli Stati, anziché tra Stati; il loro mandato è stato ampliato notevolmente, sia nel numero delle funzioni assegnate (es. assicurare l'afflusso di aiuti umanitari; contribuire al ripristino di siti culturali) sia relativamente alla possibilità di fare ricorso alla forza militare (c.d. operazioni robuste). Soprattutto, PKO sono state dispiegate nell'ambito di contesti fortemente instabili, senza un cessate il fuoco o un accordo di pace stabile, e senza disporre di un mandato chiaro e di adeguati uomini e mezzi, con conseguenze gravemente pregiudizievoli sia per la sicurezza del personale impegnato in tali operazioni sia per l'immagine e la credibilità delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda le operazioni di *peace enforcement*, l'adozione della ris. 678 (1990) è stata in gran parte possibile data la particolare contingenza storica: l'egemonia di fatto esercitata dagli Stati Uniti in seguito al dissolvimento dell'Unione Sovietica. Sul piano giuridico, però, l'accordo raggiunto comporta una notevole deviazione rispetto alla lettera della Carta delle Nazioni Unite: il Consiglio di sicurezza, che ai sensi della Carta detiene il monopolio dell'uso della forza, anziché porsi al comando delle forze militari delle Nazioni Unite, come previsto dagli artt. 42 e ss. dello Statuto, si spoglia della sua prerogativa più

grave e importante – l'uso della forza armata – per delegarla a una coalizione di Stati.

Più in generale, non si può ignorare che gravi azioni unilaterali di alcuni membri permanenti del Consiglio di sicurezza hanno più volte minato la credibilità delle Nazioni Unite, di fatto paralizzata dai vincoli procedurali che gravano sul funzionamento del sistema di sicurezza collettivo. Si pensi, in primo luogo, agli interventi militari intrapresi da alcune coalizioni di Stati senza un'autorizzazione preventiva del Consiglio di sicurezza. È il caso dei bombardamenti NATO contro la Repubblica Federativa di Jugoslavia nel 1999, a seguito della violenta repressione perpetrata dal governo di Belgrado in Kosovo; è anche il caso, però, dell'attacco armato attuato da una coalizione di Stati nel 2003 contro l'Iraq di Saddam Hussein, in quanto sospettato di perseguire un programma di riarmo chimico e nucleare in contrasto con le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Gravissimo è, infine, l'attacco armato della Russia nei confronti dell'Ucraina del febbraio del 2022, rispetto al quale le Nazioni Unite non hanno potuto adottare alcuna misura coercitiva, in quanto qualsiasi decisione del Consiglio di sicurezza è risultata paralizzata dall'esercizio del diritto di veto da parte dello Stato aggressore, membro permanente dello stesso organo.

4. *Le nuove minacce*

L'ottimismo che si manifesta a livello internazionale dopo la caduta del muro di Berlino viene presto deluso. Malgrado il superamento della contrapposizione bipolare che aveva caratterizzato l'epoca della guerra fredda, il sistema di sicurezza collettivo previsto dalla Carta delle Nazioni Unite rimane incompiuto. In particolare, gli accordi che avrebbero dovuto essere conclusi ai sensi dell'art. 43, per costituire un esercito delle Nazioni Unite, continuano a non essere stipulati.

Al contempo, le minacce alla sicurezza internazionale sono sempre più insidiose, complesse e interdipendenti. Le Nazioni Unite e, in particolare, il Consiglio di sicurezza reagiscono intraprendendo azioni a diversi livelli, attraverso l'adozione di misure innovative e diversificate; appare altrettanto evidente, però, che la reazione militare non è suffi-

ciente o è inidonea a risolvere nuovi tipi di minacce, come le emergenze umanitarie, il terrorismo internazionale, le pandemie e i rischi ambientali globali. Si tratta, infatti, di problemi che non incidono soltanto sulla sicurezza degli Stati, ma anche, e in primo luogo, sul pieno godimento, da parte degli individui, dei loro diritti fondamentali.

Nei documenti delle Nazioni Unite si diffondono, quindi, i riferimenti alla nozione di “sicurezza umana”². Più precisamente, nel rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite dell’8 marzo 2010, specificamente dedicato a questo problema³, si ricorda che azioni appropriate per assicurare tale obiettivo presuppongono un approccio “people-centred, comprehensive, context-specific and preventive” che:

«(...) helps focus attention on current and emerging threats; identifies the root causes behind these threats; and supports early warning systems that help mitigate the impact of such threats. Furthermore, such an approach promotes multi-stakeholder responses that enable the protection and empowerment of people and communities».

Nei paragrafi che seguono verranno brevemente descritte alcune delle nuove minacce che si sono evidenziate, in particolare, a partire dagli anni ’90 del secolo scorso e le azioni intraprese dalle Nazioni Unite per farvi fronte. Ma è davvero possibile parlare di una strategia a tutela della sicurezza umana?

4.1. *Le emergenze umanitarie*

Nel sistema concepito dai redattori della Carta delle Nazioni Unite, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali – scopo fondamentale dell’Organizzazione – non si realizza soltanto con l’assenza di situazioni di guerra. Un importante corollario è rappresentato dalla tutela dei diritti umani, che, nello Statuto dell’Organizzazione, occupa una posizione centrale, in quanto consi-

² Assemblea generale delle Nazioni Unite, *World Summit Outcome*, doc. A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005, par. 71-72; 143.

³ *Human Security. Report of the Secretary-General*, doc. NU A/64/701 dell’8 marzo 2010.

derato, al contempo, un obiettivo fondamentale delle Nazioni Unite e uno strumento per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (Preambolo, par. 2; art. 1, par. 3). Non stupisce, pertanto, che, dagli anni '90 in poi, il Consiglio di sicurezza abbia reagito a violazioni gravi e sistematiche di diritti umani adottando, se necessario, nuove modalità d'azione.

Tra le novità più rilevanti, basti qui menzionare la prassi consistente nell'ampliare la nozione di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, qualificando come tale anche gravi crisi umanitarie. Un'importante innovazione è consistita, inoltre, nell'adozione di misure "atipiche", in quanto non esplicitamente elencate nell'art. 41 della Carta. Fra queste, è sufficiente ricordare l'istituzione di tribunali penali internazionali (come i tribunali per l'ex Jugoslavia⁴ e il Ruanda⁵), ai quali il Consiglio di sicurezza ha conferito il mandato di giudicare gli individui ritenuti responsabili di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio commessi, rispettivamente, nell'ex Jugoslavia dopo il 1° gennaio 1991 e, in Ruanda, dal 1° gennaio al 31 dicembre 1994.

La necessità di far fronte a nuove emergenze ha però, portato anche a soluzioni operative discutibili. Fra queste, viene innanzi tutto in rilievo la decisione del Consiglio di sicurezza di ampliare il mandato delle operazioni di *peacekeeping*, sia trasformandole in operazioni multifunzionali sia consentendo un più ampio ricorso all'uso della forza militare. Tuttavia, la convinzione di poter adattare con pochi, discutibili "aggiustamenti", il modello tradizionale delle PKO (originariamente concepite esclusivamente come forze di interposizione nell'ambito di conflitti interstatali) a situazioni caratterizzate da conflitti armati interni agli Stati si è rivelata un tragico errore, con gravissime conseguenze per la popolazione civile e gli stessi *peacekeepers*. Si pensi, ad esempio, alla cattura di personale dell'UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) da parte di forze serbo bosniache e alla loro utilizzazione come scudi umani per impedire attacchi aerei della NATO a supporto delle Nazioni Unite, nel 1994, durante il conflitto nell'ex Jugoslavia. Si aggiunga che la prassi del Consiglio di sicurezza appare

⁴ Ris. 827 (1993) del 25 maggio 1993.

⁵ Ris. 955 (1994) dell'8 novembre 1994.

ambigua e incongruente. La necessità di raggiungere un accordo, sul piano politico, tra i membri del Consiglio, ha infatti portato all'adozione di risoluzioni dal testo volutamente ambiguo, ma di difficile attuazione sul piano concreto⁶. Quanto alle incongruenze, se in alcuni casi, come ad esempio in Somalia, i *peacekeepers* sono stati accusati di utilizzare la forza militare in modo eccessivo, in altri contesti, i contingenti delle Nazioni Unite non hanno saputo o voluto proteggere la popolazione civile dal rischio di gravi atrocità. Si pensi all'inerzia dell'UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*) durante il genocidio in Ruanda nel 1994⁷ e all'impotenza del contingente olandese dell'UNPROFOR quando nel luglio 1995, nella città di Srebrenica, dichiarata zona protetta dalle Nazioni Unite, più di 7.000 musulmani bosniaci vennero barbaramente uccisi dalle forze serbo-bosniache in soli tre giorni⁸.

Non meno perplessità suscita, infine, la decisione di alcuni Stati di attuare *interventi umanitari* – vale a dire azioni armate contro uno Stato responsabile di massicce violazioni dei diritti fondamentali della propria popolazione – senza l'autorizzazione preventiva del Consiglio di sicurezza (come, ad esempio, nel caso del già menzionato intervento della NATO in Kosovo del 1999).

Le Nazioni Unite hanno affrontato il problema, tra l'altro, commissionando studi a gruppi di esperti indipendenti in materia di operazioni di *peacekeeping*, che si sono conclusi con l'adozione dei c.d. rapporti Brahimi⁹ e Ramos-Horta¹⁰. Entrambi ribadiscono il rispetto dei tre principi informatori delle PKO; si sottolinea, però, che occorre anche: assicurare piena credibilità alle forze di pace attraverso un adeguato supporto in termini di uomini e mezzi; non dispiegare operazio-

⁶ Cfr. ris. 836 (1993), par. 9 (definito “a masterpiece of diplomatic drafting”), con il quale venne ampliato il mandato dell'UNPROFOR in relazione all'uso della forza, senza, però, modificare la natura dell'operazione e senza dotare la forza di pace di adeguati strumenti sul piano operativo.

⁷ *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, doc. NU S/1999/1257 del 16 dicembre 1999.

⁸ V. *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35. The Fall of Srebrenica*, doc. NU A/54/549 del 15 novembre 1999.

⁹ Doc. NU A/55/305-S/2000/809 del 21 agosto 2000.

¹⁰ Doc. NU A/70/95-S/2015/446* del 17 giugno 2015.

ni “in environments with no peace to keep”; e tener ben presente che una pace duratura si raggiunge attraverso soluzioni politiche, non soltanto attraverso mezzi tecnici e militari.

Quanto al tentativo di ricondurre gli interventi armati a fini umanitari entro i limiti di un quadro giuridico certo, il risultato più significativo è stato realizzato con l'affermazione della c.d. dottrina della “responsabilità di proteggere” (R2P), formalmente recepita nella dichiarazione finale del Vertice mondiale di Capi di Stato e di governo riuniti a New York nel 2005, in occasione del sessantesimo anniversario delle Nazioni Unite. In base ad essa, gli Stati hanno la responsabilità primaria di proteggere la propria popolazione contro genocidi, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità. La comunità internazionale può intervenire in via sostitutiva, attraverso azioni collettive impicanti, tra l'altro, la forza armata, purché attuate nel rispetto di due condizioni: le autorità nazionali “are manifestly failing to protect their population” e l'azione coercitiva è preventivamente autorizzata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite¹¹.

A prescindere da qualsiasi discussione relativa al consolidamento di tale dottrina in una norma di diritto internazionale consuetudinario, la prassi dimostra che la sua attuazione resta problematica. Lo confermano, con particolare evidenza, i casi della Libia e della Siria. Nel 2011 – preso atto che «the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity» – il Consiglio di sicurezza autorizzò gli Stati a utilizzare tutti i mezzi necessari per proteggere la popolazione civile libica (ris. 1373 (2011)). È noto, però, che notevoli critiche sono state rivolte nei confronti di un'operazione militare che è stata attuata andando oltre i limiti del mandato conferito dalle Nazioni Unite. Quanto alla Siria, malgrado violazioni massicce dei diritti fondamentali della popolazione civile perpetrate dalle autorità di governo in più di dieci anni di conflitto interno, le Nazioni Unite non hanno mai autorizzato un'azione coercitiva in attuazione della R2P, perché il Consiglio di sicurezza non ha mai raggiunto un accordo in tal senso al suo interno.

¹¹ Doc. NU A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005, par. 138 e 139.

4.2. *Il terrorismo internazionale*

Il giorno successivo agli attacchi terroristici dell'11 settembre, il Consiglio di sicurezza adottava all'unanimità la ris. 1368 (2001), con la quale – fermo restando il diritto degli Stati Uniti di ricorrere all'uso della forza armata in legittima difesa per reagire all'aggressione subita – tutti gli Stati membri erano chiamati a cooperare per attuare un'efficace strategia di contrasto al terrorismo internazionale a due livelli. Il primo consisteva nel rafforzare gli strumenti internazionali esistenti. A questo scopo, venivano immediatamente aperti i negoziati per l'adozione di un trattato globale sul terrorismo internazionale. Purtroppo, però, a oggi, tale trattato non è ancora stato concluso, in particolare a causa della mancanza di un accordo tra gli Stati sulla definizione di terrorismo e, di conseguenza, sull'individuazione degli atti che rientrano nell'ambito di applicazione del progetto di convenzione. Il secondo livello d'azione consisteva nell'invitare gli Stati a unire le forze per assicurare alla giustizia i responsabili degli attacchi terroristici dell'11 settembre e tutti coloro che aiutano, sostengono o proteggono gli autori o gli organizzatori di tali atti.

Come è noto, però, le azioni terroristiche non si sono esaurite con gli attentati alle Torri Gemelle; si è assistito, anzi, a una dilagante espansione del potere di gruppi estremisti islamici, facenti capo, in particolare, all'ISIL (o Daesh). A seguito degli orrori perpetrati dal sedicente Stato islamico, il Consiglio di sicurezza ha adottato molteplici risoluzioni, che prevedono sia misure di carattere specifico (es. sanzioni mirate nei confronti di individui direttamente coinvolti nell'organizzazione e nell'attuazione di atti terroristici), sia misure di carattere generale, volte a prevenire e a reprimere il finanziamento del terrorismo islamico attraverso traffici illeciti internazionali, in particolare di beni culturali, in collegamento con organizzazioni criminali internazionali (ris. 2347 (2017)).

Sul piano concreto, però, il sistema di sicurezza collettivo mostra vari limiti. In primo luogo, si pone un problema di controllo sul rispetto effettivo, da parte di tutti gli Stati, delle misure sanzionatorie deliberate dal Consiglio di sicurezza. Sul piano giuridico, vi sono inoltre problemi, da un lato, sulla verifica della legittimità delle sanzioni mirate e, dall'altro, circa la loro compatibilità con la tutela dei diritti umani

degli individui che ritengono di essere stati ingiustamente inseriti negli elenchi allegati alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

Non ultima si pone, infine, la questione relativa all'opportunità di dispiegare operazioni di *peacekeeping* in aree caratterizzate da una presenza diffusa di violenti gruppi terroristici (es. MINUSMA, *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*), con risultati drammatici in termini di attacchi subiti e consistenti perdite di vite umane.

4.3. *Le pandemie*

La vulnerabilità del sistema globale nei confronti della diffusione delle malattie infettive è una delle principali “minacce senza frontiere” su cui, già nel 2004, un documento redatto da un gruppo di esperti istituito dal Segretario generale delle Nazioni Unite (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*)¹² richiamava l'attenzione della comunità internazionale. In particolare, in tale rapporto si ricordava che malattie infettive e povertà estrema possono costituire il presupposto di altre minacce, come ad esempio guerre civili. È, però, possibile considerare una pandemia come una minaccia, in sé, alla pace e alla sicurezza internazionali? La risposta che si desume dalla prassi del Consiglio di sicurezza appare contraddittoria.

Il primo dato che si ricava dalla prassi consiste nella ris. 2177 (2014), che il Consiglio ha adottato all'unanimità il 18 settembre 2014 per far fronte alla diffusione del virus Ebola. Di tale risoluzione vengono in rilievo, in particolare, tre elementi. In primo luogo, il Consiglio qualifica “the unprecedented outbreak of the virus Ebola in Africa” come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali (Preambolo, par. 5). Non si tratta evidentemente di una minaccia di carattere militare; ciò che preoccupa è però, da un lato, l'impatto, fortemente destabilizzante, di un problema economico, politico, sociale e umanitario su tre Stati africani (Guinea, Liberia e Sierra Leone) che stavano attraversando una fase delicata del loro processo di consolidamento della pace e, dall'altro, il rischio di un isolamento di questi

¹² *Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, Doc. NU A/59/565 del 2 dicembre 2004.

stessi Stati dalla comunità internazionale. In secondo luogo, il Consiglio di sicurezza non esercita il ruolo di “poliziotto” o di “legislatore”, ma, rafforzando le misure meramente raccomandatorie adottate dall’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), assume il ruolo di promotore e di centro di coordinamento di una cooperazione internazionale rafforzata, attraverso la messa a disposizione, in particolare, di personale medico qualificato e materiale appropriato. Infine, il giorno successivo all’adozione della ris. 2177 (2014), l’Assemblea generale delle Nazioni Unite approvava una misura operativa proposta del Segretario generale, consistente nel dispiegamento di una missione delle Nazioni Unite, l’UNMEER (*United Nations Mission for Ebola Emergency Response*), composta essenzialmente da tecnici (medici, operatori sanitari e funzionari delle Nazioni Unite), per attuare e coordinare una rete di interventi sul campo.

Assai diversa è, invece, la posizione che il Consiglio di sicurezza ha assunto in seguito alla diffusione della pandemia Covid-19. Innanzi tutto, la reazione è stata molto più lenta. La ris. 2532 (2020) del 1° luglio 2020 è stata adottata all’unanimità, ma solo quattro mesi dopo che l’OMS aveva formalmente qualificato il Covid-19 come una pandemia. La causa di tanto ritardo è stata determinata da profonde divergenze tra alcuni membri permanenti in merito alla redazione del testo. In particolare, gli Stati Uniti pretendevano che si affermasse esplicitamente che la pandemia aveva avuto origine in Cina, ipotesi alla quale quest’ultimo Stato si oppose fermamente. Il governo statunitense era inoltre particolarmente critico nei confronti dell’operato dell’OMS (gli Stati Uniti avevano, peraltro, dichiarato di voler recedere dall’Organizzazione); pertanto, l’OMS non viene mai menzionata nella risoluzione. Infine, in seguito alla ferma opposizione della Russia, nella ris. 2532 (2020) l’epidemia di Covid-19 non è stata qualificata come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, ma solo come un possibile rischio in tal senso (“the unprecedented extent of the COVID-19 pandemic is likely to endanger the maintenance of international peace and security”, Preambolo, par. 10).

Quanto alle misure adottate, il Consiglio di sicurezza si è limitato a raccomandare due tipi di azioni, dal contenuto assai diverso rispetto alla risoluzione concernente l’Ebola. A tutte le parti a un conflitto armato è stato chiesto di cessare le ostilità, per almeno 90 giorni conse-

cutivi, al fine di assicurare una fornitura “unhindered and sustained” degli aiuti umanitari necessari (par. 2). In secondo luogo, il Consiglio ha invitato il Segretario generale ad aiutare tutte le parti rilevanti del sistema delle Nazioni Unite, nel rispetto dei loro mandati, ad accelerare la loro risposta alla pandemia, in particolare nei confronti di Stati in situazioni di conflitto armato o colpiti da crisi umanitarie (par. 4). Si tratta, evidentemente, di un mero invito alla buona volontà, senza individuare chi fa che cosa, o specifiche responsabilità. Non è stata, infine, istituita una missione *ad hoc*, analoga all’UNMEER. Semplicemente, alle operazioni di *peacekeeping* già dispiegate è stato raccomandato, nei limiti delle loro capacità e del loro mandato, di fornire supporto agli Stati ospiti nel contenere la pandemia e, in particolare, di facilitare gli aiuti umanitari ed eventuali evacuazioni per ragioni sanitarie (par. 6).

4.4. *Le modificazioni climatiche*

Negli ultimi quindici anni, le implicazioni dei cambiamenti climatici per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali sono state affrontate dal Consiglio di sicurezza nell’ambito di varie riunioni, aperte alla partecipazione di Stati non membri del Consiglio e rappresentanti di organizzazioni internazionali governative e non governative. Tuttavia, tali riunioni non si sono mai concluse con l’adozione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza. Ancora di recente, una bozza di risoluzione, co-sponsorizzata da 113 Stati e sostenuta dal voto favorevole di 12 Stati, è stata paralizzata dal veto della Russia¹³. La Cina si è astenuta e l’India ha espresso voto contrario. Dalle Dichiarazioni del Presidente dello stesso organo emerge, però, la preoccupazione che le modificazioni climatiche possano incidere sulla sicurezza internazionale, in quanto causa di conflitti o perché rischiano di pregiudicare i processi di consolidamento della pace.

Non si può, tuttavia, trascurare il fatto che due membri permanenti si sono sempre opposti all’adozione di misure in materia di modificazioni climatiche da parte del Consiglio di sicurezza. Secondo la Cina, il Consiglio non dispone né della competenza specifica, né dei mezzi necessari per attuare soluzioni efficaci in materia. Il problema dovrebbe-

¹³ Doc. NU S/2021/990 del 13 dicembre 2021.

be, quindi, essere affrontato a livello intergovernativo, nell'ambito delle Conferenze delle parti alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle modificazioni climatiche. La Russia ritiene invece che il Consiglio dovrebbe astenersi dal pronunciarsi su questioni climatiche al fine di evitare conflitti di competenza con altri organi delle Nazioni Unite, come l'Assemblea generale o il Consiglio economico e sociale.

Malgrado queste resistenze, la questione delle modificazioni climatiche, intesa come minaccia alla sicurezza internazionale, è stata integrata nel testo di alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza. La prima ad essere stata adottata è la ris. 2349 (2017), concernente la situazione del Lago Ciad, ove il Consiglio riconosce «the adverse effects of climate change and ecological changes among other factors on the stability of the Region, including through water scarcity, drought, desertification, land degradation, and food insecurity» (par. 26). Affermazioni analoghe sono, però, contenute anche in risoluzioni concernenti operazioni di *peacekeeping*. In particolare, nella ris. 2423 (2018), volta a estendere il mandato della MINUSMA, nella parte intitolata "questioni ambientali", il Consiglio di sicurezza «Notes the importance for the Government of Mali and the United Nations to take into consideration, as appropriate, the security implications of the adverse effects of climate change and other ecological changes and natural disasters, among other factors, in their activities, programs and strategies in Mali» (par. 68).

Appare, dunque, positivo che il Consiglio di sicurezza abbia cominciato ad affrontare il problema della sicurezza internazionale concentrando l'attenzione sulle sue possibili cause, come, ad esempio, i cambiamenti climatici. Suscita, per contro, qualche perplessità il fatto che una questione così complessa non venga affrontata in modo sistematico, promuovendo un'azione coordinata con altri organi delle Nazioni Unite e organizzazioni internazionali a carattere regionale, ma ponendo un ulteriore compito a carico di un'operazione di *peacekeeping*, già gravata da un mandato assai ampio e di difficile attuazione.

5. La nozione di "sicurezza" nell'Unione europea

Sebbene il problema di forme di cooperazione in materia di sicu-

rezza a livello europeo fosse stato affrontato fin dall'inizio degli anni '50 con la stipulazione del Trattato sulla Comunità europea di difesa (CED), mai entrato in vigore, è solo all'inizio degli anni '90, con le riforme introdotte dal Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992), che gli Stati membri dell'allora Comunità economica europea hanno integrato l'atto istitutivo con un apposito Titolo, specificamente dedicato alla Politica estera e di sicurezza comune. Ulteriori emendamenti volti a migliorare le capacità operative dell'UE nella gestione delle crisi internazionali sono stati introdotti, a livello costituzionale, con il Trattato di Lisbona (13 dicembre 2007).

Non essendo possibile approfondire in questa sede il contenuto e i limiti della Politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE (che, peraltro, continua a essere parzialmente caratterizzata da forme di cooperazione intergovernativa)¹⁴, basti qui ricordare alcuni atti programmatici da cui è possibile cogliere alcuni elementi utili per meglio comprendere l'evoluzione della nozione di "sicurezza" nell'Unione.

Il primo documento consiste nell'Agenda europea sulla sicurezza, una comunicazione della Commissione europea del 2015¹⁵, dalla quale emerge una nozione che va ben al di là della sicurezza "militare". In particolare, preso atto che "gli Stati membri hanno la responsabilità primaria in materia di sicurezza, ma da soli non possono più assicurarla", l'Agenda europea persegue l'obiettivo di una collaborazione migliore e più incisiva, in particolare in tre settori, individuati come prioritari, in quanto strettamente interconnessi e caratterizzati da una spiccata dimensione transfrontaliera: contrasto a terrorismo, gravi forme di criminalità organizzata e criminalità informatica. Vengono inoltre enunciati alcuni principi essenziali, nel cui rispetto si devono svolgere tali attività di contrasto, vale a dire: garanzia dei diritti fondamentali; rispetto della trasparenza e assicurazione del controllo democratico (da cui il riconoscimento del ruolo essenziale svolto dal Parlamento europeo, come co-legislatore, e dai parlamenti nazionali); coordinamento tra dimensione

¹⁴ V. artt. 42-46 del Trattato sull'Unione europea. Per un'ampia e accurata ricognizione, v. Vellano, Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2023.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, doc. COM (2015) 185 final del 28 aprile 2015.

interna ed esterna, in quanto “la sicurezza interna dell’UE e la sicurezza mondiale sono interdipendenti e interconnesse”.

Quanto alle specifiche azioni, il contrasto al terrorismo e la prevenzione della radicalizzazione comportano, tra l’altro: il monitoraggio dei movimenti di terroristi stranieri e delle connessioni tra reti terroristiche; il coordinamento delle indagini e delle azioni penali volte a ostacolare l’accesso a (e l’utilizzo di) sostanze chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari; la prevenzione e la repressione delle attività di propaganda, in particolare, tramite internet e al finanziamento del terrorismo. L’obiettivo dello smantellamento della criminalità organizzata dev’essere perseguito, invece, contrastando, in particolare, le infiltrazioni nell’economia legale e le sue principali fonti di finanziamento, come corruzione, frode, contraffazione e grandi traffici criminali (es. armi, droga, esseri umani, fauna selvatica). Infine, per quanto riguarda la criminalità informatica (“per sua natura senza frontiere, flessibile e innovativa”), le principali azioni consistono nella prevenzione e repressione degli attacchi e dei reati informatici (si pensi, ad esempio, alla lotta allo sfruttamento sessuale dei minori).

Il secondo strumento consiste nella Comunicazione della Commissione sulla strategia dell’Unione europea per la sicurezza, contenente un piano quinquennale per il periodo 2020-2025¹⁶. La Comunicazione esordisce prendendo atto che la situazione della sicurezza in Europa è in costante evoluzione, in quanto oggetto di minacce mutevoli (tra cui i cambiamenti climatici) e ibride, ove con questa espressione s’intende «la combinazione di attività coercitive e sovversive, di metodi convenzionali e non convenzionali (cioè diplomatici, militari, economici e tecnologici), che possono essere usati in modo coordinato da soggetti statali o non statali per raggiungere determinati obiettivi (pur rimanendo sempre al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata)». Nello stesso documento, però, si prende anche atto del fatto che la crisi determinata dal Covid-19 ha messo in luce la necessità di un’autonomia strategica delle catene di approvvigionamento in termini di prodotti, servizi, infrastrutture e tecnologie critici.

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, doc. COM (2020) 605 final del 24 luglio 2020.

A fronte di tali minacce, è indispensabile una risposta integrata, tenendo alta l'attenzione sia nei confronti di situazioni esterne all'Unione, in particolare l'Africa, sia nei confronti della criminalità organizzata, del terrorismo e della criminalità informatica. Tra gli strumenti da utilizzare, basti qui ricordare: la creazione di specifiche competenze, per rispondere in modo adeguato a minacce in rapida evoluzione; la collaborazione sistematica tra settori pubblico e privato; la necessità di informazioni tempestive, in particolare attraverso il rafforzamento delle banche dati europee, posto che molte informazioni si trovano solo nelle banche dati nazionali o sono scambiate al di fuori dei sistemi stabiliti dall'Unione. Nell'attività di contrasto alla criminalità organizzata vengono inoltre in rilievo nuovi strumenti di cooperazione di cui si è dotata l'UE, come l'istituzione della Procura europea¹⁷ e l'emanazione del regolamento 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco, tra Stati membri, dei provvedimenti di congelamento e di confisca di beni derivanti da vari reati, tra cui partecipazione a organizzazioni criminali, terrorismo, tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale di minori e pedopornografia, traffici illeciti di stupefacenti, armi, munizioni ed esplosivi¹⁸.

Il terzo documento ("Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa"; in seguito: Bussola strategica), consiste in un piano d'azione volto a rafforzare la sicurezza e la difesa europea entro il 2030¹⁹. Particolarmente rilevante è il fatto che il piano d'azione sia stato approvato dal Consiglio dell'UE il 21 marzo 2022, vale a dire a pochi giorni di distanza dall'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia, definita nello stesso documento come "un cambiamento epocale nella storia europea".

La Bussola strategica si articola in quattro pilastri, nei quali l'attenzione è particolarmente concentrata sul rafforzamento delle ca-

¹⁷ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO"), in *GUUE* L 283 del 31 ottobre 2017, p. 1.

¹⁸ Regolamento 2018/1805 del Parlamento e del Consiglio del 14 dicembre 2018, in *GUUE* L 303 del 28 novembre 2018, p. 1. Il regolamento ha cominciato a essere applicato a partire dal 19 dicembre 2020.

¹⁹ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, doc. 7371/22 del 21 marzo 2022.

pacità di reazione a livello militare. Il primo pilastro (“azione”) prevede la creazione di una forza militare UE di 5.000 uomini, di rapido dispiegamento in situazioni di crisi e ambienti ostili, nonché il rafforzamento delle operazioni militari e delle missioni civili UE all'estero, ove necessario. Il secondo pilastro (“protezione”) comporta il potenziamento delle capacità di *intelligence* degli Stati membri attraverso l'adozione di un pacchetto di strumenti (*EU Cyber Defence Policy*; *EU Space Strategy for Security and Defence*; *EU Hybrid Toolbox*), al fine di anticipare e contenere attività ostili, consistenti in manipolazioni e ingerenze da parte di attori stranieri. Il terzo pilastro (“investimento”) ha per oggetto un incremento dei finanziamenti a favore del settore della difesa e, più in generale, di iniziative volte a ridurre le dipendenze tecnologiche e industriali. Infine, il quarto pilastro (“collaborazione”) si propone di rafforzare la cooperazione dell'UE con altri attori internazionali, a livello mondiale e regionale, in particolare, con le Nazioni Unite, la NATO, l'Unione africana e Stati che condividono gli stessi valori.

Più in generale, la Bussola strategica ribadisce la necessità di contrastare il terrorismo internazionale, preannunciando una revisione dei programmi e degli strumenti UE esistenti in materia. Particolare attenzione viene anche riservata al contrasto alle modificazioni climatiche, in quanto “moltiplicatrici” di minacce, e alla necessità di un approccio integrato a crisi complesse.

In conclusione, se nell'UE la questione della sicurezza è stata prevalentemente affrontata attraverso un approccio integrato e multilivello, con l'adozione della Bussola strategica la dimensione militare sembra prendere il sopravvento. La protezione dalle minacce esterne diventa, infatti, la preoccupazione dominante (“our security at home depends on peace beyond our borders”). In effetti, le minacce esterne si sono moltiplicate (una guerra è in atto ai confini dell'Unione e gravi conflitti armati o crisi strutturali affliggono Paesi poco distanti, come la Libia o la Siria). Resta tuttavia il dubbio se, a lungo termine, non sarebbe più efficace insistere su una strategia integrata, data la persistente esistenza di una molteplicità di minacce, strettamente interdipendenti, che richiedono competenze diversificate e una cooperazione sistematica, a livello interno ed esterno, tra Stati, e tra attori pubblici e privati.

6. Conclusioni

La nozione di sicurezza è profondamente mutata negli ultimi decenni, passando progressivamente dalla dimensione della “sicurezza degli Stati” a quella, più ampia e complessa, della “sicurezza umana”. La prassi delle Nazioni Unite e dell’UE dimostrano che entrambe le organizzazioni sono consapevoli di questa evoluzione. I risultati delle azioni intraprese non sembrano, però, pienamente soddisfacenti.

Sull’efficacia delle misure adottate dalle Nazioni Unite pesano limiti strutturali, apparentemente insuperabili a causa sia dei vincoli procedurali previsti dalla stessa Carta delle Nazioni Unite – come il diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza – sia dei compromessi politici che hanno portato a una selettività delle azioni intraprese. Preoccupa, inoltre, che, a fronte della moltiplicazione di nuove minacce, sempre più complesse e interdipendenti, le grandi potenze si siano dimostrate profondamente divise e, soprattutto, più propense ad adottare soluzioni unilaterali, anziché a rafforzare la cooperazione multilaterale. Eppure dovrebbe essere chiaro che:

«more than ever before, no State can stand wholly alone. Collective strategies, collective institutions and a sense of collective responsibility are indispensable (...). No State, no matter how powerful, can by its own efforts alone make itself invulnerable to today’s threats»²⁰.

Quanto all’Unione europea, l’adozione di un approccio integrato e multilivello a minacce complesse e strettamente interrelate appare particolarmente apprezzabile. Dispiace, tuttavia, osservare che, dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, l’attenzione delle istituzioni europee appaia prevalentemente concentrata sulla sicurezza militare, anziché sul rafforzamento di un approccio integrato basato sulla cooperazione degli Stati membri nei settori in cui sicurezza interna e sicurezza esterna sono strettamente interrelate.

Più in generale, non si può dire che la sicurezza umana occupi una posizione centrale nell’agenda delle istituzioni internazionali. La sicurezza degli Stati continua, anzi, a rappresentare la preoccupazione

²⁰ *A More Secure World* cit., p. 15.

dominante. Non sembra, infatti, che energie e risorse adeguate convergano verso la realizzazione di un obiettivo imprescindibile: comprendere le cause delle principali minacce, sul piano politico, ambientale, economico e sociale, e assicurare un intervento tempestivo per sradicarle.

LA GIUSTIZIA DI TRANSIZIONE: IL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

Elena Carpanelli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Giustizia di transizione e obblighi internazionali degli Stati. – 3. Verso un modello di giustizia di transizione fondata sul diritto internazionale? – 4. Giustizia di transizione e organizzazioni internazionali. – 5. La giustizia di transizione in Europa alla luce del quadro giuridico internazionale.

1. *Introduzione*

L'espressione giustizia di transizione (*transitional justice*) si riferisce a quell'insieme di misure attraverso le quali una società si confronta con un passato di gravi abusi e sistematiche violazioni dei diritti umani, in un contesto post-conflittuale o a seguito della caduta di un regime autoritario. L'Organizzazione delle Nazioni Unite (d'ora in avanti anche ONU) definisce, infatti, la giustizia di transizione come "the full range of processes and mechanisms associated with a society's attempt to come to terms with a legacy of large-scale past conflict, repression, violations and abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation"¹. Questi meccanismi possono avere natura giudiziaria o meno e includere, *inter alia*, l'esercizio dell'azione penale, la ricerca della verità, l'adozione di riforme istituzionali e di misure di riparazione nei confronti delle vittime, anche in combinazione tra loro².

Per quanto le moderne origini della prassi in materia vengano fatte risalire all'istituzione dei tribunali militari internazionali di Norimberga e Tokyo all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale³, il

¹ Rapporto del Segretario Generale dell'ONU, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN doc. S/2004/616, 23 agosto 2004, par. 8.

² Ibid.

³ R. TEITEL, "Transitional Justice Genealogy", in *Harvard Human Rights Journal*, 16, 2003, pp. 69-94. Sull'adozione di misure di giustizia transizionale in epoche stori-

termine *transitional justice* iniziò a essere utilizzato solo a partire dagli anni '90 del XXI secolo⁴, quando la giustizia di transizione si affermò come un autonomo settore di studio e ricerca. Tra la fine degli anni '80 e la prima metà degli anni '90, alcuni eventi storici, tra cui la caduta dei regimi comunisti nell'Europa orientale e la fine del regime di *apartheid* in Sud Africa⁵, evidenziarono le difficoltà che impregnano le fasi successive alla caduta di un regime autoritario o al termine di un conflitto, dominate dalla tensione apparente tra gli obiettivi di pace e democrazia, da un lato, e di giustizia, dall'altro lato. Tali avvenimenti sollecitarono l'organizzazione di alcune conferenze volte a esaminare i problemi posti dalle transizioni verso la democrazia e la pace⁶, che funsero da volano per un più ampio dibattito sul tema. La locuzione giustizia di transizione ha così acquisito un duplice significato, venendo oggi utilizzata non solo per indicare una determinata prassi – l'insieme dei meccanismi che informano il passaggio dal conflitto alla pace o da un assetto autoritario a uno democratico – ma anche il dibattito che ruota intorno ad essa, cresciuto esponenzialmente negli ultimi quarant'anni⁷. Quest'ultimo si è evoluto nel tempo, progressivamente superando una lettura antinomica del rapporto tra pace (o democrazia) e giustizia, secondo la quale l'esercizio dell'azione penale ostacolerebbe la riconciliazione, a favore di una visione fondata sulla coesistenza e il reciproco rafforzamento: non ci può essere pace (o democrazia) senza giustizia⁸.

che antecedenti si rinvia a H. O. YUSUF, *Origin, Context and Developemnt of Transitional Justice*, in H. O. YUSUF, H. VAN DER MEWE (a cura di), *Transitional Justice. Theories, Mechanisms and Debates*, Londra, 2021, pp. 1-29.

⁴ A. PAIGE, "How 'Transitions' Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice", in *Human Rights Quarterly*, 31, 2009, pp. 321-367.

⁵ Sull'importanza di questi eventi nella costruzione del dibattito sulla giustizia di transizione si rinvia a M. ZUNINO, *Justice Framed: A Geneaology of Transitional Justice*, Cambridge, 2019, p. 59 ss.

⁶ Il riferimento è alle seguenti conferenze: "Punishment or Pardon?", Aspen Institute, Queenstown, Stati Uniti d'America, 4-6 novembre 1988; "Justice in Time of Transition", Salisburgo, Austria, 7-10 marzo 1992; "Dealing with the Past", Western Cape, Sud Africa, febbraio 1994.

⁷ Si veda nuovamente M. ZUNINO, *Justice Framed: A Geneaology of Transitional Justice*, cit., p. 3.

⁸ Si veda, tra gli altri, J. GARCIA-GODOS, *It is About Trust: Transitional Justice and*

Per sua natura, lo studio della giustizia di transizione ben si presta a un approccio interdisciplinare, stante le sue implicazioni sociali, filosofiche, politologiche e giuridiche. Il presente capitolo si limita, tuttavia, a esaminare il tema attraverso le lenti del diritto internazionale, soffermandosi su tre profili specifici, tra loro strettamente interconnessi: la necessità che i meccanismi adottati a livello nazionale in una fase di transizione rispettino gli obblighi internazionali degli Stati; il ruolo del diritto internazionale nel definire un modello di giustizia di transizione; la prassi rilevante delle organizzazioni internazionali. Questo inquadramento generale permetterà, in conclusione, di svolgere alcune riflessioni sulla giustizia di transizione in Europa.

2. *Giustizia di transizione e obblighi internazionali degli Stati*

L'adozione di meccanismi e processi che informano il passaggio da un assetto autoritario a uno democratico o dal conflitto alla pace a livello nazionale non può prescindere dagli obblighi assunti dagli Stati sul piano internazionale, in particolare in materia di tutela dei diritti umani⁹. Nella prospettiva del diritto internazionale, la giustizia di transizione può infatti essere considerata come “an observed national phenomenon that must not violate international law”¹⁰. Ciò nonostante, in alcuni casi, il modo in cui uno Stato si confronta con un passato di gravi violazioni dei diritti umani può dare luogo a una violazione dei suoi obblighi internazionali.

La varietà di soluzioni adottate sul piano interno e, dunque, la peculiarità di ciascuna esperienza, nonché l'eterogeneità degli obblighi

Accountability in the Search for Peace, in C. M. BAILLIET, K. LARSEN (a cura di), *Promoting Peace Through International Law*, Oxford, 2015, pp. 321-343.

⁹ Sull'applicabilità del diritto internazionale nei contesti di transizione si rinvia a J. ROBERTI DI SARSINA, *Transitional Justice and a State's Response to Mass Atrocity. Reassessing the Obligation to Investigate and Prosecute*, L'Aia, 2019, p. 161 ss.

¹⁰ L. GROVER, “Transitional Justice, International Law and the United Nations”, in *Nordic Journal of International Law*, 88, 2019, pp. 359-397. Si veda anche P. SULLO, *Beyond Genocide: Transitional Justice and Gacaca Courts in Rwanda. The Search for Truth, Justice and Reconciliation*, L'Aia, 2018, p. 66, secondo il quale: “due regard must be given to those principles of international law which constitute the legal framework within which transitional justice processes are expected to take place”.

assunti dagli Stati sul piano internazionale, rendono impossibile dare conto in questa sede di tutte le violazioni delle norme internazionali che si possono verificare in un processo di transizione. Gli Stati in transizione hanno adottato, e ancora adottano, strategie variegate per confrontarsi con il proprio passato, dando priorità a obiettivi differenti. Inoltre, anche all'interno del medesimo Stato, si sono talora succedute esperienze di giustizia di transizione molto diverse tra loro. Ciò nonostante, alcuni esempi possono aiutare a meglio inquadrare la questione.

A fronte di esigenze di riconciliazione e dei limiti strutturali degli ordinari sistemi di giustizia nell'affrontare una moltitudine di gravi violazioni dei diritti umani, alcuni Stati hanno optato, nelle fasi di transizione, per l'adozione di provvedimenti di amnistia, di fatto rinunciando a perseguire penalmente i responsabili dei crimini commessi durante un conflitto o una dittatura. Ciò è accaduto, ad esempio, in Argentina, dove, negli anni '80 del secolo scorso, furono emanate due leggi di amnistia, che ebbero l'effetto di garantire l'impunità a membri della Giunta militare responsabili di avere commesso gravi violazioni dei diritti umani tra il 1976 e il 1983¹¹. La concessione di misure di amnistia – *de jure* o *de facto* – a favore dei responsabili di gravi violazioni dei diritti umani solleva tuttavia dubbi sotto il profilo della sua compatibilità con il diritto internazionale¹². Se è vero, infatti, che l'esistenza di una norma internazionale di natura consuetudinaria che vieti l'adozione di simili misure permane ad oggi controversa, alcune disposizioni pattizie sono state interpretate nel senso di proibire provvedimenti che precludono l'esercizio dell'azione penale nei confronti di coloro che hanno commesso gravi violazioni. A tale proposito, basti richiamare quanto statuito dalla Corte interamericana dei diritti umani, ossia l'organismo preposto a vigilare sull'osservanza della Convenzione americana dei diritti umani da parte degli Stati contraenti, nel *Caso del massacro di El Mozote c. El Salvador*. La Corte, chiamata a va-

¹¹ Tali leggi sono state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte suprema di giustizia argentina il 14 giugno 2005.

¹² Sul tema si rimanda, tra gli altri, a G. DELLA MORTE, *Le amnistie nel diritto internazionale*, Padova, 2012, e a G. LE MOLI, *Amnistie e giustizia transitoria*, in I. CARACCILO, U. MONTUORO (a cura di), *Ricostruzione della pace, giustizia e tutela dei diritti umani*, Torino, 2021, pp. 123-136.

lutare la compatibilità con la Convenzione di una misura legislativa nazionale che prevedeva la concessione dell'amnistia come strumento per consolidare la pace in El Salvador, ha evidenziato l'"incompatibility of amnesty laws in relation to grave human rights violations with international law and the international obligations of States", precisando che "this is because amnesties or similar mechanisms have been one of the obstacles cited by States in order not to comply with their obligation to investigate, prosecute and punish, as appropriate, those responsible for grave human rights violations"¹³.

Problemi di compatibilità con gli obblighi internazionali possono sorgere anche qualora uno Stato non preveda amnistie e opti, invece, per l'esercizio dell'azione penale. In alcuni Stati, ad esempio, si sono affermati modelli di giustizia di transizione che, nel tentativo di favorire la riconciliazione, prevedono, in caso di condanna dei responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, sanzioni alternative rispetto all'imprigionamento. In Colombia, ad esempio, l'Accordo di pace concluso tra le *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) e il governo nel 2016 stabilisce che coloro i quali ammettono di avere commesso gravi violazioni dei diritti umani davanti a una camera *ad hoc* della *Jurisdicción Especial para la Paz* sono sottoposti a misure restrittive della libertà in "condizioni speciali", ossia durante l'esercizio di lavori socialmente utili¹⁴. Anche simili soluzioni suscitano, però, non poche perplessità sotto il profilo del rispetto del diritto internazionale. Alcuni trattati sui diritti umani, come la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti¹⁵ e la Convenzione per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate¹⁶, vincolano gli Stati parti ad adottare sanzioni "appropriate" a fronte di

¹³ Cfr. Corte interamericana dei diritti umani, *Caso del massacro di El Mozote c. El Salvador*, 25 ottobre 2012, par. 283. Sulla giurisprudenza antecedente della Corte in materia si rinvia, tra gli altri, a C. BINDER, "The Prohibition of Amnesties by the Inter-American Court of Human Rights", in *German Law Journal*, 2011, pp. 1203-1230.

¹⁴ Sull'esperienza di giustizia di transizione in Colombia sia permesso rinviare a E. CARPANELLI, "Transitional Justice in Colombia: Shadows and Lights of the Agreement of the Victims of the Conflict", in *Diritti umani e diritto internazionale*, 11, 2017, pp. 643-674.

¹⁵ New York, 10 dicembre 1984, entrata in vigore il 26 giugno 1987.

¹⁶ New York, 20 dicembre 2006, entrata in vigore il 23 dicembre 2010.

atti di tortura o sparizioni forzate¹⁷. Inoltre, vi sono trattati internazionali sui diritti umani che, pur non contenendo simili disposizioni, sono stati interpretati nel senso di fissare un obbligo per gli Stati parti di prevedere sanzioni commisurate alla gravità delle violazioni commesse¹⁸. Per quanto la definizione del *quantum* sanzionatorio (appropriato) sia rimessa alla discrezionalità degli Stati, si potrebbe pertanto argomentare che una sanzione che esclude la reclusione per i responsabili di gravi violazioni dei diritti umani non sia mai commisurata alla gravità degli abusi commessi. Un ragionamento simile sembra essere stato seguito dalla già richiamata Corte interamericana dei diritti umani, la quale ha ritenuto che la riduzione del periodo di reclusione per i responsabili di un omicidio extragiudiziale e la possibilità, data loro, di lasciare il luogo di detenzione violassero l'obbligo di punire i responsabili di gravi violazioni dei diritti umani derivante dalla Convenzione americana dei diritti umani¹⁹. È tuttavia opportuno rilevare come le esigenze di riconciliazione proprie di una fase di transizione verso la pace e la democrazia possano avere un peso nel determinare l'appropriatezza della sanzione e, dunque, la compatibilità della misura adottata a livello interno con gli obblighi internazionali.

La scelta di esercitare l'azione penale all'indomani di un conflitto o della caduta di un regime autoritario chiama in causa anche altre norme internazionali, come quelle in materia di equo processo. Un esempio in questo senso è rappresentato dal dibattito sorto intorno al ricorso alle corti *gacaca* – tribunali fondati su forme di amministrazione della giustizia radicate nel periodo precoloniale – per processare i responsabili del genocidio ruandese del 1994. È stato osservato, infatti, come inizialmente tali corti non rispettassero, tra l'altro, il principio del *ne bis in idem*, sancito, sul piano universale, dal Patto internazionale sui diritti civili e politici²⁰, posto che le stesse potevano cassare una deci-

¹⁷ Si vedano, rispettivamente, gli articoli 4(2) e 7(1).

¹⁸ Sul tema e per una panoramica della giurisprudenza rilevante in materia si rinvia, tra gli altri, ad A. SEIBERT-FOHR, *Prosecuting Serious Human Rights Violations*, Oxford, 2009, p. 27.

¹⁹ Corte interamericana dei diritti umani, *Manuel Cepeda Verga c. Colombia*, sentenza del 26 maggio 2010, par. 154.

²⁰ New York, 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1977. Si veda l'articolo 14.

sione precedente di condanna o assoluzione emessa da un tribunale ordinario²¹.

Spesso, l'esercizio dell'azione penale rappresenta solo uno dei meccanismi messi in atto da uno Stato in transizione. Altri provvedimenti includono, ad esempio, la rimozione di pubblici ufficiali dai propri incarichi (cosiddetto "processo di lustrazione") o la restituzione di beni sottratti durante un regime autoritario. Anche simili misure possono tuttavia sollevare dubbi di compatibilità con le norme internazionali rilevanti. La Corte europea dei diritti umani, ossia l'organo di controllo istituito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (o Convenzione europea dei diritti umani)²², ha riscontrato, ad esempio, come, nell'adottare simili misure, alcuni Stati parte avessero violato i propri obblighi discendenti dalla Convenzione²³. È possibile richiamare, in questo senso, la sentenza nel caso *Bobek c. Polonia*, in cui la Corte ha concluso che la Polonia avesse violato l'articolo 6 in materia di diritto all'equo processo, non avendo permesso alla ricorrente, interessata dal processo di lustrazione seguito alla caduta del regime comunista, di conoscere il contenuto dei documenti sulla cui base erano stati adottati provvedimenti nei suoi confronti²⁴. Un altro esempio è rappresentato dalla sentenza nel caso *Velikovi e altri c. Bulgaria*, dove la Corte ha ritenuto che, in alcuni casi, lo Stato convenuto avesse violato il diritto di proprietà dei ricorrenti²⁵, disponendo la restituzione di beni da loro acquisiti durante il periodo comunista ai precedenti proprietari, che ne erano stati arbitrariamente

²¹ Questo e altri profili di (in)compatibilità con le norme internazionali in materia di equo processo sono presi in considerazione in P. SULLO, *Beyond Genocide*, cit., pp. 182-184.

²² Roma, 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953. Sul tema si rinvia, tra gli altri, a J. GALLEN, "The European Court of Human Rights, Transitional Justice and Abuses in Consolidated Democracies", in *Human Rights Law Review*, 19, 2019, pp. 675-704.

²³ Sul tema si rinvia, tra gli altri, a E. BREMS, "Transitional Justice in the case law of the European Court of Human Rights", in *The International Journal of Transitional Justice*, 5, 2011, pp. 282-303.

²⁴ Ricorso 68761/01, sentenza del 17 luglio 2007, par. 75.

²⁵ Tale diritto è sancito all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti umani.

deprivati²⁶. La Corte, nel giungere a questa conclusione, ha valutato tre fattori: l'eventuale acquisto in buona fede dei beni; l'ammontare del risarcimento garantito ai "nuovi" proprietari rispetto al valore del bene; l'importanza sociale del bene (come nel caso di un immobile adibito a unica abitazione)²⁷.

3. *Verso un modello di giustizia di transizione fondata sul diritto internazionale?*

Se il diritto internazionale, da un lato, ha operato tradizionalmente (e ancora opera) come "parametro di legalità" di esperienze di giustizia di transizione emerse sul piano nazionale, dall'altro lato, ne ha progressivamente (e inevitabilmente) delineato il contenuto. Il diritto internazionale non assolverebbe, dunque, quest'ultima funzione solo in presenza di trattati internazionali qualificabili come "strumenti di transizione", quali, ad esempio, l'Accordo di Londra, che istituì il Tribunale militare internazionale di Norimberga con lo scopo di processare i criminali nazisti²⁸, o lo Statuto della Corte penale internazionale²⁹, bensì, più in generale, rispetto a ogni esperienza di giustizia di transizione.

Due sviluppi possono essere menzionati a tal proposito. Innanzitutto, come è emerso nel paragrafo precedente, gli organi di controllo istituiti da trattati sui diritti umani, conclusi sia a livello universale sia a livello regionale, hanno gradualmente chiarito, sulla base degli obblighi negativi e positivi discendenti dai relativi strumenti pattizi, ciò che uno Stato parte deve e non deve fare in un periodo di transizione. Tale prassi è il risultato della proliferazione di ricorsi individuali presentati dinanzi a questi organi di controllo, che ha determinato, a sua volta, un'"individualizzazione" e "giudiziarizzazione" dei processi di transizione³⁰.

²⁶ Ricorso 43278/98 e altri, sentenza del 15 marzo 2007, parr. 222 e 228.

²⁷ Ibid., par. 177 e ss.

²⁸ Concluso l'8 agosto 1945.

²⁹ Roma, 17 luglio 1998, entrato in vigore il 1° luglio 2002.

³⁰ R. TEITEL, "Transitional Justice and Judicial Activism – A Right to Accountability?", in *Cornell International Law Journal*, 48, 2015, p. 420. L'Autrice evidenzia anche alcuni aspetti negativi di questa evoluzione, in particolare l'affermazione di un modello di giustizia di transizione "poco attento" alla dimensione collettiva.

In secondo luogo, negli ultimi decenni, sono stati adottati, soprattutto in seno all'ONU, numerosi strumenti di "diritto soffice" (o *soft law*) rilevanti in materia di giustizia di transizione³¹. Per quanto questi strumenti non producano di per sé effetti giuridicamente vincolanti, possono comunque avere un peso sul piano normativo, influenzando l'applicazione e soprattutto la formazione di norme internazionali³². Tra gli atti di *soft law* rilevanti in materia di giustizia di transizione meritano di essere menzionati l'*Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*³³, di cui la Commissione dei diritti umani dell'ONU (dal 2006 sostituita dal Consiglio dei diritti umani) ha preso atto nel 2005³⁴, e i *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, adottati dall'Assemblea generale dell'ONU nello stesso anno³⁵. Questi strumenti sanciscono una serie di principi volti a guidare l'azione degli Stati nell'adottare misure efficaci per combattere l'impunità e garantire la riparazione a fronte di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario (anche noto come "diritto dei conflitti armati"). L'*Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, ad esempio, è suddiviso in quattro parti, dedicate rispettivamente agli obblighi generali degli Stati in materia di lotta all'impunità, al diritto alla verità, al diritto alla giustizia e al diritto alla riparazione e alle garanzie di non ripetizione. Nella seconda parte, si richiede agli Stati, tra l'altro, di garantire il diritto di ogni individuo a conoscere la verità circa la commissione di gravi crimini e di conservare gli archivi e le altre prove concernenti gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario³⁶. Inoltre, si enunciano alcune linee guida cui gli Stati dovrebbero attenersi laddove istituiscano

³¹ L. GROVER, *Transitional Justice, International Law and the United Nations*, cit., p. 372 ss.

³² E. M. TRAMONTANA, "Il soft law e la resilienza del diritto internazionale", in *Ars Interpretandi*, 2017, pp. 43-66.

³³ Doc. E/CN.4/2005/102/Add. 1, 8 febbraio 2005.

³⁴ Commissione dei diritti umani, risoluzione 2005/81, 21 aprile 2005, doc. E/CN.4/RES/2005/81.

³⁵ Doc. A/RES/60/147, 16 dicembre 2005.

³⁶ Principi 2-5.

no Commissioni di verità³⁷, ossia organi non giudiziari aventi il compito sia di indagare sugli abusi commessi durante un conflitto armato o un regime autoritario sia di fare raccomandazioni per favorire la riconciliazione³⁸. Nella terza parte, si afferma, tra l'altro, l'obbligo degli Stati di svolgere indagini sulle violazioni dei diritti umani e di processare e sanzionare i responsabili, nonché l'obbligo di evitare che alcune norme, come quelle in materia di prescrizione, amnistia, immunità, *ne bis in idem*, vengano utilizzate per garantire l'impunità³⁹. Infine, nella quarta parte, si sanciscono sia l'obbligo degli Stati di garantire una riparazione alle vittime di gravi violazioni dei diritti umani attraverso misure di restituzione, risarcimento, riabilitazione e soddisfazione, sia l'obbligo di assicurare che simili violazioni non si ripetano in futuro, adottando, a tal fine, riforme istituzionali e altre misure necessarie per creare una cultura di rispetto dei diritti umani⁴⁰.

Come risultato delle due evoluzioni sopra descritte, si sarebbe progressivamente delineato un "international transitional justice regime", che trarrebbe fondamento sia dalle norme internazionali pattizie in materia di diritti umani, per come interpretate dai relativi organi di controllo, sia dagli strumenti di *soft law* adottati in materia di giustizia di transizione. Come è stato sottolineato, infatti, "under the complexity and dynamism of contemporary international law-making, international standards may well emerge as a result of the interplay of different instruments, regardless of their nature"⁴¹. A definire questa "new law of transitional justice" concorrerebbero, inoltre, anche la prassi degli Stati e delle organizzazioni internazionali relativa, tra l'altro, agli accordi di pace, oltre che altre norme internazionali, in particolare quelle in materia di diritto dei conflitti armati e di diritto penale internazionale⁴².

³⁷ Principi 6-13.

³⁸ Sul tema si rinvia, *ex multis*, a P. HEYNER, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, seconda edizione, New York, Abingdon, 2011.

³⁹ Principi 19 e 22.

⁴⁰ Principi 31-35.

⁴¹ M. BARELLI, "The Role of Soft Law in the International Legal System: The Case of the United Nations Declaration of the Rights of Indigenous Peoples", in *The International and Comparative Law Quarterly*, 58, 2009, p. 959.

⁴² C. BELL, *The "New Law" on Transitional Justice*, in K. AMBOS E AL. (a cura di), *Building a Future on Peace and Justice*, Berlino, 2009, pp. 105-126. Tale assunto trova,

A prescindere dallo specifico fondamento di questo regime, non vi è dubbio che norme e standard internazionali definiscano ormai un “modello” di giustizia di transizione caratterizzato da un approccio integrato a verità, giustizia, riparazione e garanzie di non ripetizione, che limita, di fatto, le opzioni a disposizione delle autorità nazionali. Come è stato osservato, infatti, ad oggi, “supernational norms are being imposed upon (...) [transitional justice] processes (or sometimes even offered as a substitute where they have not occurred or have broken down)”⁴³.

4. *Giustizia di transizione e organizzazioni internazionali*

Come emerso nel paragrafo precedente, l'ONU ha svolto un ruolo importante nella definizione di standard internazionali in materia di giustizia di transizione. Ciò è la conseguenza dell'impegno crescente profuso dall'Organizzazione sul tema a partire dagli anni '90 del secolo scorso, quando la Sotto-commissione sulla prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze della Commissione dei diritti umani incaricò due esperti di eseguire uno studio sull'impunità dei responsabili di gravi violazioni dei diritti umani⁴⁴. Da allora, le attività dell'ONU in materia si sono moltiplicate fino a includere: la definizione di standard e buone prassi; l'assistenza nella creazione e attuazione di meccanismi di giustizia di transizione; il supporto tecnico, materiale

in parte, conferma in un documento del Segretario Generale dell'ONU, che, nell'individuare il fondamento giuridico dell'azione dell'Organizzazione in materia di giustizia di transizione, menziona: “the Charter of the United Nations, along with four of the pillars of the modern international legal system: international human rights law, international humanitarian law, international criminal law, and international refugee law”, oltre a “various UN instruments [that] enshrine rights and duties relative to the right to justice, the right to truth, the right to reparations, and the guarantees of non-recurrence of violations” e “treaty bodies and court jurisprudence, as well as a number of declarations, principles, and guidelines [that] have been instrumental in ensuring the implementation of treaty obligations”. Si veda Guidance Note of the Secretary-General, United Nations Approach to Transitional Justice, marzo 2010, pp. 3-4.

⁴³ R. TEITEL, “Transitional Justice and Judicial Activism – A Right to Accountability?”, cit., p. 388.

⁴⁴ Risoluzione 1992/23 del 27 agosto 1992.

e finanziario; la promozione dell'inclusione di considerazioni sulla tutela dei diritti umani e la giustizia di transizione negli accordi di pace⁴⁵. Tali attività sono gestite principalmente dall'Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani, che, dal 2006, è l'ente di riferimento per la giustizia di transizione all'interno dell'ONU⁴⁶. Nell'esercizio delle sue funzioni, l'Alto Commissariato deve tuttavia coordinarsi con altri organi o organismi. Nel 2011, ad esempio, il Consiglio dei diritti umani ha designato un Relatore speciale sulla promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione, con il compito, tra l'altro, di esaminare e, ove necessario, sostenere le azioni intraprese durante le fasi di transizione da un conflitto o da un regime autoritario alla pace e alla democrazia⁴⁷. Inoltre, il 13 febbraio 2020, il Consiglio di Sicurezza, che da decenni tratta aspetti della giustizia di transizione che ricadono nel proprio mandato, ha tenuto il primo dibattito aperto dedicato esclusivamente al tema⁴⁸.

In generale, l'azione dell'ONU in materia di giustizia di transizione risponde a una serie di principi guida, tra i quali figurano il supporto a processi di giustizia di transizione che rispettino le norme e gli standard internazionali e che siano creati tenendo conto del contesto politico locale e la scelta per un approccio integrato che combini diversi meccanismi al fine di garantire giustizia, verità, riparazione e garanzie di non ripetizione⁴⁹.

L'ONU non è l'unica organizzazione internazionale ad avere elaborato una strategia in materia di giustizia di transizione. Alla progressiva istituzionalizzazione di quest'ultima hanno, infatti, contribuito anche organizzazioni internazionali di carattere regionale. Nel novembre 2015, ad esempio, l'Unione europea ha adottato il proprio Quadro

⁴⁵ Guidance Note of the Secretary General, United Nations Approach to Transitional Justice, cit., p. 3.

⁴⁶ Decisione 2006/47 del Segretario Generale.

⁴⁷ Risoluzione del Consiglio dei diritti umani 18/7, doc. A/HRC/RES/18/7 del 13 ottobre 2011.

⁴⁸ Incontro su *"Peacebuilding and Sustaining Peace: Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Situations"*.

⁴⁹ Guidance Note of the Secretary General, United Nations Approach to Transitional Justice, cit., p. 3 e ss.

strategico sul sostegno alla giustizia di transizione⁵⁰, con l'obiettivo di assicurare il supporto a processi di transizione, anche attraverso la cooperazione con altri Stati e organizzazioni internazionali. Tale Quadro strategico, che risponde agli obiettivi di promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto che caratterizzano l'azione esterna dell'Unione, individua una serie di principi guida, che richiamano quelli elaborati dall'ONU, quali, ad esempio, il rispetto di norme e standard internazionali, l'attenzione per il contesto locale e l'adozione di un approccio integrato a verità, giustizia, riparazione e garanzie di non ripetizione. Inoltre, vi sono elencate una serie di misure che l'Unione può adottare al fine di favorire e sostenere processi di transizione, tra cui, ad esempio, integrare elementi di giustizia di transizione all'interno delle missioni dell'Organizzazione in situazioni di crisi o conflitto e rendere la giustizia di transizione una priorità per gli Stati candidati a divenire membri della stessa.

Anche l'Unione africana ha adottato, nel febbraio 2019, la propria *Transitional Justice Policy*, il cui scopo è "to provide the policy parameters on holistic and transformational Transitional Justice in Africa" e "offers guidelines, possible benchmarks and practical strategic proposals for the design, implementation, monitoring and evaluation of African Transitional Justice processes"⁵¹. Quest'ultimo atto, peraltro, si caratterizza per un approccio in parte divergente alla giustizia di transizione, nel quale il ruolo dell'azione penale appare meno preminente. Ciò nonostante, è possibile identificare alcune linee comuni nelle strategie delle diverse organizzazioni internazionali. Ad esempio, anche la *Transitional Justice Policy* elaborata dall'Unione africana individua la complementarietà dei meccanismi adottati nell'ambito di una transizione e l'attenzione per il contesto locale come due perni della propria azione in materia di giustizia di transizione. Proprio tali convergenze negli approcci di diverse organizzazioni internazionali, oltre a

⁵⁰ Adottata dal Consiglio il 16 novembre 2018 nel contesto del suo 3426mo incontro.

⁵¹ *Transitional Justice Policy*, p. 9. Per un'analisi più approfondita del suo contenuto si rinvia a G. MUKUNDI WACHIRA, *The African Union Transitional Justice Policy Framework and How it Fits into the African Governance Architecture*, in C. JALLOH, K. M. CLARKE, V. O. NMEHIELLE (a cura di), *The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights in Context. Development and Challenges*, Cambridge, 2019, pp. 147-165.

promuovere il rispetto di norme e standard internazionali nei processi di transizione, contribuiscono, di fatto, all'affermazione di questi ultimi, confermando una generale adesione agli stessi.

5. *La giustizia di transizione in Europa alla luce del quadro giuridico internazionale*

Nonostante gli sforzi per garantire la pace e la democrazia, conflitti e regimi autoritari hanno interessato, e tuttora interessano, anche il continente europeo. Numerosi Stati europei hanno quindi dovuto, o dovranno in futuro, confrontarsi con un passato di abusi e gravi violazioni dei diritti umani al fine di ristabilire la pace e la democrazia e garantire la riconciliazione.

Il fatto che tale confronto avvenga nel rispetto delle norme e degli standard internazionali è favorito, in questo contesto, principalmente da due “attori”, già richiamati in precedenza: la Corte europea dei diritti umani e l'Unione europea. La prima può ricevere ricorsi individuali circa l'asserita violazione di norme della Convenzione europea dei diritti umani da parte degli Stati che l'hanno ratificata (ossia, i 46 Stati membri del Consiglio d'Europa)⁵². Come rilevato, la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi su ricorsi individuali che lamentavano la violazione di norme della Convenzione quale conseguenza dell'adozione di misure di lustrazione o riforma nel contesto di processi di transizione, ad esempio a seguito della caduta dei regimi comunisti in alcuni Stati dell'Europa orientale⁵³. Non solo. La Corte si è espressa, tra l'altro, sulla compatibilità con la Convenzione di provvedimenti di amnistia, emanati all'indomani di un conflitto. Nella sentenza relativa al caso *Marguš c. Croazia*, la Corte ha chiarito, ad esem-

⁵² Secondo parte della dottrina, la stessa Convenzione europea dei diritti umani, conclusa all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale con l'obiettivo di evitare che gravi violazioni dei diritti umani potessero ripetersi in futuro, costituirebbe uno “strumento di transizione”. Si rimanda, tra l'altro, a F. NI AOLAÍN, *Transitional Justice and the European Convention on Human Rights*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Briefing n. 10, ottobre 2017.

⁵³ Numerosi ricorsi di questo tipo sono stati presentati di fronte alla Corte contro Lettonia, Lituania, Moldavia, Polonia e Slovacchia.

pio, come la concessione di amnistie a favore dei responsabili di gravi violazioni dei diritti umani sia, in genere, incompatibile con il divieto di indagare, processare e sanzionare i responsabili di tali violazioni discendente dalla Convenzione⁵⁴. A differenza di altri organi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani, la Corte ha però ammesso la possibilità che simili provvedimenti possano eccezionalmente essere adottati a fronte di un'esigenza di riconciliazione⁵⁵.

Attraverso la sua giurisprudenza, la Corte ha, dunque, chiarito ciò che uno Stato può e non può fare nel contesto di un processo di transizione. Inoltre, è probabile che la Corte sia chiamata nuovamente in causa laddove uno Stato parte, all'indomani di un conflitto o della fine di un regime autoritario, adotti misure che sollevino perplessità circa la loro compatibilità con gli obblighi su di esso gravanti in base alla Convenzione.

Fino ad oggi, gran parte degli studi sulla giustizia di transizione in Europa si sono concentrati proprio sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Solo di recente, l'attenzione è stata rivolta anche all'Unione europea, che, come già ricordato, nel 2015 ha adottato il proprio Quadro strategico sul sostegno alla giustizia di transizione. Ciò è facilmente spiegabile se si considera che, fino al 2004, l'unica menzione della giustizia di transizione presente nei documenti dell'Unione era contenuta in un messaggio di adesione della Presidenza a un rapporto sul tema del Segretario Generale dell'ONU⁵⁶. Riferimenti espressi alla giustizia di transizione sono mancati anche negli anni successivi, nonostante il progressivo sviluppo di una prassi rilevante, ancorché frammentaria, dell'Unione in materia⁵⁷.

Nonostante il suo ruolo risulti ad oggi limitato, soprattutto rispetto a quello svolto dall'ONU⁵⁸, è probabile che l'Unione possa esercitare un'influenza sempre maggiore sui processi di transizione in Europa,

⁵⁴ Ricorso 4455/2010, sentenza del 27 maggio 2014, par. 129 ss.

⁵⁵ Ibid., par. 139.

⁵⁶ Per una ricostruzione storica si rinvia, tra l'altro, a T. UNGER, *The European Union and Transitional Justice*, Cleer Working Paper 2010/1, 2010.

⁵⁷ Ibid., p. 17.

⁵⁸ Sul tema si rinvia, tra gli altri, a P. VEROVSEK, "A Burgeoning Community of Justice? The European Union as a Promoter of Transitional Justice", in *International Journal of Transitional Justice*, 15, 2021, pp. 351-369.

non solo assicurando il rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto negli Stati Membri, ma anche condizionando l'adesione di nuovi Membri all'adozione di meccanismi di giustizia di transizione rispettosi delle norme e degli standard internazionali, a cui la stessa aderisce. Il Quadro strategico sul sostegno alla giustizia di transizione ha, infatti, confermato come la politica di allargamento possa fungere da stimolo per transizioni che garantiscano il rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto. A tal fine, l'Unione potrà fornire assistenza e fungere da guida nel contesto del dialogo politico che precede l'adesione.

Occorre ricordare, inoltre, come l'azione dell'Unione europea in materia si stagli oltre i suoi confini (in essere o in divenire attraverso l'allargamento), giacché la stessa promuove globalmente, anche attraverso il proprio supporto finanziario, misure di giustizia di transizione compatibili con le norme e gli standard internazionali. L'Unione, infatti, ritiene che la promozione di simili misure costituisca parte integrante della sua azione esterna in materia sia di cooperazione allo sviluppo sia di mantenimento e ricostruzione della pace. In questo senso, l'Unione può contribuire ai processi di giustizia di transizione in Stati europei non Membri né candidati a divenire Membri, oltre che in Stati che si trovano al di fuori dei confini europei largamente intesi.

UNA INTRODUZIONE AI CONCETTI DI WELFARE STATE E SECONDO WELFARE

Giacomo Degli Antoni

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Welfare state: definizione. – 3. Modelli di welfare state: classificazione. – 4. Evoluzione storica del welfare state. – 5. Secondo welfare.

1. *Introduzione*

L'utilizzo del termine welfare state per indicare lo "stato del benessere" in riferimento al ruolo dello Stato nel promuovere il benessere dei cittadini è relativamente recente. Fu l'arcivescovo di York, William Temple, nel 1941, a utilizzare per primo il termine, riferendosi a welfare state e a warfare state per mettere in luce la differenza tra lo stato del benessere britannico e lo stato di guerra dei nazisti, sottolineando i diversi principi guida dell'azione dello Stato nei due contesti. In precedenza, nel 1879, Adolph Wagner – studioso di scienza delle finanze – aveva utilizzato il termine *Wohlfahrtsstaat* teorizzando il ruolo interventista dello Stato al fine di promuovere il benessere dei cittadini¹.

Recente è anche la nascita del moderno welfare state, che viene comunemente associata al Rapporto Beveridge. Pubblicato nel novembre 1942 ed entrato in vigore nel 1945, il Rapporto è il risultato di una commissione, presieduta da Lord Beveridge, istituita dal governo britannico con lo scopo di considerare i sistemi di assicurazioni sociali e i servizi assistenziali vigenti e suggerire possibili riforme. Un'innovativa proposta del documento era di favorire l'estensione della protezione a tutti i cittadini, a prescindere dai contributi versati. Altri aspetti che connotavano il piano riguardano la concessione di assegni alle famiglie numerose, l'universalità dell'intero sistema assistenziale e l'istituzione di un sistema sanitario nazionale gratuito - si noti a

¹ D. CARBONE, Y. KAZEPOV, *Che cos'è il welfare state*, Roma, Carocci, 2007.

questo proposito che la Nuova Zelanda è stato il primo Paese al mondo a promuovere, nel 1938, un sistema sanitario nazionale completamente finanziato dal gettito fiscale e non da contributi sociali². Queste caratteristiche forniscono un'idea del contributo innovativo portato dal Rapporto Beveridge al concetto di welfare state.

È tuttavia evidente che la necessità di interventi volti a contrastare situazioni di indigenza al fine di favorire il raggiungimento di un minimo livello di benessere affonda le proprie radici significativamente più indietro nel tempo. Nelle società tradizionali e in epoca premoderna, gli interventi per sostenere gli individui in difficoltà erano principalmente a carico della famiglia, al più supportata da fonti di solidarietà primaria, quali il vicinato o le comunità di villaggio³. Successivamente, emerge un ruolo rilevante delle associazioni e degli enti di beneficenza, cui si aggiunge, in particolare a partire dall'epoca moderna, l'intervento più strutturato attraverso leggi e politiche sociali dell'autorità sovrana. Secondo alcuni approcci, lo sviluppo di tale intervento trova principale spiegazione nell'emersione di nuovi e diffusi bisogni connessi ai processi di industrializzazione e urbanizzazione, anche se le prime misure riconducibili al welfare state precedono in alcuni casi il processo di industrializzazione. Diversamente, secondo gli approcci conflittualisti, l'affermazione delle politiche di welfare state troverebbe principale spiegazione non nell'oggettiva necessità dettata da bisogni diffusi, ma nel proliferare dei conflitti sociali e nella conseguente azione dei pubblici poteri per rispondere al conflitto e rafforzare la propria legittimazione⁴. Gli interventi statali riconducibili all'ambito del welfare state, a contrasto di specifici rischi che minano la condizione di benessere dei cittadini (quali malattia, vecchiaia e disoccupazione), a supporto del soddisfacimento di specifici bisogni individuali (quali cura e assistenza), o volti ad alleviare situazioni di disagio e povertà, si sono poi sviluppati in modo diverso nel corso del tempo e a seconda del contesto di riferimento.

Un simile quadro evidenzia quanto il tema welfare state sia complesso. Innanzitutto, sebbene lo scenario di riferimento sia chiaro, non

² *Ibidem*.

³ F. GIROTTI, *Welfare state: storia modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998.

⁴ *Ibidem*.

esiste una definizione univocamente accettata di welfare state. Diversi autori enfatizzano aspetti o elementi differenti nel definire il concetto. In secondo luogo, la differente evoluzione del welfare state nei vari Paesi ha portato all'introduzione di classificazioni che mettono in luce i tratti comuni e le diversità dei vari modelli. Infine, in una prospettiva dinamica, il welfare state ha attraversato una storia secolare, fatta di fasi di espansione e crisi, che è importante comprendere per intuire possibili sviluppi nel prossimo futuro.

Quattro sono i principali obiettivi del presente capitolo. Innanzitutto, attraverso l'analisi di alcune definizioni, si intende presentare il concetto di welfare state, delineandone le caratteristiche chiave. Secondariamente, si intende analizzare alcune principali classificazioni dei modelli di welfare state, soffermandosi sui criteri che le connotano. Nel presentare le classificazioni si richiameranno brevemente i fattori che possono spiegare le differenti strade seguite dal welfare state nel suo percorso di sviluppo in diversi Paesi. Si prenderà poi in esame l'evoluzione storica delle principali politiche di welfare state. Ciò consentirà, nell'ultima parte del capitolo, di introdurre e analizzare le caratteristiche principali del secondo welfare, un modello per la fornitura di servizi di welfare che sembra diffondersi sempre più, rivelando elementi peculiari e innovativi.

2. *Welfare state: definizione*

Per individuare gli elementi essenziali che connotano il concetto di welfare state, appare utile rifarsi alla definizione proposta dall'Enciclopedia Treccani, secondo cui il welfare state riguarda l'insieme delle politiche pubbliche messe in atto da uno Stato e finalizzate a garantire l'assistenza e il benessere dei cittadini. Tale intervento opera attraverso logiche redistributive, modificando l'esito della distribuzione dei redditi che si genera attraverso gli scambi di mercato⁵.

In una definizione proposta nel 1961, A. Briggs definisce il welfare state come uno stato in cui il potere organizzato viene deliberatamente utilizzato, attraverso la politica e l'amministrazione, al fine di modifi-

⁵ Si veda <https://www.treccani.it/enciclopedia/welfare-state/>.

care il risultato delle forze di mercato in tre direzioni: garantire agli individui e alle famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato del loro lavoro o della loro proprietà; ridurre la portata dell'insicurezza, consentendo agli individui e alle famiglie di far fronte a specifici eventi naturali o economici, quali malattia, vecchiaia e disoccupazione, che possono portare a crisi individuali e familiari; garantire che a tutti i cittadini, senza distinzioni di status o di classe, vengano offerti i migliori standard disponibili in relazione a una certa gamma concordata di servizi sociali, quali l'istruzione e la sanità⁶.

Al fine di approfondire alcuni elementi chiave connessi al concetto di welfare state, appare particolarmente efficace la definizione proposta da Maurizio Ferrera⁷, secondo cui:

«Il welfare state è:

1. un insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione;
2. tramite le quali lo stato fornisce ai propri cittadini protezione contro i rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale;
3. introducendo, fra l'altro, specifici diritti sociali nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria.»

La definizione di Ferrera consente di evidenziare tre aspetti cruciali del welfare state. Innanzitutto, il processo di modernizzazione ha avuto un ruolo estremamente rilevante nel determinare l'intervento dello Stato nel promuovere il benessere dei cittadini. Le trasformazioni economiche, sociali e politico-istituzionali che hanno interessato le società europee a partire dal XIX secolo hanno prodotto effetti di grande portata. Sotto il profilo economico hanno caratterizzato il processo di industrializzazione generando cambiamenti della struttura produttiva e occupazionale. Hanno inciso sui modelli di organizzazione sociale, si pensi al fenomeno dell'urbanizzazione e alla sostanziale scomparsa della famiglia estesa. Hanno poi impattato sui sistemi politici e am-

⁶ A. BRIGGS, "The welfare state in historical perspective", in *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, 2 (2), 1961, 221-258.

⁷ M. FERRERA, *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, 2019, 17.

ministrativi, si consideri, a questo proposito, il processo di democratizzazione⁸. In larga misura, il welfare state si sarebbe originato proprio al fine di rispondere ai nuovi rischi e bisogni emersi dal processo di modernizzazione.

In secondo luogo, la definizione consente di approfondire i concetti di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, di particolare efficacia anche al fine di interpretare le differenti categorizzazioni dei modelli di welfare state che saranno discusse nella prossima sezione. Seguendo la trattazione proposta da Ferrera⁹, cui si rimanda per un approfondimento dei tre concetti, possiamo definire assistenza l'insieme degli interventi su base condizionale e frequentemente discrezionale che mirano a rispondere in modo specifico a determinati bisogni individuali o a categorie circoscritte di bisognosi. Quello che connota l'assistenza come misura di protezione sociale è che le prestazioni assistenziali sono condizionate alla presenza di un preciso bisogno individuale – situazioni di povertà, disagio abitativo etc. – e alla mancanza di risorse per porvi rimedio autonomamente. La seconda condizione viene constatata attraverso l'accertamento della situazione economica del potenziale assistito, una verifica cui ci si riferisce comunemente con il termine “prova dei mezzi”, espressione con cui si identificano appunto le forme di valutazione della situazione economica, da parte di una autorità pubblica, di chi domanda una prestazione di assistenza o l'accesso a un servizio in forma agevolata. Ne consegue che l'assistenza è una modalità di protezione selettiva e residuale. L'assistenza interviene solo a seguito di una selezione basata sulle condizioni di bisogno cui i richiedenti non possono far fronte con altri mezzi individuali o familiari. Come vedremo meglio nella quarta sezione, un esempio di schema basato sull'assistenza è quello delle *poor laws*.

Il termine assicurazione sociale (obbligatoria) rimanda a prestazioni, tendenzialmente prive del carattere della discrezionalità, che sono erogate in forma sostanzialmente automatica in relazione a specifici rapporti fra diritti e doveri individuali – si pensi al pagamento dei contributi e al corrispettivo atteso. L'assicurazione sociale può essere in larga misura considerata un nucleo centrale del welfare state moderno

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

e è presente negli Stati con welfare state più consolidati attraverso una pluralità di schemi che considerano i rischi tipici che possono colpire i cittadini, quali vecchiaia, malattia, infortunio, disoccupazione. Gli schemi basati sull'assicurazione obbligatoria compaiono alla fine dell'Ottocento in Germania.

Meno definito appare infine il concetto di sicurezza sociale. Inizialmente il termine comparve negli Stati Uniti per identificare i primi modelli di assicurazione obbligatoria contro la vecchiaia e successivamente fu impiegato in Nuova Zelanda in associazione al primo servizio sanitario nazionale finanziato interamente da gettito fiscale. Con l'elaborazione del Rapporto Beveridge, il termine consolidò il suo significato nel senso di sistema di protezione rivolto a tutti i cittadini rispetto all'assistenza sanitaria e alla garanzia di prestazioni minime e uniformi in termini di reddito. A seguito dell'affermarsi dei modelli di welfare scandinavi, il termine sicurezza sociale tende a identificare situazioni di protezione obbligatoria che forniscono una copertura a tutti i cittadini (non condizionale) e prestazioni omogenee per tutti.

Infine, la definizione di Ferrera mette in luce la connessione tra il welfare state e l'introduzione dei diritti sociali che ha caratterizzato l'evoluzione dello Stato moderno. Secondo il sociologo inglese T.H. Marshall, i diritti di cittadinanza sociale si affermano dopo i diritti civili e i diritti politici. Essi definiscono livelli più o meno elevati di benessere e sicurezza economica e di partecipazione alla vita sociale spettanti a ogni individuo, indipendentemente dal suo ruolo sul mercato del lavoro e a seconda degli standard caratterizzanti la società, in termini di reddito minimo, salute, istruzione etc¹⁰.

Definito il concetto di welfare state, appare opportuno precisare la distinzione fra welfare state e sistema o regime di welfare e welfare mix. Con sistema di welfare si fa riferimento a un concetto più ampio di quello di welfare state, che è sostanzialmente in esso ricompreso. Il sistema o regime di welfare riguarda la modalità di interazione che caratterizza i diversi attori coinvolti nella produzione dei servizi di welfare e nella promozione del benessere dei cittadini; in particolare, oltre

¹⁰ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class and Other Essay* (1950), Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002; D. CARBONE, Y. KAZEPOV, *Che cos'è il welfare state*, cit.

allo Stato, si considerano il mercato, la famiglia e le associazioni intermedie. Le diverse modalità di interazione e il peso che gli attori citati assumono all'interno dei sistemi o regimi di welfare prende il nome di welfare mix, anche al fine di evidenziare l'importanza che la collaborazione tra i diversi soggetti svolge in termini di efficacia delle soluzioni proposte¹¹. Come si vedrà nella quarta sezione, l'intervento dello Stato nella promozione diretta del benessere dei cittadini si è concretizzato in modo sostanziale a partire dalla fine del XIX secolo. Prima di allora le istituzioni che operavano direttamente in tale direzione erano la famiglia, le associazioni e il mercato. L'ingresso nell'arena del welfare dello Stato ha generato un mutamento significativo di equilibri, con l'assunzione da parte di quest'ultimo di un ruolo generalmente predominante, senza tuttavia l'estromissione degli altri attori. Il sistema di interazione fra i quattro soggetti nella promozione del benessere dei cittadini, che si caratterizza alla luce della loro modalità di relazionarsi e del peso relativo di ciascun soggetto, determina così il sistema di welfare e il welfare mix nei vari contesti.

3. *Modelli di welfare state: classificazione*

Tre principali classificazioni dei modelli di welfare sono discusse di seguito. Quella proposta da Richard Titmuss, una delle prime classificazioni che ha voluto mettere in evidenza differenze di carattere strutturale tra i diversi modelli, quella di Gøsta Esping-Andersen, che ha contribuito in modo decisivo al dibattito relativo alle diverse tipologie identificabili di welfare state, e quella di Maurizio Ferrera, che integra e al tempo stesso estende le tipologie proposte da Esping-Andersen.

In una prima classificazione, Titmuss sottolinea come gli interventi collettivi finalizzati a prendersi carico di alcuni bisogni sociali e/o a promuovere interessi generali della società possano essere distinti in tre categorie di welfare: il welfare sociale, il welfare fiscale e il welfare

¹¹ D. CARBONE, Y. KAZEPOV, *Che cos'è il welfare state*, cit. Si veda anche U. ASCOLI, G. B. SGRITTA, *Introduzione*, in U. ASCOLI, C. RANCI, G. B. SGRITTA, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, il Mulino, 2015 e M. Ferrera, *Le politiche sociali*, ed. 2019, cit.

aziendale¹². Tale divisione non si basa su aspetti funzionali o sui fini cui si rivolgono le tre categorie, per i quali sono più evidenti le somiglianze che non le differenze, bensì sulla modalità di organizzazione dei servizi che ha a che fare con i metodi amministrativi e gli strumenti istituzionali impiegati per implementare le politiche. Il welfare sociale fa riferimento a quelli che sono tradizionalmente intesi come “servizi sociali”. È centrato essenzialmente sui servizi alla persona al fine di contrastare situazioni di “dipendenza”, siano esse dovute a cause naturali (legate, ad esempio, all’infanzia e alla vecchiaia) o a fattori sociali e culturali, quali la disoccupazione e l’entrata ritardata dei giovani nel mercato del lavoro. Il welfare fiscale rimanda alla politica fiscale, ad esempio riferendosi al risparmio fiscale connesso a detrazioni di imposta. Il welfare aziendale riguarda l’insieme delle tutele pensionistiche e assistenziali connesse al rapporto di lavoro (pensioni per i lavoratori, servizi sanitari e assistenziali, rette scolastiche etc.). Titmuss¹³ propone quindi un’ulteriore classificazione, basata su aspetti strutturali dei modelli di welfare state, che distingue tra modello residuale, modello meritocratico e modello universalistico o istituzionale-redistributivo. Prima di proporre la descrizione delle tre tipologie, è opportuno notare che l’approccio di Titmuss alla valutazione dei modelli alternativi di welfare è caratterizzato da un forte aspetto normativo connotato da una natura etica. Titmuss appoggia il modello universalistico, mentre non è favorevole al modello residuale e a quello meritocratico, che attribuiscono un forte ruolo al mercato e al sistema occupazionale¹⁴. Il modello residuale è così denominato in quanto prevede l’intervento dello Stato solo ex post, quando famiglia, associazioni volontarie e mercato non abbiano successo nel garantire il soddisfacimento dei bisogni essenziali. Il modello meritocratico ha una forte connessione con il mercato del lavoro e con la condizione occupazionale. Il grado di benessere che ciascun individuo può garantirsi, anche attraverso la presenza del welfare state, dipende dalla posizione occupata in ambito lavorativo. Questa consente infatti di assicurarsi contro determinati rischi che possono mettere a repentaglio la possibilità di un sostenta-

¹² R. M. TITMUSS, *Essays on the “welfare state”* (1958), London, Allen & Unwin; trad. it. *Saggi sul “welfare state”*, Roma Bari, Laterza, 1985.

¹³ R. M. TITMUSS *Social Policy*, London, Allen & Unwin, 1974.

¹⁴ R. M. TITMUSS, *Essays on the “welfare state”*, cit.

mento adeguato attraverso il mercato. Il modello universalistico ha quale obiettivo la libertà dal bisogno, garantita a tutti dalla presenza del welfare state a prescindere dal ruolo svolto nel mercato e dalla capacità di versare contributi o pagare i servizi.

Al fine di comprendere le differenze tra i regimi di welfare identificati da Esping-Andersen, prima ancora di descriverne le caratteristiche e i tratti distintivi, appare opportuno introdurre i concetti di demercificazione e destratificazione. Il regime liberale, il regime conservatore-corporativo e quello socialdemocratico si diversificano infatti in modo cruciale anche per l'impatto che hanno in termini di demercificazione e destratificazione. Traendo ispirazione da Polany¹⁵, Esping-Andersen¹⁶ considera il concetto di demercificazione per indicare quanto gli individui o le famiglie possano mantenere uno standard di vita socialmente accettabile indipendentemente dalla loro partecipazione al mercato, in particolare in riferimento alla condizione lavorativa. Nelle società precapitalistiche, la sopravvivenza non dipendeva, per la maggioranza degli individui, dalla vendita della forza lavoro. Nel Medioevo, ad esempio, non era il contratto di lavoro a determinare la capacità di sopravvivenza di una persona, ma la famiglia, la chiesa o il signore. Diversamente, quando i mercati si impongono, il benessere degli individui viene a dipendere principalmente dalla loro capacità di stare nel mercato; si perdono gli strati istituzionali che garantivano la riproduzione sociale al di fuori del contratto di lavoro. In questo senso l'autore parla di mercificazione delle persone. L'introduzione dei moderni diritti sociali implica un allentamento della mercificazione. La demercificazione si verifica quando un servizio è reso di diritto e le persone possono mantenersi senza dipendere dal mercato. Per destratificazione si intende invece il grado secondo cui le prestazioni sociali erogate dallo Stato attenuano le differenze di classe sociale o di status occupazionale.

Nell'interpretazione proposta da Esping-Andersen¹⁷, il modello liberale, conservatore-corporativo e socialdemocratico producono effetti crescenti sia in termini di demercificazione sia di destratificazione,

¹⁵ K. POLANY, *The great transformation* (1944), Boston, Beacon Press, 1957.

¹⁶ G. ESPING-ANDERSEN, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

¹⁷ *Ibidem*.

con il modello liberale che genera bassa demercificazione e bassa destratificazione e il modello socialdemocratico che ha un impatto più elevato rispetto agli altri regimi in entrambe le dimensioni.

Venendo ai tratti distintivi dei tre regimi, quello liberale si caratterizza per politiche di assistenza a stampo non universale e basate sulla prova dei mezzi. È quindi un regime a carattere residuale e con un basso grado di copertura. Si connota inoltre per la presenza di schemi di assicurazione sociale relativamente limitati e circoscritti e con prestazioni ridotte. L'idea di fondo alla base della diffusione di tale tipologia è che lo Stato non ha ragione per modificare i risultati che si generano nel mercato. Questi sono, al contrario, da considerarsi giusti, in quanto rispecchiano lo sforzo, la motivazione, l'abilità e la fiducia in sé stessi; l'esito del mercato, anche in termini di distribuzione dei redditi, è un esito desiderabile che premia l'azione degli individui. Per questo non sono auspicabili interventi che vadano nella direzione di rimuovere le differenze emerse a seguito dell'attività (meritevole) realizzata dagli individui sul mercato. Le erogazioni legate alle misure di welfare sono di fatto associate a stigma. Il mercato è inoltre il luogo in cui è possibile contrastare le eventuali ingiustizie, le disuguaglianze di classe e i privilegi imposti dalle autorità politiche¹⁸. Il welfare state promuove sia passivamente, intervenendo in modo minimo sul mercato, ad esempio in termini di regolazione del mercato del lavoro, sia attivamente, incentivando schemi assicurativi privati, il ricorso al mercato da parte degli individui¹⁹. Nel suo complesso un simile insieme di misure, circoscritte a poche e limitate categorie di bisogni, connesse alla prova dei mezzi e non generose, produce un basso grado di demercificazione e di destratificazione.

Il regime conservatore-corporativo si caratterizza per una prevalenza di schemi assicurativi pubblici che sono collegati al posto di lavoro. Il diritto a ricevere le prestazioni si acquisisce a seguito del versamento di contributi. Questo modello di welfare state ha quale riferimento principale il capofamiglia maschio occupato (*male breadwinner*); le assicurazioni sociali escludono, infatti, i non occupati. I diritti sociali connessi alle prestazioni erogate dal welfare state sono quindi

¹⁸ F. GIROTTI, *Welfare state: storia modelli e critica*, cit.

¹⁹ M. FERRERA, *Le politiche sociali*, ed. 2019, cit.

associati a differenze di classe e di status; l'impatto redistributivo è di fatto trascurabile. Il grado di demercificazione e di destratificazione è medio basso. Da un lato le politiche sociali previste in questo regime attenuano le difficoltà legate, ad esempio, a situazioni di disoccupazione o infortunio, ma solo limitatamente alle specifiche categorie di individui che possono partecipare, grazie alla condizione lavorativa, agli schemi assicurativi. Dall'altro, l'accesso alle prestazioni, circoscritto ad alcune categorie, appunto i lavoratori capifamiglia, tende a non ridurre la stratificazione sociale, preservando al contrario le differenze di classe e status e la segregazione di genere.

Infine, i regimi socialdemocratici sono connotati dal principio dell'universalismo; le prestazioni, in generale generose, prevalentemente con finanziamento fiscale e a somma fissa, vengono erogate sulla base del diritto di cittadinanza, spesso inteso come residenza nel Paese²⁰. L'erogazione delle prestazioni è quindi sganciata sia dalla prova dei mezzi sia dalla partecipazione a schemi assicurativi e dal versamento di contributi, è rivolta a tutti i cittadini e mira a ridurre la rilevanza del mercato nel determinare lo standard di vita dei cittadini. Quello socialdemocratico è inoltre un regime che si impegna a produrre un'ampia protezione dai rischi e a promuovere l'attenuazione decisa della disuguaglianza connessa alla stratificazione sociale derivante da differenze occupazionali, nel livello di formazione e di reddito. Questo regime di welfare state, più degli altri, impatta quindi in termini di demercificazione e destratificazione.

Come osservato da Ferrera²¹, la classificazione proposta da Esping-Andersen, pur facendo riferimento a un ampio numero di Paesi dell'OCSE, quale Paese dell'Europa meridionale includeva solo l'Italia, il cui regime di welfare è stato classificato come conservatore-corporativo. La successiva analisi di altri Paesi di tale area (Spagna, Grecia e Portogallo) ha consentito di identificare una quarta tipologia di welfare state, a cui potrebbe essere ricondotta anche l'Italia. Se nell'Europa meridionale la prima fase di sviluppo del welfare state si è basata essenzialmente sull'adozione di schemi assicurativi occupazio-

²⁰ D. CARBONE, Y. KAZEPOV, *Che cos'è il welfare state*, cit. M. FERRERA, *Le politiche sociali*, ed. 2019, cit.

²¹ M. FERRERA, *Le politiche sociali*, ed. 2019, cit.

nali, tipici, nella classificazione di Esping-Andersen, del modello conservatore-corporativo, una seconda fase ha portato il welfare state dei Paesi del Sud Europa a differenziarsi rispetto a tale regime. In primo luogo, il welfare dell'Europa meridionale si è caratterizzato per un sistema di protezione dei lavoratori dualistico, in cui alcune categorie (in particolare dipendenti pubblici e di grandi imprese) risultano maggiormente tutelate rispetto ad altre (ad esempio lavoratori precari e di piccole imprese). Secondariamente, fra gli anni Settanta e Ottanta, Italia, Spagna, Grecia e Portogallo hanno realizzato servizi sanitari nazionali a forte stampo universale. Infine, il welfare state di questi Paesi è stato connotato da un elevato particolarismo. Il regime di welfare state dell'Europa meridionale si è poi sviluppato interagendo con due caratteristiche tipiche di questi Paesi: mercati del lavoro con rilevanti divisioni settoriali e territoriali e una diffusa economia sommersa e relazioni familiari solidaristiche molto dense, in grado in molti casi di funzionare da ammortizzatore per problemi legati a rischi e bisogni.

Un quinto modello, sempre nell'ambito del contesto europeo, sta poi attirando l'attenzione degli studiosi. Si tratta del welfare state dei Paesi ex comunisti dell'Europa centro-orientale ed entrati a far parte dell'Unione Europea fra il 2004 e il 2007. Al netto delle peculiarità che caratterizzano i diversi sistemi riconducibili a tale gruppo, tre principali pilastri hanno stanno caratterizzando la costruzione dei sistemi di welfare in tali contesti: un contrasto alla povertà estrema, collegata a erogazioni associate alla prova dei mezzi; assicurazioni sociali a carattere prevalentemente contributivo; assicurazioni e servizi di stampo privato²².

Venendo alle possibili ragioni alla base delle differenze nei regimi di welfare state sviluppatisi nei vari contesti, Esping-Andersen propone principalmente spiegazioni connesse a dinamiche sociopolitiche. Una variabile che sembra poter spiegare l'emergere di specifiche politiche sociali è, ad esempio, la struttura per età della popolazione. Rilevante per determinare differenze nei modelli di welfare sarebbe poi il peso di diversi partiti e classi sociali e dell'eredità legata a neo-assolutismo e statalismo autoritario. L'importanza dei partiti dei lavoratori, con la forza del movimento operaio e dei sindacati, spieghereb-

²² *Ibidem*.

be l'affermarsi in determinati Paesi dei regimi socialdemocratici; il ruolo delle tradizioni corporative, il peso dei partiti moderati rappresentanti del ceto medio e la dottrina sociale della Chiesa spiegherebbero la diffusione del modello conservatore-corporativo; la diffusione e il radicamento delle dottrine liberiste e il prevalere di una borghesia capitalistica darebbero conto dell'affermarsi dei modelli liberali²³. In spiegazioni alternative²⁴, la ragione principale legata all'affermarsi dei diversi modelli non risiederebbe principalmente nella forza del movimento operaio o dei partiti socialdemocratici, bensì sarebbe riconducibile alle dinamiche collegate all'interazione di gruppi sociali con interessi diversi. In questa prospettiva, ad esempio, lo sviluppo del modello socialdemocratico di stampo universale deriverebbe da una convergenza di interessi rilevata in alcuni Paesi tra i ceti medi, rurali e poi impiegatizi, e i lavoratori industriali. Una comune situazione di esposizione ai rischi e all'insicurezza di carattere economico avrebbe condotto alla richiesta e all'affermazione di protezioni di base estese. Diversamente, in altri Paesi, il modello conservatore-corporativo si sarebbe affermato in connessione alla presenza di una netta differenziazione degli interessi tra gruppi sociali diversi, che ha portato alla nascita di meccanismi assicurativi basati su logiche contributive.

4. *Evoluzione storica del welfare state*

Obiettivo della sezione è delineare schematicamente i principali passaggi che hanno caratterizzato l'evoluzione storica del welfare state, a partire dalle prime misure riconducibili in senso ampio a tale ambito, fino alla crisi che ha colpito il welfare state negli anni più recenti. Ciò consentirà di identificare le pressioni che nel tempo hanno portato all'adozione di nuove forme di intervento e misure e inquadrare il contesto in cui si è sviluppato il secondo welfare.

Come accennato in precedenza, fino almeno al XVI secolo

²³ G. ESPING-ANDERSEN, *The three worlds of welfare capitalism*, cit. M. FERRERA, *Le politiche sociali*, ed. 2019, cit.

²⁴ P. BALDWIN, *The Politics of Social Solidarity. The Class Bases of the European Welfare States 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, F. GIROTTI, *Welfare state: storia modelli e critica*, cit.

l'assistenza ai meno abbienti, in Europa, era sostanzialmente affidata alla carità locale dei privati. Nel corso del Cinquecento alcune municipalità europee hanno adottato misure in qualche modo di contrasto alla povertà e assistenza ai più poveri; nel 1531 un'ordinanza di Carlo V ha esteso disposizioni adottate localmente a tutti i Paesi Bassi²⁵. È quindi tra il XVI e il XVII secolo che si sono sviluppate delle misure di assistenza ai poveri che rappresentano il retroterra storico del welfare state. Misure che in alcuni Stati sono state espressamente codificate in un sistema organico di leggi a carattere assistenziale-repressivo²⁶. Ciò è accaduto per prima volta in Scozia (1579) e Inghilterra (1601) con le *Poor Laws*. La *Poor Law* approvata dal Parlamento inglese nel 1601 prevedeva che le parrocchie si occupassero dei poveri e che l'intervento fosse finanziato da imposte locali. L'accesso all'assistenza offerta era condizionato alla reclusione in specifiche strutture residenziali (*poorhouses*) da cui gli assistiti si potevano allontanare per svolgere lavori di utilità sociale; gli anziani e i malati, impossibilitati al lavoro, potevano ricevere assistenza domiciliare, un sussidio in denaro o essere ricoverati in strutture dedicate²⁷. Di particolare interesse, per il cambio di approccio radicale che ha proposto in termini di contrasto alla povertà, è stata la *Speenhamland Law*, che prendo il nome dal luogo, nel Berkshire, in cui fu ideata. Con la nuova legge si introduceva un sistema di integrazione del reddito agganciato al prezzo del pane e commisurato alla numerosità del nucleo familiare. Se in precedenza i poveri potevano ricevere assistenza solo nel caso non fossero in grado di trovare lavoro, la *Speenhamland Law* prevedeva interventi anche a favore di lavoratori in difficoltà economica a causa dei bassi salari. Si trattava di una sorta di reddito minimo garantito. Per l'onerosità che tale misura implicava per le finanze pubbliche e per meccanismi perversi che si riteneva fossero favoriti dalla nuova misura, come il calo dei salari alla luce dell'integrazione che sarebbe stata garantita dalla legge, la *Speenhamland Law* fu abolita nel 1834. Tra i principali critici della legge vi erano Thomas Malthus e Jeremy Bentham, i quali sostenevano che, integrando il reddito dei lavoratori della campagna, la *Speenhamland*

²⁵ Y. VANDERBORGHT, P. VAN PARIJS, *Il reddito minimo universale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2006.

²⁶ M. FERRERA, *Le politiche sociali*, ed. 2019, cit.

²⁷ D. CARBONE, Y. Kazepov, *Che cos'è il welfare state*, cit.

Law frenasse il fenomeno di inurbamento industriale e favorisse la crescita demografica, considerata la causa principale della povertà di massa²⁸.

Le leggi finalizzate al contrasto alla povertà rappresentano dunque i prodromi del moderno welfare state, con un approccio di carattere assistenziale. Sono tuttavia le assicurazioni obbligatorie diffuse in quasi tutti i Paesi europei tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo a determinare chiaramente una prima fase di sviluppo del welfare state. Le assicurazioni obbligatorie sono state introdotte per la prima volta nella Germania guidata dal cancelliere Bismarck – nel 1883 (assicurazione contro le malattie), nel 1884 (contro gli infortuni) e nel 1889 (contro vecchiaia e invalidità). Le stesse, tuttavia, si diffusero velocemente in Europa; prima della fine dell'Ottocento furono introdotte in Austria (1887 e 1888 rispettivamente per gli infortuni e la malattia), Norvegia (nel 1894 contro gli infortuni), Finlandia (1895 contro gli infortuni) e Italia (1898 contro gli infortuni) e ancor più diffusamente nei primi decenni del Novecento²⁹. Nel 1891 fu inoltre applicato uno schema pensionistico pubblico per l'assicurazione contro la vecchiaia in Danimarca e nei primi decenni del Novecento lo schema pensionistico impostato da Bismarck fu preso a modello in diversi altri Paesi, quali Austria (1909), Francia (1910), Italia e Spagna (1919), Belgio (1924), Grecia (1934) e Portogallo (1935) e influenzò i sistemi pensionistici adottati negli Stati Uniti (1935) e in Giappone (1942). Per quanto riguarda le prime modalità di protezione del rischio contro la disoccupazione, il Paese pioniere fu la Gran Bretagna, con l'adozione di uno schema di assicurazione contro la disoccupazione adottato nel 1911, seguita da Italia (1919) e Austria (1920)³⁰.

Nel periodo compreso tra la Prima e la Seconda guerra mondiale la diffusione degli schemi assicurativi che caratterizzò la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento si estese in due direzioni. Da un lato, nei vari Paesi, fu integrato il novero dei rischi coperti, dall'altro furono introdotte misure finalizzate a coprire non solo strettamente i lavoratori dipendenti (esemplificativo il caso della diffusione

²⁸ S. TOSO, *Reddito di cittadinanza: o reddito minimo?*, Bologna, Il Mulino 2016.

²⁹ M. FERRERA, *Le politiche sociali*, ed. 2019, cit.

³⁰ M. FERRERA, *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, 2006.

degli assegni famigliari le cui prestazioni si definiscono sulla base dei famigliari inattivi)³¹. Inizia quindi in questo periodo a diffondersi il più ampio concetto di assicurazione sociale rispetto a quello di assicurazione dei lavoratori e inizia a farsi strada l'idea di una protezione minima rispetto ai bisogni che prescindano dal ruolo sul mercato del lavoro³². È inoltre tra gli anni Trenta e Quaranta del Novecento che vengono varati i primi sistemi sanitari a livello nazionale, in Nuova Zelanda (1938) e in Gran Bretagna (1946).

Terminata la Seconda guerra mondiale, iniziò una fase di forte espansione del welfare state che ha portato a identificare il periodo 1945-1975 come Trentennio glorioso. Considerando i Paesi europei, all'inizio del periodo la spesa per la protezione sociale era nella maggior parte dei casi inferiore al 10% del PIL; al termine del Trentennio glorioso in molte nazioni, tra cui Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Olanda e Svezia, la spesa aveva superato il 20% del PIL e in molti altri Paesi superava il 15%. Per alcuni Paesi questa crescita si tradusse in una sostanziale eliminazione della prova dei mezzi con conseguente estensione a tutta la popolazione delle coperture inizialmente introdotte per le persone più bisognose. Questa fu la strada seguita, ad esempio, dai Paesi scandinavi in cui si affermò così un modello a forte connotazione universale. Nei Paesi dell'Europa continentale, l'estensione della protezione offerta dallo Stato si è sviluppata attraverso un ampliamento delle categorie coperte attraverso il modello dell'assicurazione sociale. Varie novità, legate a una crescente spesa sociale, caratterizzarono gli anni del Trentennio glorioso, tra cui l'introduzione del meccanismo della ripartizione in ambito pensionistico, l'adozione di nuovi schemi di natura non assicurativa in termini di assistenza nei Paesi in cui questa era meno presente e la creazione di sistemi sanitari pubblici sempre più complessi e organizzati³³. Di fatto, nei trent'anni successivi al secondo conflitto mondiale i diritti sociali di cittadinanza raggiunsero piena affermazione e assunsero la medesima importanza dei diritti civili e politici nel determinare le aspettative delle persone e le loro possibilità di vita³⁴.

³¹ M. FERRERA, *Le politiche sociali*, ed. 2019, cit.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ M. FERRERA, "Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione", cit.; D. CARBONE, Y. KAZEPOV, *Che cos'è il welfare state*, cit.

Negli ultimi decenni del XX secolo si è reso necessario cambiare in senso restrittivo le principali politiche sociali, in primis pensioni e sanità, sotto la pressione di dinamiche esogene ed endogene³⁵. In riferimento alla crisi del welfare state innescatasi dopo i Gloriosi trenta, Franca Maino³⁶ identifica come principali fattori di pressione interni alle economie nazionali – fattori endogeni – i processi connessi all’invecchiamento demografico, ai cambiamenti nel mercato del lavoro e alla crescita dell’occupazione femminile – a sua volta legata alle trasformazioni nella struttura familiare, e l’espansione dei servizi erogati da privati. I fattori esogeni sarebbero invece riconducibili alla globalizzazione – che avrebbe agito sul welfare state vincolando le capacità degli Stati di progettare, finanziare e gestire i sistemi di protezione sociale – e, per quanto concerne il contesto europeo, il processo di integrazione europea che avrebbe inciso sui sistemi nazionali di welfare e avrebbe generato una relativa dissoluzione del legame tra diritti sociali e territorio³⁷. La crisi avviatasi negli ultimi decenni del Novecento è stata quindi caratterizzata dall’emersione di nuovi rischi, associati a rilevanti cambiamenti in ambito demografico, economico, sociale e culturale e, contestualmente, dalla necessità di ridurre la spesa pubblica, a fronte però di crescenti bisogni derivanti dai nuovi rischi, quali la non autosufficienza, l’esclusione sociale e la precarietà lavorativa³⁸. La crisi attraversata dal welfare state, frutto di tensioni contrapposte, da un lato connesse a vincoli di bilancio sempre più stringenti, dall’altro all’emergere di nuovi rischi sociali e bisogni, ha portato alla necessità di interventi di riforma e innovazione dei sistemi nazionali di welfare.

Da almeno un ventennio, i sistemi di welfare state nei Paesi europei sono soggetti a riforme che tendenzialmente si ispirano a principi comuni, di frequente elaborati a livello di Unione Europea, quali i criteri di stabilità ed efficienza, la flexicurity, la partnership tra pubblico e privato, una maggiore attenzione alla tutela dei nuovi rischi, in parti-

³⁵ U. ASCOLI, *Introduzione*, in U. ASCOLI (a cura di), *Il Welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011.

³⁶ F. MAINO, *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo Rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

colare in relazione a donne e bambini³⁹. Il processo avviatosi ha dato risultati importanti connessi alla riforma dei sistemi pensionistici, alle modifiche nei mercati e nelle politiche per il lavoro, oltre che in termini di una tendenziale maggiore attenzione ai nuovi bisogni e alla lotta alla povertà e all'esclusione⁴⁰. Una critica che può essere mossa all'approccio seguito per la riforma del welfare state negli ultimi decenni è quella di essersi ispirata alla possibilità di realizzare una ricalibratura interna alla spesa sociale, riallocando le risorse su voci di spesa differenti. Questo processo si è tuttavia scontrato in modo radicale con la resistenza legata a schemi basati su diritti acquisiti⁴¹. Le risorse da destinare alla copertura dei nuovi rischi sono risultate estremamente esigue e in alcuni Paesi, così per l'Italia, il processo di ricalibratura ha di fatto assunto un carattere "sottrattivo" in termini di risorse rispetto ai bisogni coperti⁴².

I risultati non soddisfacenti del processo di riforma ora descritto hanno portato alla necessità di interrogarsi circa possibili strategie alternative o complementari rispetto agli interventi di ricalibratura. In questa prospettiva si sono sviluppate molteplici esperienze e proposte nell'ambito del welfare state, che hanno assunto, sulla base dei loro tratti distintivi e caratteristiche principali, diverse denominazioni, quali welfare di comunità e welfare generativo. Per identificare nuove forme di collaborazione e sinergia tra Stato, mercato e società che si stanno diffondendo in modo crescente, il progetto "Percorsi di secondo welfare"⁴³, realizzato dal Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano, ha scelto il termine "secondo welfare"⁴⁴. Nel prossimo paragrafo si proporrà una riflessione sul secondo welfare, come concetto chiave per cogliere la natura dei principali cambiamenti che stanno investendo il welfare state.

³⁹ M. FERRERA, *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo Rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² U. ASCOLI, G. B. SGRITTA, *Introduzione*, cit.

⁴³ Si veda <https://www.secondowelfare.it/>.

⁴⁴ M. FERRERA, *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, cit.

5. *Secondo welfare*

Per cogliere la relazione tra primo e secondo welfare appare inizialmente opportuno chiarire il senso con cui si impiega in questo contesto l'aggettivo "secondo"⁴⁵. Innanzitutto, il secondo welfare è temporalmente successivo al primo e le sue misure e politiche si innestano nell'ambito di quanto è stato creato attraverso il primo welfare, in particolare durante il Trentennio glorioso. Inoltre, con l'aggettivo secondo si sottolinea un aspetto funzionale: il secondo welfare va ad aggiungersi all'impianto e agli schemi del primo welfare, integrandone lacune e stimolando innovazione.

È quindi evidente che il secondo welfare, nell'accezione qui proposta, non intende sostituirsi al primo, che non viene messo in discussione nel suo ruolo redistributivo di base. Primo e secondo welfare non debbono leggersi come due realtà separate, bensì come realtà che coesistono e si intrecciano nella soluzione dei problemi per favorire il benessere di individui e famiglie. Il secondo welfare propone un intervento sussidiario finalizzato ad alleviare il peso che grava sul primo welfare, sempre meno sostenibile da parte del soggetto pubblico⁴⁶. Si tratta di integrare alcuni aspetti del primo welfare, in modo da colmare lacune che divengono sempre più evidenti alla luce dei vincoli e dei cambiamenti descritti nel precedente paragrafo. Ciò avviene mobilitando risorse aggiuntive in grado di promuovere interventi per soddisfare bisogni e aspettative crescenti in una situazione fortemente vincolata in termini di finanza pubblica e resistenze politiche, anche supportate da possibili controindicazioni economiche, a un aumento della pressione fiscale. I finanziamenti aggiuntivi e l'innovazione organizzativa in grado di favorire lo sviluppo del secondo welfare possono arrivare da vari attori, quali fondazioni bancarie e altri enti filantropici, imprese e sindacati, associazioni ed enti locali⁴⁷.

Il secondo welfare ha quale elemento distintivo la collaborazione e

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ F. MAINO, *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale*, cit.

⁴⁷ M. FERRERA, *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, cit; M. FERRERA, *Introduzione*, in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2015.

la ricerca di sinergie tra soggetti diversi nella produzione di servizi e nella ricerca di soluzioni e risposte per soddisfare i bisogni di singoli e famiglie promuovendone il benessere. I principali attori coinvolti sono appunto lo Stato, il mercato, il privato sociale e i cittadini che sono chiamati a fare rete ed elaborare programmi e iniziative, caratterizzati da un più elevato livello di condivisione di risorse progettuali e finanziarie⁴⁸.

Nel secondo welfare rientrano le iniziative promosse dalla società civile e dalle varie associazioni intermedie, quelle che si avvalgono di nuove combinazioni fra soggetti pubblici, privati e non profit, e quelle in stretta connessione con i territori e la comunità locale. Rientrano nel secondo welfare anche le iniziative di welfare privato in senso stretto, come quelle assicurative, così come il welfare aziendale e contrattuale e le svariate iniziative attraverso cui i tradizionali attori del primo welfare si prodigano nel trovare risorse e nel coinvolgere soggetti non pubblici in supporto allo svolgimento delle loro funzioni⁴⁹.

Il secondo welfare si basa su tre elementi che lo caratterizzano: il coinvolgimento di soggetti non pubblici, l'innovazione sociale e l'empowerment⁵⁰. Il secondo welfare valorizza l'apertura a soggetti non pubblici come elemento per affrontare in modo più ampio ed efficace la varietà di bisogni e sfide che riguardano il welfare. Il consolidamento delle partnership fra pubblico e privato (for profit e non profit) e il coinvolgimento di attori non pubblici nella fase di progettazione e implementazione delle misure di welfare è un elemento distintivo del secondo welfare che si basa sulla promozione di sinergie in grado di mobilitare risorse aggiuntive rispetto a quelle a disposizione del solo attore pubblico. L'apertura a soggetti non pubblici si accompagna a un loro coinvolgimento anche in fase di progettazione e gestione delle iniziative di welfare state, che, nella prospettiva del secondo welfare, dovrebbero essere sempre più connotate da governance multi-stakeholder e progettazione partecipata. Per quanto riguarda

⁴⁸ F. MAINO, *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale*, cit.

⁴⁹ M. FERRERA, *Introduzione*, cit.

⁵⁰ La trattazione dei tre elementi sotto riportata segue F. MAINO, *introduzione*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Secondo Rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2015.

l'innovazione sociale, manca, a oggi, una definizione univocamente accettata del concetto. Con tale termine ci si riferisce in generale all'introduzione di nuove idee, nel senso di progetti e servizi, che abbiano un valore "sociale", quindi focalizzati sul benessere delle persone, la qualità della vita e sul concetto di sviluppo sociale. L'innovazione sociale si sostanzia, da un lato, nell'individuazione, per quanto possibile, dei bisogni dal basso, a partire dalle esigenze manifestate dai potenziali fruitori dei servizi; dall'altro nel soddisfacimento dei bisogni attraverso modalità nuove che prevedono l'azione di più soggetti che sviluppano relazioni promuovendo la coesione sociale. La collaborazione in una logica multistakeholder richiesta dal processo di innovazione sociale prevede logiche partecipative in grado di massimizzare la sinergia e favorire la coprogettazione e l'individuazione di soluzioni condivise⁵¹. Il terzo elemento caratterizzante il secondo welfare riguarda l'empowerment, che implica una più intensa partecipazione, responsabilizzazione e attivazione sia dei beneficiari sia dei fornitori dei servizi e la possibile compartecipazione alle spese da parte dei fruitori, specialmente in relazione alla loro condizione economica.

Tre aspetti inerenti il secondo welfare appaiono rilevanti e necessitano di essere menzionati, anche se la loro discussione va oltre gli scopi di questo breve capitolo. Il primo riguarda le cornici regolative e gli elementi normativi, a vari livelli, che consentono anche di avanzare riflessioni relativamente a confini e connessioni fra primo e secondo welfare; a livello nazionale possiamo ad esempio pensare alla riforma del terzo settore e alle norme sul welfare aziendale⁵². Il secondo riguarda il differente grado di sviluppo che il secondo welfare sta sperimentando in diversi Paesi. Il secondo welfare sembra essersi maggiormente sviluppato nel mondo anglosassone, dove il primo welfare ha invece mantenuto dimensioni relativamente più ridotte rispetto ad altri

⁵¹ Sul concetto di innovazione sociale si veda anche F. MAINO, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa*, in F. MAINO, M. FERRERA, (a cura di), *Terzo Rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2017.

⁵² M. FERRERA, *Introduzione*, in F. MAINO, M. FERRERA, (a cura di), *Terzo Rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2017.

contesti⁵³. Il terzo riguarda l'aspetto critico legato al possibile effetto sostituzione che l'intervento di soggetti privati potrebbe generare rispetto all'impegno del pubblico nella produzione di servizi di welfare state. Le iniziative di secondo welfare dovrebbero integrare e migliorare il complesso dei servizi di welfare, evitando che si generi un disimpegno da parte dello Stato nel soddisfacimento dei bisogni di individui e famiglie.

⁵³ M. FERRERA, *Introduzione*, (2015), cit.

MODERNITÀ, COESIONE E PACE
NELL'IMMAGINARIO SOCIALE EUROPEO:
PER UN APPROCCIO CRITICO E DECOLONIALE

Vincenza Pellegrino

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Quale pace sociale ‘interna’? La crisi dell’equilibrio tra Stato liberale e Stato sociale nel pensiero di Robert Castel. – 3. I nessi tra la pace percepita ‘interna’ ed ‘esterna’. Sociabilità metropolitana e sociabilità abissale in Boaventura de Sousa Santos. – 4. Brevi considerazioni sulle possibili evoluzioni dello Stato sociale europeo in chiave decoloniale e partecipativa.

1. *Introduzione*

Il racconto sulla ‘tardo’ modernità – sulla modernizzazione accelerata vissuta dalla società europea tra l’800 e il ‘900 – è radicato, diffuso, importante per noi europei: la rapida urbanizzazione e l’industrializzazione, la sindacalizzazione del lavoro, i movimenti operai e poi i femminismi, la ‘contrattualizzazione’ che portò a un nuovo equilibrio tra le classi sociali e istituì diritti civili e politici per un numero crescente di persone. E così via. A questo specifico racconto, che implica spesso un’idea di ‘storia in progressione’ nel senso di confronto crescente e istituito tra le parti sociali, si sono dedicati tra gli altri molti dei padri fondatori delle scienze sociali, da Marx a Durkheim, da Weber a Simmel, che hanno cercato di inquadrare tanto gli aspetti ‘strutturali’ di quel mutamento – cioè le nuove forme di produzione, il conflitto tra lavoro salariato e capitale, ma anche l’istituirsi dei sottoinsiemi statuali differenziati tra loro e legati alla crescente burocratizzazione dello Stato – tanto aspetti inerenti alle ricadute sulla vita dei singoli, del ‘soggetto moderno’ che essi presero sempre più a descrivere in maniera astratta. Penso qui alle loro analisi sulle nuove soggettività urbane, cioè su un modo di stare al mondo che discende dalla vita urbana, dai suoi ritmi accelerati e sganciati dalle stagionalità, molto diversi dalla vita rurale, sull’essere parte di una folla sconosciuta, ma an-

che sulle nuove forme di aggregazione e auto-organizzazione che discesero dal lavoro industriale, sulle trasformazioni delle forme familiari che accompagnarono l'emergere di una soggettività femminile inedita. E così via.

In tal senso, il racconto europeo sulla modernità è un racconto specificamente situato, espressione del punto di vista di intellettuali europei – per lo più borghesi – che cercarono di fare una analisi complessiva dei cambiamenti che scuotevano le identità sociali di uno spazio-tempo specifico, rendendo più complessa l'idea stessa di coesione tra diversi gruppi e classi sociali (ciò che semplificando potremmo chiamare 'pace interna' europea). Le scienze sociali di quel periodo cercarono di evidenziare la precarietà di quella pace sociale, un'instabilità costitutiva del rapporto tra le classi e i gruppi sociali, e in tal senso si interessarono ai modi in cui il sistema complesso di valori e organizzazioni che chiamiamo Stato sociale poteva contribuire ad essa.

Questo saggio non ha l'obiettivo di esplorare in profondità quelle analisi e il racconto sulla modernità che ne conseguì, ma vuole appunto situarlo più specificamente come prodotto culturale di un'epoca, come narrazione dell'ordine sociale presente e a venire che in realtà era esito di un certo punto di vista – quello del soggetto europeo – la cui 'parzialità' è stata sottolineata da molti autori critici che a partire dalla seconda metà del '900 misero in scena una diversa 'filosofia della storia', un diverso modo di vederne la progressione, se vogliamo, un diverso modo di caratterizzare la parola 'modernità' che ha molte implicazioni rispetto al concetto di pace e coesione sociale.

Il primo tipo di analisi critica della narrazione sulla modernità attiene all'idea di progresso economico e sociale come presupposto di migliore governo del conflitto tra le classi sociali e di rafforzamento dello stato sociale quale strumento di redistribuzione in attesa del benessere (del maggior consumo) per tutti. Per semplificare, come dicono alcuni autori, la modernizzazione è stata dipinta come una 'traiettoria in avanti' caratterizzata dal graduale incremento di consumi di beni e servizi da parte della popolazione. Questo tipo di 'traiettorismo' storico (questa indicazione alla crescita dei consumi individuali come processo di realizzazione del benessere e della pace sociale) è stata una narrazione potente – potremmo parlare a buon titolo di ideologia – così potente da definire il futuro nei termini di epoca della libertà di con-

sumo estesa per tutti e da fondare su tale speranza il clima culturale di buona parte del secolo passato¹. La forza evocativa di questo racconto, tuttavia, si è incrinata alla fine del '900: la moltiplicazione dei beni e dei consumi si è rivelata insostenibile sia dal punto di vista ecologico (una crescente produzione chiede di estrarre materia dalla Terra in modo non sostenibile), sia dal punto di vista sociale (la remunerazione del capitale si è gradualmente 'sganciata' dal lavoro locale, si è delocalizzata e finanziarizzata, portando ad una stagione di radicale precarizzazione del lavoro). E quando la diseguaglianza sociale ha ripreso a crescere in Europa, la filosofia della storia comune tra gli europei è cambiata: la storia moderna non è più parsa una traiettoria scontata verso l'abbondanza crescente, ma un percorso ad ostacoli pieno di riavvolgimenti, ben lungi dalle speranze inoculate in precedenza.

Eppure, la precarizzazione del lavoro in Europa e l'impoverimento dei lavoratori che ne discende coesiste con l'aspettativa 'traiettorista' che viene riproposta e che resiste: la speranza di 'consumi a venire' si traduce tanto in una richiesta forte di assicurazioni istituite (di erogazioni dello stato sociale) quanto in quella di libertà individuali aumentate. Pretese di Stato sociale e consenso al neoliberismo globale paiono così coesistere in modo contraddittorio e ostinato: questa è l'epoca descritta da Robert Castel che vedremo nel paragrafo 1 e che caratterizza la condizione psico-sociale europea di oggi.

Il secondo livello di analisi critica sul racconto della modernità è ispirato alla critica post-coloniale e decoloniale, cioè a quell'insieme di studi che sottolineano come la modernità sia sempre stata legata al colonialismo e quindi costitutivamente basata non tanto sul 'fare redistribuzione' quanto sul 'incrementare la diseguaglianza'. A partire dal punto di vista di coloro che sono stati colonizzati, la narrazione che vede l'Europa come il continente della 'redistribuzione per diritto' è sempre stata una narrazione ideologica, irrealista, atta a fondare l'Europa in senso simbolico più che a descrivere la Storia. Proprio nel mentre le donne europee accedevano gradualmente ai diritti e la soggettività femminile prendeva forma nella letteratura europea, ad esempio, cioè proprio mentre l'alterità femminile veniva decostruita e rico-

¹ Tra i molti, si veda V. PELLEGRINO, *Futuri possibili. Il domani per le scienze sociali di oggi*, Verona, Ombre corte, 2019.

struita nella scena pubblica, l'alterità coloniale veniva stereotipata in modo raffinato e 'scientifico', e inferiorizzata così tanto da essere dominata e annientata col più vasto consenso di massa, potremmo dire con Spivak e molti altri\ve autori\trici dell'ambito *postcolonial studies*². Insomma, l'idea di una pace crescente affidata alle nostre istituzioni statuali moderne sarebbe da sempre un'idea caratterizzata da forte 'eurocentrismo'³, cioè un'idea che vale per noi e che mette noi al centro della visione, presupponendo che l'Europa e l'Occidente siano diversi e migliori rispetto al resto del mondo, tanto da poterlo dominare 'a fin di bene' e annientare 'per il suo bene'.

In tal senso, il fatto che paesi europei quali Francia e Inghilterra si siano caratterizzati come 'culle del diritto' proprio mentre operavano una violenza sistemica su vasta scala mai operata prima nella storia grazie al loro sviluppo tecnologico, cioè mettendo a regime un sistema di dominio culturale-e-materiale prima impensabile grazie all'innovazione tecno-bellica, è particolarmente significativo a questo riguardo: secondo questi autori proprio questa contraddizione toglierebbe il velo alla modernità mostrandone un volto completamente diverso. Attraverso Boaventura de Sousa Santos, nel paragrafo 2, tratteremo di questa rimozione culturale profonda, dei nessi strutturali tra Europa e colonie che hanno caratterizzato la modernità e del tipo di etnocentrismo che reitera la condizione 'abissale' in cui sono relegati i subalterni.

Ovviamente, ciascuno dei due livelli di analisi critica della modernità e del suo discorso sull'Europa come luogo della pace cui ho fatto

² Per una prima introduzione al discorso postcoloniale, tra i molti, si vedano in italiano: R. J. YOUNG ROBERT, *Introduzione al postcolonialismo*, Sesto San Giovanni, Meltemi, 2005 e A. LOOMBA, *Colonialismo\Postcolonialismo*, Sesto San Giovanni, Meltemi, 2006.

³ Per eurocentrismo intendiamo quella tendenza culturale che vede l'Europa come forza trainante della storia globale, caratterizzandone la cultura in senso positivo, come migliore e più avanzata, e favorendo così un progetto di gerarchizzazione dell'umano che vede alcuni esseri umani – gli europei e in generale gli occidentali – superiori agli altri. È un concetto importante, attribuito al sociologo Sumner ad inizi '900 e poi sviluppato da molti autori per collocare la narrazione sullo sviluppo e la pace generati dalla modernizzazione di tipo europeo dentro un quadro di autoreferenzialità, rimozione della condizione altrui e inferiorizzazione del punto di vista di altri gruppi e\o popoli.

cenno è trattato all'interno di una vasta letteratura scientifica e meriterebbe ben altri spazi di approfondimento. Quanto mi interessa fare in questo saggio è accostare tuttavia questi livelli di analisi senza istanza di esaustività, ma piuttosto per delineare uno specifico scenario culturale e sociale che si genera complessivamente dal diffondersi simultaneo dei due livelli di critica, delle idee di impossibile coesione interna e di impossibile coesione esterna.

E tuttavia, nella ultima parte del saggio cercherò di mostrare come questa crisi culturale apra secondo questi autori alla possibilità di ripensare la modernità, e in particolare di rilanciare lo Stato sociale europeo in modo nuovo e diverso, vale a dire in chiave partecipativa e decoloniale, come vedremo nel paragrafo 3.

2. *Quale pace sociale 'interna'? La crisi dell'equilibrio tra Stato liberale e Stato sociale nel pensiero di Robert Castel*

Nel suo libro *'L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?'* (2011), Robert Castel traccia una semplice ma molto interessante evoluzione storica degli equilibri tra Stato liberale (l'insieme di istituzioni, valori e norme che hanno strutturato i diritti civili in Europa intesi come tutela della proprietà e della libera espressione di sé) e Stato sociale moderno europeo (l'insieme di istituzioni, valori e norme che hanno strutturato e reso esigibili i diritti sociali, vale a dire la presa in carico collettiva della sofferenza e del disagio individuali)⁴. Ciò che maggiormente mi interessa della sua analisi rispetto a quanto detto sino a qui è il modo in cui Castel analizza il 'divorzio' simbolico e operativo tra questi due dispositivi o livelli operativi dello Stato moderno, e il modo in cui questo divorzio abbia modificato il clima sociale europeo, generando mancanza di sicurezza e percezione di una fine imminente della pace sociale tra le classi sociali europee. Se oggi si parla di riemergere dell'insicurezza – sostiene l'autore – è in larga misura perché esistono frange della popolazione ormai convinte di essere state lasciate ai margini del percorso della modernità, della traiettoria di cre-

⁴ R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Torino, Einaudi, 2011.

scita promessa, incapaci di controllare il loro futuro in un mondo sempre più segnato da un cambiamento che non li coinvolge. Così, anche dove le forme di insicurezza e degrado più radicali sono state ridotte, l'assillo della sicurezza in Europa è una crescente preoccupazione popolare nel senso forte del termine poiché "l'insicurezza moderna non sarebbe l'assenza di protezioni quanto piuttosto il loro rovescio, la loro ombra proiettata in un universo sociale che si è organizzato intorno ad una richiesta senza fine di maggiore protezione o attorno ad una travolgente richiesta di sicurezza". Ma cosa vuole dire allora oggi vivere in pace? Se oggi – per come si è sviluppata culturalmente e politicamente la modernità – essere protetti significa anche sentirsi minacciati, come dicevamo, per comprendere il sentimento di pace oggi si deve comprendere meglio la configurazione specifica delle relazioni ambigue tra protezione e sicurezza, tra assicurazione e rischi.

L'idea centrale dell'autore è che la società moderna europea abbia fondato l'idea di equilibrio sociale sulla *promozione dell'individuo e delle sue responsabilità produttive e solidaristiche*, ma questo ha promosso la sua vulnerabilità proprio nel momento in cui lo ha valorizzato. Più specificamente, l'autore sottolinea come il sistema delle protezioni civili e giuridiche ha cercato di rimuovere gli ostacoli per la crescita dell'autonomia individuale rispetto alle esigenze espresse dagli individui nella loro vita quotidiana, mentre quello delle protezioni sociali ha cercato di assicurare gli individui contro i principali rischi portati dalla società stessa, i rischi sociali. L'autore spiega come la prima, l'evoluzione delle protezioni civili, si sia ancorata in modo crescente alla tutela giuridica della proprietà – intesa tanto in senso materiale (casa, beni) quanto in senso immateriale (proprietà intellettuale e simili) – ancorando l'idea di sicurezza a quella di rifugio nei beni di cui i singoli dispongono e che devono esser riconosciuti loro come estensioni di sé inattaccabili. Questo sistema culturale, politico, normativo ha fatto sì che all'individuo fosse attribuita una grande responsabilità nella costruzione della propria rassicurazione, intesa nei fatti come ingiunzione all'accumulo di beni in funzione della protezione di sé e dei propri familiari.

Ma in realtà, sin dall'inizio del capitalismo industriale, l'esperienza reale dei lavoratori, tanto rispetto al lavoro operaio quanto a quello impiegatizio, non è stata l'esperienza di accumulo di beni materiali e

immateriali: la vita urbana dei lavoratori si è rivelata sin da principio molto costosa e dispendiosa tanto in termini materiali quanto psicologici, e il salario medio si è rivelato incompatibile a quella autonomia e assicurazione materiale che era possibile per la medio-alta borghesia.

Fu la nascita e l'espansione dello Stato sociale, in questo senso, a compensare quanto restava in premessa e come promessa idealizzata ma irrealizzata dello Stato liberale normativo. Lo sviluppo dei servizi educativi universali e dei servizi sociali e sanitari, a cui la popolazione selettivamente ma in modo crescente ha potuto accedere, hanno 'mantenuto vivo' il paradigma, l'aspettativa di una sicurezza individuale totale insita nello sviluppo graduale del sistema delle protezioni civili e giuridiche e temporaneamente compensata dallo Stato. In tal senso, l'autore stabilisce un interessante nesso tra la cultura di responsabilizzazione dell'individuo propria della società moderna europea – la fede nella sicurezza legata alla proprietà – e il ruolo svolto dallo Stato sociale nel compensare l'irrealizzabilità sostanziale di quel progetto culturale e politico. Parallelamente, l'autore spiega come la cultura di avversione al rischio, di potenziale dominio di tutti gli eventi imprevedibili che ha caratterizzato la fede nella ragione propria della cultura tecnico scientifica europea, abbia portato oggi ad una frustrazione securitaria permanente, sia perché i programmi di protezione non possono essere realizzati pienamente e ciò produce delusione e risentimento, sia perché la loro messa in opera domina certi rischi ma ne fa emergere di nuovi.

Alla fine del secolo, insomma, quelle premesse della modernità si sono infrante nell'immaginario comune non (sol)tanto nell'evidenza che la precarizzazione crescente dei salari induce una crisi fiscale dello Stato sociale, ma più radicalmente nello smentito potere emancipatorio dello Stato liberale (nella mancata effettiva possibilità per i lavoratori di accumulare ricchezza).

L'interessante analisi di Castel sulle ambivalenze culturali e politiche che hanno generato e degenerato in Europa l'illusione di una pace sociale 'interna' intesa come (auto)rassicurazione degli individui attraverso produttività e proprietà, mantenuta viva grazie alla (relativa) redistribuzione operata dallo Stato sociale, termina con un richiamo da parte dell'autore alla necessità di uno Stato sociale nuovo e diverso. Ancora più forte, se vogliamo, ma maggiormente orientato alla condi-

visione più che al consumo di erogazioni individuali, centrato su un sistema di ‘beni comuni’ – di oggetti\luoghi\spazi\tempi dell’uso collettivo – che vada oltre un tipo di assicurazione ‘a base individuale’. È l’idea che riprenderò nelle brevi conclusioni parlando di *welfare state partecipativo*.

3. *I nessi tra la pace percepita ‘interna’ ed ‘esterna’. Sociabilità metropolitana e sociabilità abissale in Boaventura de Sousa Santos*

Mentre i movimenti sociali di matrice operaia e femminista di cui parla Castel scuotevano l’Europa di fine ‘800 ed inizi ‘900, avviando i processi culturali e politici di cui abbiamo parlato, il colonialismo arrivava alla sua massima espansione di sistema, con l’occupazione militare ed economica del 95% delle terre emerse⁵. Questo ‘semplice’ dato storico non è affatto ‘semplice’ da elaborare: è difficile da considerare nella sua profondità, e soprattutto non è stato considerato nella cultura europea – non si approfondisce a scuola, non si considera parlando di globalizzazione né più in generale parlando di modernità europea.

Su questo tipo di rimozione culturale si centra l’analisi sociologica di Boaventura de Sousa Santos che, sulla scia del dibattito postcoloniale e decoloniale, propone i concetti di ‘sociabilità metropolitana’ e ‘abissale’⁶. L’autore utilizza questi concetti per riferirsi al confine al tempo stesso fisico e simbolico-epistemico che, in seguito all’espansione del colonialismo europeo, ha determinato una divisione radicale tra due forme di ‘sociabilità’ (cioè di costruzione e normazione delle relazioni tra gruppi sociali): una sociabilità di ‘tipo metropolitano’ e una sociabilità di ‘tipo coloniale’.

La sociabilità metropolitana, di cui abbiamo parlato con Castel, si basa su dinamiche di reciprocità tra attori sociali considerati ‘interamente umani’, potremmo dire, per cui i conflitti derivanti dalla strati-

⁵ A. LOOMBA, *Colonialismo\Postcolonialismo*, cit.

⁶ B. SANTOS DE SOUSA, *Epistemologies of the South: Justice against Epistemicide*, London/New York, Routledge, 2016; B. SANTOS DE SOUSA, “The resilience of abyssal exclusion in our societies: Toward a post-abyssal law”, in *Tilburg Law Review*, 22, 2017, 237-258; B. SANTOS DE SOUSA, *The End of the Cognitive Empire: The Coming of Age of Epistemologies of the South*, Durham & London, Duke University Press, 2018.

ficazione sociale e dalle relazioni di dominio sono regolati alla luce di meccanismi insiti nello Stato liberale e nello Stato sociale di cui abbiamo parlato. In tal senso, la sociabilità metropolitana (la sola che il senso comune europeo attribuisce al nostro sistema) definisce la regolazione sociale come tensione tra forme di esclusione (forme di sofferenza) e processi di inclusione selettiva, in teoria sempre possibile come esito di un dibattito democratico storicizzato. Il soggetto escluso, riconosciuto come umano o in tal senso se vogliamo come simile, è parte del contratto sociale poichè può teoricamente rivendicare forme di regolazione sociale più inclusive. In tal senso, anche Santos si sofferma sulla storia dei regimi di welfare come dispositivi di una parziale capacità di inclusione sociale. Ma la 'sociabilità coloniale' di cui parla Santos è invece radicalmente diversa: al suo interno la disuguaglianza sociale si struttura e si giustifica con la produzione di una 'alterità radicale', di un tipo di differenza 'essenzialista' che definisce altri popoli e altri soggetti come 'meno umani', creando così una reciprocità 'impensabile'. Nelle relazioni sociali di tipo coloniale, che l'autore analizza utilizzando larga parte della letteratura di tipo postcoloniale e decoloniale cui ho fatto cenno, l'altro/a non è considerato pienamente umano, o meglio deve completare il suo 'sviluppo umano', esprime in tal senso una forma di umanità incompleta e primitiva che genera "l'abissalità", nel senso che genera una esclusione che fa eccezione allo stato di diritto e al modo in cui esso istruisce le relazioni. Ciò che più mi interessa qui di questa analisi è che il mondo metropolitano e il mondo coloniale sono presentati come strutturalmente connessi, o meglio, la modernità è l'epoca storica che nasce con e dalla loro interdipendenza: nella modernità occidentale è l'umanità (europea) stessa a definirsi attraverso la produzione di quella non-umanità. La 'minorità' o se vogliamo il non sviluppo umano di alcuni legittima non solo l'appropriazione dei suoi beni (terre, risorse), ma anche la violenza al fine di 'cambiarlo in meglio' e soprattutto la 'non pensabilità' della sua condizione di miseria.

Tra i più importanti autori di riferimento di Santos, mi interessa qui citare Quijano⁷ e il suo concetto di 'colonialità del potere', vale a

⁷ A. QUIJANO ANIBAL, "Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America", in *International Sociology*, 15(2), 2000, 215-232.

dire di perpetuazione delle logiche del colonialismo ben oltre la fine delle imprese propriamente coloniali di tipo militare e imperialista. Questo autore, con i suoi studi sulle classi dirigenti dell'America latina e sulle relazioni internazionali che legittimano logiche di inferiorizzazione di altri modi di vedere il mondo, sottolinea come il modo di pensare l'alterità (ad esempio, i popoli indigeni e/o originari) continui sulla base di una presunta superiorità ontologica ed epistemica dei modelli sociali occidentali, che legittima processi di invisibilizzazione ed 'epistemicidi' (parola utilizzata per indicare processi che azzerano il punto di vista altrui delegittimando la conoscenza che altre culture hanno prodotto e annientano la circolazione del loro punto di vista), e così legittima processi di sfruttamento materiale.

Ciò che mi interessa di più in questo contesto, parlando di nessi tra pace 'esterna' e pace 'interna' europea, è quanto possiamo concettualizzare nei termini di 'dislocazione della linea abissale'⁸, vale a dire di aumento della sociabilità abissale e coloniale dentro la stessa Europa.

Penso ad esempio ai migranti richiedenti asilo che provengono proprio da contesti in cui la lunga epoca coloniale ha creato situazioni di instabilità permanente e violenza sociale diffusa. Se riescono ad arrivare senza morire durante il cammino a causa della crescente militarizzazione delle frontiere, al loro arrivo passano un lungo periodo di tempo – alcuni anni in cui imparano le lingue europee, trovano amici e lavori informali – in attesa della risposta alla loro richiesta di protezione umanitaria, e poi in gran parte ricevono un 'diniego' (il respingimento della loro richiesta che negli ultimi 10 anni è stato tra il 60 e il 70% dei casi, con picchi del 80% delle richieste negli anni 2019-2020). Il loro percorso interroga profondamente la persistenza della colonialità di cui abbiamo parlato.

Quando arrivano, sono introdotti in un sistema di lunghe attese e inattività, spesso in strutture dove la mobilità è interdetta anche senza presupposti normativi validi – spesso non si esce dagli hotspot di primo arrivo, ad esempio, anche se la legge non consentirebbe la reclusione. In questi contesti l'approccio è fortemente 'rieducativo', volto a

⁸ V. PELLEGRINO – G. RICOTTA, "Global social science. Dislocation of the abyssal line and post-abyssal epistemologies and practices", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, LVI(4), 2020, 803-828.

‘civilizzare’: sono interessanti, ad esempio, le ricerche che mostrano come alle madri migranti che hanno appena traversato deserto e mediterraneo viene insegnato come nutrire o vestire adeguatamente i propri figli⁹ come se le loro competenze alle genitorialità non fossero sufficienti. L’approccio eurocentrico e la colonialità persistente delle istituzioni statuali non sono difficili da cogliere.

Ma ancora più interessante è il periodo che segue il ‘diniego’. Questi migranti non hanno più diritto ad alcuna erogazione sociale, non possono più essere presi in considerazione dagli operatori che li hanno accompagnati o dal mercato del lavoro. Ma spesso hanno sviluppato solide reti sul territorio e quindi rimangono, continuano a vivere nelle città. Da un lato, sono ‘ultra-visibili’: pensiamo ad esempio al fenomeno dell’accontanaggio auto-organizzato davanti a supermercati o nelle strade del centro, che riguarda proprio migranti ‘dinegati’, presenti nelle grandi metropoli d’Europa così come nelle città di media-piccola taglia. Pensiamo alle loro interazioni con i cittadini frettolosi in uno scenario di evitamenti e tensioni quotidiane. Dall’altro lato, rimangono ‘invisibili’ (nel senso di politicamente ‘non-visti’), il loro status non cambia nel tempo, vi sono persone che vivono così decine di anni, la loro presenza è assente dalle agende politiche locali e nazionali. La loro ‘presenza-e-assenza’ diventa parte del paesaggio, come se quel tipo di vita fosse una ‘vita a parte’, diversa e adatta a loro. Per questo finiscono per essere altamente esposti alla violenza e allo sfruttamento: penso alle tante ricerche sullo sfruttamento dei migranti nel lavoro agricolo ma anche nei contesti urbani e nel delivery (nelle consegne a domicilio). La loro ‘sfruttabilità’ sino ai limiti della messa in schiavitù è definita proprio dall’essere ‘presenti ma invisibili’. In tal senso, si tratta di un livello di stratificazione sociale diverso, che discende dalla storia coloniale e la declina in nuove forme di sfruttamento.

Alcune ricerche interessanti mostrano come questi soggetti ‘subalterni’ che vivono in spazi sociali di questo tipo e in condizioni che abbiamo definito abissali, ne prendono più forte coscienza quando sentono di attraversare la ‘linea abissale’, di entrare in momenti e spazi diversi dove l’ascolto e la relazione divengono più paritari (nel senso di

⁹ Tra i molti, si veda B. PINELLI, “Attraversando il Mediterraneo. Il sistema campo in Italia: violenza e soggettività nelle esperienze delle donne”, in *Lares*, 1, 2011, 159-180.

‘tra pari in quanto umani’). Passando in un quartiere diverso, entrando in relazione con persone di associazioni culturali o dentro contesti di commercio in cui sono percepiti come clienti, ad esempio, questi soggetti si sentono ‘reversibilmente inclusi’, coinvolti in forme di interazione temporanee e financo di negoziazione sociale inconcepibili nella loro quotidianità, nella esperienza quotidiana di ‘non-presenza’, di abitanti dell’abisso¹⁰.

Per uscire da questo stato di cose, anche in questo caso, come abbiamo visto nel discorso di Castel sulla ‘pace interna’ intesa come senso di sicurezza sociale in Europa, la via indicata è quella di un modo nuovo e diverso di intendere la funzione dello Stato sociale nei termini di ‘visibilizzazione’ e ‘pensabilità’ dell’esclusione abissale, di pensabilità collettiva di queste storie e di quello che le ha generate, per una diversa comprensione della Storia e quindi una diversa assunzione della responsabilità da parte dei cittadini per farla evolvere.

4. *Brevi considerazioni sulle possibili evoluzioni dello Stato sociale europeo in chiave partecipativa e decoloniale*

Quanto ho cercato brevemente di esporre sin qui riguarda la necessità di creare spazi e tempi per una diversa comprensione della storia moderna da parte dei cittadini europei. Pare necessario capire come lo Stato sociale abbia operato in termini di assicurazione ‘residuale’ rispetto all’evoluzione del mercato, da un lato, ma anche capire come lo Stato sociale sia (stato) parte del sistema coloniale, dall’altro lato. Vi è quindi bisogno di uno Stato sociale che non sia pura erogazione di prestazioni materiali, quanto piuttosto sia anche lo spazio\tempo di comprensione storica e politica del disagio individuale, perché esso possa essere letto come esito della storia collettiva. In diversi contesti ho definito questo nei termini di *welfare pubblico partecipativo*¹¹.

¹⁰ G. RICOTTA, *Ripensare l’emancipazione sociale: sociologia delle assenze e delle emergenze*, in M. MASSARI – V. PELLEGRINO, *Emancipatory Social Science Today*, in *Quaderni di Teoria Sociale*, 1, 2019, 179-198.

¹¹ M. A. NICOLI – V. PELLEGRINO, *L’empowerment nei servizi sanitari e sociali. Tra istanze individuali e necessità collettive*, Roma, Il pensiero scientifico, 2011; V. PELLEGRINO, *Futuri testardi. La ricerca sociale per l’elaborazione del doposviluppo*, Ve-

Da un lato, per certi versi, questa proposta si avvicina a quanto è stato chiamato 'welfare culturale', vale a dire un insieme di pratiche di redistribuzione 'cognitiva', di pensiero e di senso, basate su linguaggi espressivi di tipo inclusivo, narrativi, visuali, artistici, uno spazio di contro categorizzazione della disuguaglianza che a mio avviso non è da intendersi ai fini di produzione di 'benessere individuale' (qualcosa che far star bene chi si esprime artisticamente o chi consuma arte), quando nei termini di elaborazione collettiva delle storie individuali, appunto, di maggiore capacità di collocarsi rispetto alla propria epoca storica e alla propria e altrui classe sociale.

Dall'altro lato, ciò che è più importante, si tratta di un welfare in grado di generare un tipo di redistribuzione in parte auto-regolata e in generale interessata a processi di 'commoning', di rioccupazione di spazi e saperi pubblici e/o istituzionali per un utilizzo collettivo degli stessi, con una legittimazione crescente per le auto-organizzazioni mutualistiche e cooperative sostenute pubblicamente.

Negli ultimi decenni, in molti contesti d'Europa, queste esperienze si sono moltiplicate. Faccio alcuni esempi di innovazioni sociali che ho seguito direttamente nelle mie ricerche e che mi paiono interessanti poichè coerenti rispetto a quanto detto sin qui.

Penso ai progetti di 'scambioteche tra precari' che si sono costituiti in Emilia-Romagna: le scuole dell'infanzia sono trasformate in depositi collettivi di vestiti ed oggetti gestiti insieme da insegnanti, operatori sociali e genitori, in modo che il bisogno di consumi sia ridotto ma anche che le storie delle famiglie siano socializzate e trovino un diverso spazio dove il conflitto sociale tra ultimi e penultimi tende a salire. E ancora, penso alle esperienze di co-housing tra giovani *riders* che utilizzano la bicicletta come mezzo di lavoro per il *delivery* urbano a Copenaghen, che hanno deciso di condividere prima il riciclo e il prestito di biciclette, poi spazi di vita dove si aiutano a vicenda (uso collettivo degli elettrodomestici, spazi del baby-sitting auto organizzato e così via), per coinvolgere infine il quartiere all'interno delle loro pratiche, un passaggio fondamentale perché supportato in modo sostanziale dalle istituzioni locali nel co-utilizzo di oggetti e consumi.

E ancora, penso alle tante esperienze di ‘accoglienza diffusa’ dei migranti a cui ho assistito tra Italia e Francia: nelle progettazioni degli enti locali, i richiedenti asilo vengono ospitati in appartamenti per piccoli nuclei, condivisi da studenti universitari e/o da famiglie – invece di essere rinchiusi in grandi centri privi di connessione con l’esterno e caratterizzati da dinamiche di reclusione – dove condividono spazi interculturali di narrazione ma anche di produzione e consumo.

O ancora, ho seguito recentemente diverse esperienze di ‘memoria collettiva’ in provincia di Bolzano: persone che abitano in contesti di forte cambiamento (arrivo di nuovi migranti, pressione forte del sistema turistico e cambiamenti del paesaggio, e così via) si interrogano sul modello di sviluppo locale che desiderano a partire da ricerche partecipative sul passato, collettanee di ricordi e documenti dentro le famiglie che poi diventano musei pubblici locali in grado di ricordare le passate difficoltà, le passate migrazioni, le passate forme di accoglienza e in tal senso di sostenere quelle attuali¹².

Tutte queste esperienze contemplano due dimensioni imprescindibili l’una all’altra, che sono sempre compresenti. La prima dimensione sono momenti, spazi, tecniche del racconto autobiografico e della rielaborazione politica finalizzati a comprendere la propria storia e a darne una lettura maggiormente ‘politica’ grazie all’ascolto delle storie di altrui (e in particolare di quelle dei migranti), storie che nel loro complesso permettono di ripensare l’idea stessa di modernità e di ‘traiettoria’ della modernità. La seconda dimensione sono momenti di scambio e consumo collettivo, con la messa a disposizione di oggetti, di mezzi, di luoghi il cui con-utilizzo consente emancipazione.

Infine, la rassicurazione e la coesione sociale – se vogliamo la pace sociale, per restare al tema di questo libro – viene qui intesa come specifico tipo di redistribuzione al tempo stesso culturale e materiale. In tal senso, la rassicurazione di cui parla Castel deriva al tempo stesso dall’accesso a risorse materiali e immateriali, dall’essere inseriti in pratiche di uso, da un lato, e in pratiche quotidiane del pensiero politico, dall’altro lato, per decostruire il discorso sul passato e ricostruire il discorso sul futuro.

¹² T. PEDRETTI – C. ANDORLINI – V. PELLEGRINO, *Margini di convivenza. Progetti culturali di coesione sociale*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2023.

RESPONSABILITÀ SOCIALE CONDIVISA, WELFARE E COESIONE SOCIALE

Marco Faillo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Condivisione della responsabilità, cooperazione e norme. – 3. Responsabilità sociale condivisa e norme. – 4. Il gap tra domanda e offerta di responsabilità sociale condivisa. – 5. Colmare il gap tra domanda e offerta di responsabilità sociale condivisa: il ruolo dell'inclusione.

1. *Introduzione*

La crisi dei sistemi di welfare tradizionali e i fallimenti dei tentativi di riforma a cui abbiamo assistito negli ultimi anni hanno reso evidente la necessità del superamento del modello che vede lo Stato in un ruolo predominante nel welfare mix. In questo contesto, la proposta del passaggio a un secondo welfare, complementare al primo, si concretizza nella promozione di un nuovo paradigma che vede nella collaborazione tra Stato, mercato e società la chiave per soddisfare bisogni crescenti e diversificati, in un contesto di vincoli finanziari e politici sempre più stringenti¹.

Una delle conseguenze dell'imporsi di questo nuovo paradigma, e delle pratiche che ad esso fanno riferimento, è una crescita della domanda di condivisione della responsabilità per la produzione di welfare, che dovrebbe tradursi nell'attivazione di forme di collaborazione tra istituzioni pubbliche, privato sociale e imprese, e nel diffondersi di

¹ F. MAINO, *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo Rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013; F. MAINO, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Secondo Rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2015; M. FERRERA, *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo Rapporto sul Secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013. Si veda anche il capitolo di Giacomo Degli Antoni in questo volume.

attività di partecipazione e di attivismo dei cittadini. In questo nuovo scenario la capacità della società di garantire coesione sociale dipende in maniera crescente dal successo di queste nuove forme di collaborazione.

La prima parte di questo capitolo è dedicata a una riflessione sulla complessità dei processi che garantiscono la cooperazione necessaria per una reale condivisione della responsabilità e che, insieme ad altri importanti fattori, può determinare un gap tra domanda e offerta di responsabilità condivisa. Nella seconda parte l'attenzione si sposterà sui processi e gli interventi che possono contribuire a ridurre il gap, sottolineando in particolare l'importanza della promozione di forme di partecipazione realmente inclusive².

2. *Condivisione della responsabilità, cooperazione e norme*

La condivisione della responsabilità ha come preconditione la volontà di diversi attori sociali di collaborare per la realizzazione di un progetto collettivo, condividendone costi e i benefici. A questo proposito, Claus Offe osserva che:

«'shared responsibility' (in the sense of burden-sharing) refers to well-known problems of co-operation, collective action and the production of public goods. Such problems can be solved only if (ideally, all of) those who stand to benefit from their solution are placed in a position of sharing in the costs and efforts involved, by accepting an obligation or responsibility»³

² Per una discussione più approfondita dei concetti presentati in questo capitolo si rimanda al volume *Towards a Europe of shared social responsibilities: challenges and strategies*, Council of Europe Publishing (2011) che raccoglie i contributi di accademici e professionisti del Terzo settore sui temi della crisi del welfare tradizionale e della responsabilità sociale condivisa. In questo capitolo si farà riferimento principalmente ai contributi di Claus Offe e Anna Coote presenti nel volume.

³ C. OFFE, *Shared social responsibility: the need for and supply of responsible, patterns of social action*, in *Towards a Europe of shared social responsibilities: Challenges and strategies* (Trends in social cohesion no. 23), Strasbourg, Council of Europe Publishing, 15.

Una definizione simile la propone Anna Coote:

«'sharing responsibility' is primarily about co-operation and synergy. It may involve dividing up responsibilities, so that different individuals and/or groups take responsibility for different things, but it is essentially a collective enterprise, where all the people involved have a shared interest in a common – or synergistic – set of goals»⁴

Da queste definizioni emerge con chiarezza la relazione tra il concetto di condivisione della responsabilità e quelli di cooperazione, impresa collettiva e interesse comune.

Un'analisi approfondita del concetto di responsabilità sociale condivisa rende dunque necessaria una riflessione preliminare sul concetto di cooperazione. Cosa significa cooperare? È possibile fornire una definizione operativa del concetto di cooperazione che ci possa guidare nella comprensione delle dinamiche della condivisione della responsabilità?

Una risposta a queste domande può venire dall'evidenza che gli economisti comportamentali e sperimentali hanno raccolto a partire dagli anni Sessanta del XX secolo e poi in maniera più sistematica nei primi anni Novanta⁵. Questi studi offrono la possibilità di misurare il grado di cooperazione all'interno di un gruppo attraverso l'osservazione delle interazioni tra individui in un ambiente controllato, in cui si simula il finanziamento e la produzione di un bene pubblico. Il tipico esperimento si basa sul cosiddetto gioco dei beni pubblici: i partecipanti vengono divisi in piccoli gruppi (ad esempio di quattro persone), ciascuno di loro viene dotato di una somma di denaro (ad esempio €10) e viene chiesto loro di decidere quanta parte di questa

⁴ A. COOTE, *Equal participation: making shared social responsibility work for everyone*, in *Towards a Europe of shared social responsibilities: Challenges and strategies* (Trends in social cohesion no. 23), Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2011, 281.

⁵ J. O. LEDYARD, *Public Goods: A Survey of Experimental Research*, in J. H. KAGEL, A. ROTH (eds), *The Handbook of Experimental Economics*, Princeton, Princeton University Press, 1995, 111-194; A. CHAUDHURI, "Sustaining cooperation in laboratory public goods experiments: a selective survey of the literature", in *Experimental Economics*, 14(1), 2011, 47-83.

dotazione tenere per sé e quanta invece destinarne al finanziamento di “progetto collettivo”. I contributi raccolti all’interno del gruppo vengono sommati e moltiplicati per una costante (ad esempio 1,5) e divisi in parti uguali tra i membri del gruppo. Un possibile esito del gioco è riportato in figura 1.

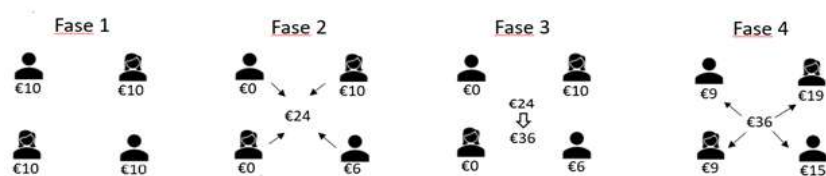


Figura 1. Il gioco dei beni pubblici.

Sotto ogni singola figura è indicata la somma di denaro di cui essa dispone in ogni fase del gioco. Al centro viene invece indicata la quantità di denaro raccolto per il progetto collettivo (fase 2) e quella effettivamente disponibile per il gruppo (fasi 3 e 4).

Il progetto collettivo dell’esperimento ha le caratteristiche di quello che gli economisti chiamano bene pubblico e una delle caratteristiche principali dei beni pubblici è la non escludibilità. Una volta prodotto, nessuno può essere escluso dal consumo del bene, indipendentemente dal contributo offerto per il suo finanziamento. Nell’esempio della figura 1, la persona in alto a destra, che nella fase 2 trattiene per sé l’intera dotazione di 10 euro, nella fase 4 ottiene comunque la sua quota di bene pubblico, pari a 9 euro.

Se in questa situazione a motivare l’azione di ciascun individuo è la sola volontà di ottenere il massimo pagamento per sé, allora la scelta migliore è quella della persona in alto a destra, cioè non contribuire, sperando che lo facciano gli altri. Questo comportamento viene definito *free riding*. È facile constatare che se tutti decidono di adottare questo comportamento, il progetto collettivo non viene finanziato e ciascuno ottiene un pagamento pari alla propria dotazione iniziale. Altrettanto facile è osservare che se ognuno offre come contributo l’intera sua dotazione, la somma raccolta sarà di €40 e quindi la somma da dividere all’interno del gruppo sarà pari a €60 euro, vale a dire €15 per ciascun membro del gruppo.

In situazioni come queste, che nelle scienze sociali vengono definite “dilemmi sociali”, esiste dunque un conflitto tra l’interesse collettivo a garantire il massimo benessere per il gruppo e l’interesse del singolo a perseguire il massimo benessere per sé. Lo stesso conflitto si può osservare in altre situazioni, come ad esempio nel consumo di risorse non rinnovabili, nel lavoro di squadra o nella decisione se pagare o meno le imposte.

La contribuzione al progetto, dunque, permette di misurare in maniera oggettiva la disponibilità delle persone a cooperare e di evidenziare la complessità e i conflitti che caratterizzano questo tipo di processi sociali.

L’evidenza raccolta nel corso degli anni dagli economisti sperimentali dimostra che, se il gioco dei beni pubblici viene giocato una sola volta, il contributo medio è comunque positivo, ma se chiediamo ai partecipanti di ripetere la scelta dopo averli informati sulle scelte degli altri membri del loro gruppo, il livello medio delle contribuzioni diminuisce progressivamente fino a diventare quasi nullo. Una delle spiegazioni più accreditate di questa evidenza è che la constatazione dell’esistenza di *free rider* all’interno del proprio gruppo erode progressivamente la volontà di contribuire anche delle persone inizialmente ben disposte a cooperare. In generale, dunque, la cooperazione sembra avere una natura condizionale: la scelta di ciascuno dipende dalle sue aspettative circa le scelte delle persone che costituiscono il suo gruppo di riferimento. Come si vedrà più avanti, la natura condizionale dei comportamenti cooperativi rappresenta uno dei più importanti ostacoli alla condivisione della responsabilità.

3. *Responsabilità sociale condivisa e norme*

Contribuire al finanziamento di un bene pubblico significa riconoscere di essere responsabili del successo o dell’insuccesso di un’impresa collettiva, riconoscere cioè di poter avere un ruolo attivo nella sua realizzazione. E il successo di questa impresa collettiva richiede che la responsabilità sia condivisa con altri. Abbiamo anche visto che esiste una chiara relazione tra l’agire responsabile di ciascuno e l’agire responsabile dell’intero gruppo.

Un'interessante riflessione sulla relazione tra responsabilità e responsabilità sociale è quella proposta da Offe⁶, secondo cui ogniqualvolta usiamo il concetto di responsabilità ci poniamo, implicitamente, tre domande: i) chi è il soggetto a cui viene chiesto di essere responsabile o di agire responsabilmente; ii) nei confronti di chi o di cosa si può essere legittimamente ritenuti responsabili? iii) a chi dobbiamo rendere conto del nostro comportamento?

La responsabilità secondo Offe è sempre sociale, perché implica sempre un'interazione, almeno potenziale, tra un agente A, uno o più agenti B che potrebbero subire le conseguenze dell'azione di A, un controllore C (che potrebbe essere anche la coscienza di A oppure uno o più agenti B). Il gioco dei beni pubblici è un caso speciale, in cui ciascun soggetto è A e al tempo stesso B, e potrebbe anche assumere il ruolo di C. Ma cosa guida l'azione dell'agente e del controllore? Chi decide se l'azione di A è responsabile? A quali principi o criteri si può ricorrere per stabilire se l'azione di A è responsabile?

Si potrebbe dire, sempre con Offe, che un individuo che appartiene a un gruppo sociale agisce responsabilmente quando si conforma alle norme che regolano la condotta dei membri di quella società o di quel gruppo. Con norme intendiamo in generale schemi comportamentali, descrizioni di comportamenti, che possono essere formali, informali, scritte, non scritte.

Possiamo distinguere tre categorie di norme, sulla base del soggetto che ne garantisce l'applicazione e degli strumenti adottati per indurre conformità: le norme legali, le norme morali e le norme sociali. Nel caso delle norme legali, come le leggi e i regolamenti, l'applicazione è garantita da un'autorità formale attraverso sanzioni e incentivi economici. Nel caso delle norme morali, il soggetto che ne garantisce l'applicazione è la coscienza dell'individuo che opera attraverso meccanismi psicologici come la vergogna, il senso di colpa, il rimorso. La conformità in questo caso è motivata da un dovere morale, e ogni deviazione genera un disagio di tipo psicologico. Infine, nel caso delle norme sociali, il soggetto che ne garantisce l'applicazione sono i membri del nostro gruppo di riferimento, e i meccanismi che garantiscono

⁶ C. OFFE, *Shared social responsibility: the need for and supply of responsible, patterns of social action*, cit.

la conformità sono la disapprovazione, la stigmatizzazione, l'isolamento, ecc.

La differenza fondamentale tra i primi due tipi di norme e le norme sociali è che le norme legali e quelle morali in genere sopravvivono, almeno nel breve e nel medio periodo, anche quando non vengono seguite: la consapevolezza della loro non applicazione non ne determina l'immediata scomparsa. Le norme legali, in particolare, tendono a sopravvivere a lungo anche di fronte a una diffusa non applicazione, e la loro sostituzione richiede tempi molto lunghi e complessi processi di contrattazione tra gruppi di interesse. Le norme morali possono addirittura rafforzarsi in presenza di una diffusa violazione da parte della maggioranza. Alcune persone possono iniziare a percepire sé stesse come custodi di principi e valori ignorati dalla massa e possono iniziare ad assumere atteggiamenti dogmatici.

Le norme sociali invece sono più fragili. Sono strumenti di autoregolazione dei gruppi sociali, che possono essere il frutto di consuetudine o di accordi espliciti tra i membri del gruppo, la cui validità deve essere però continuamente confermata dall'osservazione di comportamenti di conformità. Condizione necessaria per la loro applicazione è l'aspettativa, da parte del singolo individuo, che la maggioranza dei membri del gruppo di riferimento si conformi alla norma e si aspetti che il soggetto stesso si conformi alla stessa norma⁷. La constatazione di una loro sistematica violazione ne riduce molto presto l'efficacia.

Tornando all'esempio del bene pubblico, potremmo dire che il singolo individuo sceglie se conformarsi a una norma sociale di cooperazione, che stabilisce che è giusto contribuire al progetto (e quindi è sbagliato comportarsi da *free rider*). Il rispetto di questa norma non è garantito dalla legge. Per alcuni (di solito una piccola minoranza) può assumere la forma di un dovere morale. Ma la maggioranza delle persone rispetta la norma solo se si aspetta che anche gli altri facciano lo stesso. Quando chi sta contribuendo realizza di essere tra i pochi che lo fanno, e che esistono persone che violano sistematicamente questa norma, allora chi contribuisce cessa di farlo, e questo spiega la pro-

⁷ C. BICCHIERI, *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; C. BICCHIERI, *Norms in the wild. How to diagnose, measure, and change social norms*, New York, Oxford University Press, 2016.

gressiva riduzione del livello di cooperazione osservata negli esperimenti.

4. *Il gap tra domanda e offerta di responsabilità sociale condivisa.*

In che senso tutto ciò è rilevante per la riflessione sui rischi e le opportunità offerte dalle riforme dei sistemi di welfare e dal superamento del modello tradizionale di welfare state?

Come si è visto, il superamento del modello tradizionale di welfare state coincide con la crescente domanda di collaborazione tra lo Stato, il mercato e la società, e quindi con una maggiore richiesta di condivisione della responsabilità sociale, essenziale per garantire la coesione sociale.

I singoli cittadini sono sempre più di frequente oggetto di appelli al maggior coinvolgimento nella gestione della vita delle loro comunità, alla maggiore collaborazione con le autorità, all'adozione di condotte responsabili nelle scelte di consumo, nell'uso dell'energia, ecc. La *Big Society* sostenuta da David Cameron può essere considerata come una manifestazione estrema di questa progressiva domanda di condivisione e partecipazione.

«The Big Society is about a huge culture change, where people, in their everyday lives, in their homes, in their neighborhoods, in their workplace, don't always turn to officials, local authorities or central government for answers to the problems they face, but instead feel both free and powerful enough to help themselves and their own communities.

It's about people setting up great new schools. Businesses helping people getting trained for work. Charities working to rehabilitate offenders»⁸.

Le ragioni della crescita della domanda di condivisione sono in parte le stesse della crisi dello stato sociale tradizionale: l'invecchiamento della popolazione, la bassa fecondità, le trasformazioni del mercato del lavoro, la crescita dell'occupazione femminile, il

⁸ David Cameron, Liverpool 2010, disponibile su <https://www.labsus.org/2010/09/cameron-e-la-sussidiarieta>.

processo di integrazione europea, la globalizzazione, le crisi del 2008 e del 2011 e le loro conseguenze sull'economia reale e sul bilancio dello Stato.

Inoltre, in una società complessa la soluzione dei problemi più gravi richiede non solo il sostegno degli elettori di chi in quel momento sta governando, ma la collaborazione attiva dei cittadini su vari fronti. In diverse circostanze la capacità dell'autorità di monitorare e sanzionare è molto limitata e il rispetto di alcune regole dipende esclusivamente dalla volontà dei singoli di autoregolarsi e quindi di cooperare con le istituzioni⁹. Infine, comportamenti legati al consumo di alimenti o sostanze dannose per la salute non possono essere regolamentati in maniera efficace solo attraverso leggi, ma richiedono una collaborazione che si concretizza nell'adozione spontanea di comportamenti virtuosi.

In questa crescente domanda di condivisione della responsabilità è dunque implicito il richiamo all'adozione spontanea di comportamenti di tipo cooperativo. Ma mantenere livelli di cooperazione accettabili all'interno di una comunità, evitando comportamenti di tipo opportunistico, implica la capacità di garantire all'adesione spontanea a norme sociali, che, come si è visto, sono molto fragili e hanno una natura condizionale.

A ciò si aggiungono altri ostacoli. Una delle condizioni necessarie perché vi sia effettiva condivisione della responsabilità è una chiara attribuzione della stessa. Non è sufficiente richiamare a un bisogno di maggiore partecipazione, ma è necessario, come si è visto nella sezione precedente, chiarire chi è responsabile, nei confronti di chi o di cosa, e a chi deve rendere conto.

Si pensi a una situazione di crisi o di emergenza, nella quale le autorità chiedono il contributo dei cittadini. L'effettiva collaborazione da parte dei cittadini dipende delle loro caratteristiche personali, delle loro risorse materiali, professionali e psicologiche, della loro percezione del rischio e dell'efficacia della propria azione, dalla loro opinione circa i confini tra la responsabilità delle autorità e ciò che può essere de-

⁹ C. OFFE, *Shared social responsibility: the need for and supply of responsible, patterns of social action*, cit; D. THUNDER, "Am I my brother's keeper? Grounding and motivating an ethos of social responsibility in a free society", in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 12(4), 2009, 559-580.

legato ai cittadini. Ma lo stesso può accadere anche in situazioni più ordinarie, come ad esempio la gestione di un bene comune da parte di un gruppo di vicinato.

Questo passaggio è particolarmente delicato, perché un'errata allocazione della responsabilità potrebbe produrre una ridotta disponibilità a cooperare da parte di alcuni soggetti. Data la natura condizionale della cooperazione, un'ulteriore conseguenza di ciò è il progressivo deterioramento della cooperazione all'interno del gruppo. La non disponibilità a cooperare non è quindi necessariamente espressione di opportunismo o disinteresse, ma può essere frutto dell'incapacità oggettiva di offrire il contributo richiesto, o dell'assenza di aspettative di reciproca cooperazione all'interno del gruppo di riferimento.

A complicare ancora di più il quadro, come fa notare Offe¹⁰, è la constatazione che gli ambiti di applicazione della responsabilità possono essere molteplici e possono variare all'interno di un continuum che va dalla responsabilità per sé stessi (in cui A, B, e C coincidono) alla responsabilità per il mondo o l'umanità. E questa responsabilità può essere per sé stessi o per gli altri nel presente, ma anche per sé stessi o per gli altri nel futuro. Nell'attribuire la responsabilità è necessario stabilire se A ha le capacità di assumere le responsabilità in tutti questi contesti.

La domanda di maggiore condivisione della responsabilità ha trovato risposta nelle molte realtà in grado di offrire servizi che integrano o sostituiscono i servizi offerti dal welfare pubblico, come fondazioni, imprese sociali, mutue, associazioni e comitati, imprese private, amministrazioni locali¹¹. Tuttavia, la domanda supera ampiamente l'offerta. Ciò accade perché l'effettiva condivisione della responsabilità sociale, come stiamo cercando di mostrare, è un processo complesso. E agli ostacoli che abbiamo già citato se ne aggiungono altri.

La condivisione della responsabilità sociale può essere ostacolata dall'eterogeneità dell'offerta di partecipazione e attivismo a livello territoriale. A differenza di quanto avviene con i servizi di welfare pubblico tradizionale, l'offerta volontaria di servizi e l'attivismo dei citta-

¹⁰ C. OFFE, *Shared social responsibility: the need for and supply of responsible, patterns of social action*, cit.

¹¹ Per un resoconto aggiornato delle iniziative di partecipazione e innovazione sociale a livello globale si può consultare il sito web www.participedia.net.

dini e delle organizzazioni, basandosi sull'iniziativa spontanea di gruppi sociali, variano in maniera significativa passando da un'area geografica all'altra. Nel caso dell'Italia, assumendo l'esistenza di una correlazione tra indicatori di capitale sociale (donazioni di sangue e associazioni di volontariato) e disponibilità a cooperare e a condividere la responsabilità sociale, emergono con chiarezza differenze significative tra territori (figura 2). Vi sono territori dove il livello di capitale sociale è più alto, e in queste aree è lecito aspettarsi una maggiore diffusione di forme di partecipazione dal basso e di attivismo. Questo può costituire dunque un problema per i territori a basso capitale sociale e in quei casi in cui la produzione di welfare richiede la collaborazione di più territori¹².

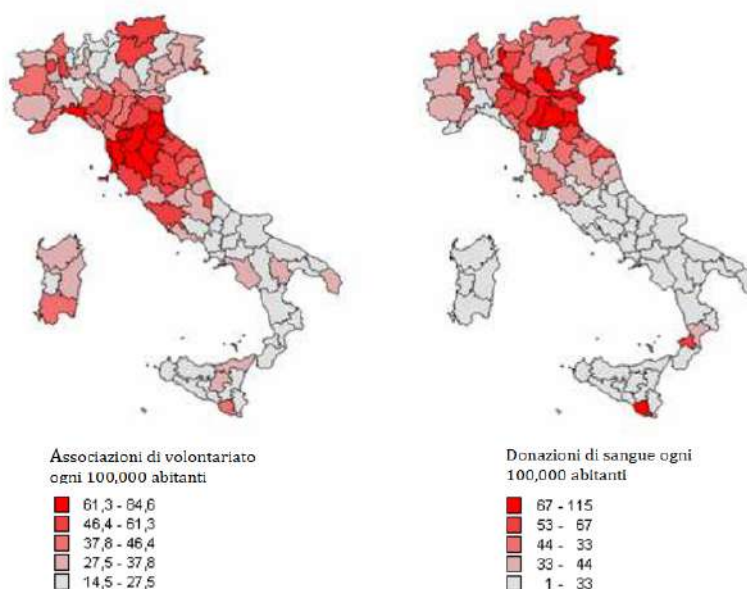


Figura 2. Il capitale sociale in Italia. Fonte: Buonanno et al. 2009

Un altro ostacolo allo sviluppo dell'offerta di responsabilità sociale condivisa è rappresentato dal fatto che le iniziative di attivismo e partecipazione possono essere di breve durata, legate a eventi eccezionali,

¹² P. BUONANNO, D. MONTOLIO, P. VANIN, "Does Social Capital Reduce Crime?", in *The Journal of Law and Economics*, 52(1), 2009, 145-170.

o all'iniziativa di singoli individui. Un comitato di quartiere può nascere per rispondere a un problema contingente, come la realizzazione di un'opera pubblica, e poi cessare di esistere. Molte associazioni non sopravvivono ai loro fondatori. Misure di welfare aziendale possono essere adottate per rispondere all'esigenza di contenere il conflitto in un momento particolarmente critico nelle relazioni tra datori di lavoro e lavoratori. Le iniziative potrebbero poi avere una natura di tipo *bonding*, anziché *bridging*¹³, essere cioè mirate a rafforzare la coesione interna ad alcuni gruppi, non contribuendo ad accrescere la coesione sociale a livello più generale.

Offe¹⁴, identifica altri limiti di quello che lui chiama il ricorso al volontarismo:

1. nel caso di iniziative spontanee di partecipazione, può venire meno il ruolo del monitor, cioè può diventare difficile, se non impossibile attribuire la responsabilità dei fallimenti di una iniziativa e quindi la capacità di porvi rimedio.

2. Un ulteriore ostacolo è rappresentato dalla percezione del processo di trasferimento della responsabilità. La nascita del welfare state può essere interpretata come un processo di trasferimento della responsabilità dai singoli cittadini alle istituzioni, che ha permesso di offrire servizi di welfare anche in assenza di spirito cooperativo da parte dei cittadini. Le istituzioni in questo contesto possono essere concepite come un pilota automatico, che fa funzionare la macchina del welfare senza richiedere la costante attenzione e attività da parte dei cittadini. Il ritorno all'iniziativa dei cittadini può essere dunque percepito come un ritorno al passato e quindi generare resistenze.

3. Il più ovvio dei problemi è quello del finanziamento dei servizi che vengono delegati alle amministrazioni locali: i processi di trasferimento di responsabilità a località locali, giustificati dalla miglior conoscenza che queste hanno dei loro problemi, non funzionano se non sono accompagnati da forme di empowerment: trasferimento di potere decisionale e di risorse.

4. Vi è poi il tema della distanza tra chi dovrebbe essere responsa-

¹³ R. D. PUTNAM, *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*, New York, Simon & Schuster, 2000.

¹⁴ C. OFFE, *Shared social responsibility: the need for and supply of responsible, patterns of social action*, cit;

bile dell'erogazione del servizio o collaborare alla sua erogazione e i beneficiari. Al crescere di questa distanza diminuisce la percezione della responsabilità. La distanza può essere geografica, come avviene nei problemi della povertà e del rispetto dei diritti umani in paesi lontani da noi, o temporale, come nel caso delle generazioni future.

5. Infine, un indebolimento della volontà di partecipare può essere la conseguenza del processo culturale e sociale dell'individualizzazione¹⁵, che ha caratterizzato la storia recente di molti paesi e che può essere descritto come una disposizione a concentrarsi su sé stessi e a perdere di vista gli altri. La percezione della qualità della vita è influenzata sempre di più dai successi personali, dalla possibilità di essere percepiti come unici e sempre meno dal successo degli sforzi collettivi. Quando tutto ciò si accompagna alla progressiva precarizzazione delle condizioni di lavoro e di accesso ai servizi essenziali allora la disponibilità a cooperare e ad assumere la propria parte di responsabilità è fortemente indebolita.

5. *Colmare il gap tra domanda e offerta di responsabilità sociale condivisa: il ruolo dell'inclusione*

Il gap tra domanda e offerta di partecipazione e attivismo può essere colmato cercando di intervenire sui fattori che ostacolano lo sviluppo della loro offerta. I margini di azione però appaiono piuttosto limitati. Abbiamo visto che lo sviluppo di attività di cooperazione volontaria richiede il realizzarsi di condizioni complesse e difficilmente controllabili dall'esterno. Lo stesso vale per i processi culturali come l'individualizzazione, o i problemi strutturali che limitano la diffusione di partecipazione e attivismo, come la disomogenea distribuzione geografica o la limitatezza dell'orizzonte spaziale e temporale delle attività e delle organizzazioni. Si possono però immaginare interventi per migliorare il processo di finanziamento delle iniziative di partecipazione o per promuovere attività di formazione, di rendicontazione, di misurazione di impatto sociale.

L'efficacia di questi interventi può essere accresciuta dalla promo-

¹⁵ Z. BAUMAN, *The individualized society*, Cambridge, Polity, 2001.

zione dell'inclusione che, come sottolinea Anna Coote¹⁶, rappresenta la preconditione per una reale condivisione della responsabilità. Condividere la responsabilità significa distribuirla tra vari soggetti: istituzioni, singoli individui, organizzazioni. Ognuno diventa responsabile di una o più parti di un'impresa collettiva. Perché vi sia reale condivisione, però, è necessario che l'impresa collettiva persegua obiettivi comuni, nell'interesse di tutti coloro che partecipano.

Questo risultato può essere raggiunto solo se il processo di distribuzione della responsabilità è inclusivo, e tale per cui nessuno di coloro hanno un interesse per il perseguimento dell'obiettivo comune (che, usando un termine di uso comune nel dibattito sulla responsabilità sociale d'impresa, potremmo chiamare gli *stakeholder*) deve essere escluso. A tutti deve essere data la stessa opportunità di partecipare all'azione collettiva. Ma ciò può avvenire solo se si tiene conto del fatto che gruppi o individui differiscono nella capacità di assumere, esercitare e condividere la responsabilità. Le differenze in termini di capacità possono essere spiegate da molti fattori: background sociale, età, genere, personalità, cultura, appartenenza a reti sociali, disponibilità di risorse come il tempo, il reddito, la salute fisica e mentale, l'educazione, l'esperienza professionale.

Per approfondire questo punto possiamo considerare il caso dei bilanci partecipativi, uno strumento sempre più diffuso di condivisione della responsabilità per la realizzazione di progetti di interesse pubblico a livello cittadino o metropolitano¹⁷. Si tratta di importanti iniziative che offrono ai cittadini l'opportunità di partecipare alle decisioni sull'allocazione delle risorse pubbliche. Ma, in linea con quanto detto finora, è importante valutare, caso per caso, qual è il reale livello di partecipazione e quali sono i principali ostacoli alla partecipazione e all'inclusione.

¹⁶ A. COOTE, *Equal participation: making shared social responsibility work for everyone*, cit.

¹⁷ «Il Bilancio Partecipativo è uno strumento di amministrazione partecipata ormai diffuso in tutto il mondo che, sulla base di un budget stanziato da un ente pubblico (di solito un comune) permette direttamente ai cittadini di proporre, progettare e votare interventi per il proprio territorio, che verranno poi realizzati dall'ente».

(<https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it>). Si veda anche <https://participedia.net/method/146>

Una possibilità è raccogliere informazioni sulle caratteristiche socio-demografiche dei partecipanti e misurarne il reale grado di partecipazione. Ganuza e Francés¹⁸, ad esempio, hanno raccolto dati sui partecipanti a progetti di bilancio partecipativo in otto municipalità in Spagna. I partecipanti a queste iniziative rappresentano tra l'1% e il 3% della popolazione totale. La categoria più rappresentata è quella degli uomini adulti e con livelli di istruzione medio-alti. Nei progetti che vanno avanti da più di 6 anni, le donne sono il 52,8%, mentre sono il 44% dei progetti più recenti. Gli uomini sono in maggioranza nei team che coordinano i progetti¹⁹. Mettendo a confronto la distribuzione per età e titolo di studio delle popolazioni delle municipalità e quella dei partecipanti ai progetti di bilancio partecipativo si osserva innanzitutto che questi ultimi sono poco rappresentativi della popolazione generale, alcune categorie, minoritarie nella popolazione, risultano sovra-rappresentate nei progetti. Inoltre, molti di coloro che partecipano ai progetti sono già attivi in altre organizzazioni. E l'esperienza, l'istruzione e l'appartenenza ad altre organizzazioni hanno un impatto significativo sul grado di coinvolgimento in queste iniziative. I più attivi sono coloro che hanno già esperienze nello stesso ambito, sono più istruiti e sono membri di altre associazioni.

Se il trasferimento di responsabilità deve tenere conto della possibilità di partecipazione effettiva e di inclusione, allora deve anche mirare a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione e all'inclusione, agendo sulle potenziali cause della distribuzione diseguale delle capacità. Ciò può essere fatto attraverso interventi educativi (nelle scuole o in altri ambiti, per sensibilizzare e informare sulle possibilità di partecipazione), favorendo l'organizzazione di forum, comitati, che coinvolgano anche i più giovani, attraverso un coinvolgimento effettivo, genuino e trasparente, e non sono di facciata o strumentale, fornendo supporti materiali (risorse finanziarie, sale riunioni, sedi di comitati o associazioni, strumenti informatici, consulenza tecnica). E nel fare ciò particolare attenzione deve essere rivolta ai gruppi e alle persone che

¹⁸ E. GANUZA, F. FRANCÉS, "The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting", in *European Political Science Review* 4(2), 2012, 283–302.

¹⁹ Un profilo simile lo si ritrova nelle associazioni di volontariato, si veda per esempio il rapporto di Fondazione Volontariato e Partecipazione del 2016.

vivono in condizioni marginalità, che pur essendo tra i principali potenziali destinatari dei servizi di welfare vengono raramente coinvolti nei processi di progettazione, implementazione e valutazione degli interventi²⁰.

È necessario infine tenere conto del fatto che la partecipazione può realizzarsi a diversi livelli. Si può andare dalla semplice informazione fornita ai cittadini sulle attività dell'amministrazione locale, alla consultazione degli stessi cittadini, a forme di partnership tra amministrazioni locali e associazioni, imprese, comitati, fino a forme di coproduzione e alla delega parziale del potere decisionale. Al crescere del livello di partecipazione crescono anche gli sforzi necessari per garantire inclusione e sviluppare capacità. Non agire in questo senso significa ridurre drasticamente la disponibilità a cooperare e quindi a condividere la responsabilità²¹.

²⁰ A. COOTE, *Equal participation: making shared social responsibility work for everyone*, cit.

²¹ *Ibidem*.

MOBILITÀ E GESTIONE DELLE FRONTIERE: L'IMPATTO SUI RIFUGIATI ALL'INTERNO DELL'UNIONE EUROPEA

Chiara Marchetti, Elena Fontanari*

SOMMARIO: 1. Mobilità: ideologia e promessa mancata del XXI secolo. – 2. Unione Europea e delocalizzazione delle frontiere esterne ed interne. – 3. Dublino e il governo della mobilità intra-europea. – 4. Temporalità *in transit*. – 5. La porosità delle frontiere alla luce dell'emergenza ucraina.

1. *Mobilità: ideologia e promessa mancata del XXI secolo*

Per capire il fenomeno delle migrazioni internazionali e l'ossessione per le frontiere che caratterizza la contemporaneità e una parte non irrilevante delle politiche europee e degli Stati membri, è opportuno prendere – almeno per un attimo – la strada più lunga e iniziare la riflessione parlando di *mobilità*. Due importanti sociologi hanno evidenziato come la libertà di movimento sia l'ideologia e l'utopia che caratterizza il XXI secolo, la vera narrazione dominante dentro cui tutti siamo inseriti¹. Non importa se e quanto abbiamo viaggiato, se abbiamo o meno intenzione di trasferirci in un altro paese, se siamo o meno a rischio di dover fuggire in cerca di protezione e asilo: tanto nel Nord quanto nel Sud globale siamo tutti condizionati da un'aspirazione e da una promessa di accesso alla mobilità. Tuttavia, è sempre più evidente che la libertà reale di movimento è distribuita in modo diseguale. Per chiarirlo possiamo utilizzare le parole di Zygmunt Bauman:

«La mobilità assurge al rango più elevato tra i valori che danno prestigio e la stessa libertà di movimento, da sempre una merce scarsa e distribuita in maniera ineguale, diventa rapidamente il principale fattore di stratificazione sociale dei nostri tempi»².

* Paragrafo 1 e 5 da attribuire a Chiara Marchetti, e paragrafi 2-3-4 da attribuire a Elena Fontanari.

¹ A. ELLIOTT, J. URRY, *Vite mobili*, Bologna, 2013.

² Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 1999, p. 4.

Nel mondo contemporaneo, dunque, se le nozioni di classe e ceto, per come le avevamo tradizionalmente apprese, sembrano aver perso pregnanza, è proprio la libertà di movimento a determinare una stratificazione sociale su scala globale, che taglia trasversalmente i paesi e le società, al punto da condensare – ricorrendo alla potente metafora evocata dallo stesso sociologo polacco – due mondi sedimentati ai poli opposti:

«Per il primo mondo, il mondo di chi è mobile su scala globale, lo spazio ha perduto la sua qualità di vincolo e viene facilmente attraversato sia nella sua versione “reale” sia nella sua versione “virtuale”. Per il secondo mondo, quello di coloro che sono legati a una località, di coloro cui è vietato muoversi, costretti perciò a sopportare in modo passivo qualsiasi cambiamento che il luogo cui sono legati è costretto a subire, lo spazio reale si va rapidamente restringendo»³.

In questo scenario si dispiega tutto il paradosso della mobilità contemporanea. Per gli abitanti di questi due mondi sono praticabili forme sostanzialmente antitetiche di mobilità: da un lato abbiamo – sempre secondo Bauman – il *turista*, una persona che viaggia perché lo vuole, senza particolari difficoltà, spendendo relativamente poco rispetto alla sua capacità di acquisto e trovando le frontiere tendenzialmente aperte; dal lato opposto, abbiamo il *vagabondo*, che pur essendo idealmente costretto alla stanzialità dalle scarse opportunità di mobilità di cui gode, si trova a viaggiare suo malgrado perché non ha altra scelta sopportabile, incontrando tutti gli ostacoli e le limitazioni poste a chi si trova nel gradino più basso nella scala sociale della mobilità.

Questo discorso assume piena evidenza nel momento in cui guardiamo molto semplicemente alla diversa condizione di chi si trova per sorte a nascere in un paese piuttosto che in un altro. Nel 2022 avere la cittadinanza – e conseguentemente il passaporto – giapponese consente di viaggiare in 193 paesi senza obbligo di visto, tedeschi e spagnoli possono fare lo stesso in 190 paesi, italiani, lussemburghesi e finlandesi in 189. Al polo opposto di questa classifica globale, scopriamo che sono solo 27 i paesi che si possono raggiungere senza visto col passapor-

³ Ivi, p. 98.

to afgghano, 29 con quello iracheno, 30 con quello siriano, 32 con quello pakistano, 35 con quello yemenita e 35 con quello somalo⁴.

Ecco che il paradosso si dispiega in tutta la sua violenza: proprio i cittadini di quei paesi più colpiti in questi anni da conflitti, violazioni sistematiche dei diritti umani, emergenze umanitarie, e che pertanto – anche sulla base delle statistiche pubblicate dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)⁵ – sono in cima alla graduatoria dei rifugiati su scala globale, sono coloro cui viene sistematicamente impedito di muoversi regolarmente e in sicurezza, imponendo di fatto una migrazione lunga, costosa, pericolosa e quasi sempre irregolare. Tanto più se la meta finale cui ambiscono fa parte di quell’élite di paesi che stanno in cima alla graduatoria della mobilità.

Queste dinamiche chiaramente intuibili su scala globale si rendono ancora più evidenti analizzando la gestione della mobilità all’interno dell’Unione Europea e come ciò impatti non solo sulle migrazioni in generale, ma più nello specifico sui flussi che coinvolgono richiedenti asilo e rifugiati.

Il presente capitolo inizia con una ricostruzione della tensione tra libertà di circolazione e controllo delle frontiere nel processo di unificazione europea (par. 2), per poi approfondire più specificamente il ruolo del Regolamento di Dublino nel contenimento della mobilità intra-europea (par. 3). A esemplificazione della centralità della gestione delle frontiere non solo esterne ma anche interne nelle politiche europee e dell’impatto sulla vita di richiedenti asilo e rifugiati vengono infine riportati due casi-studio: il primo riguardante un gruppo di persone migranti provenienti da diversi paesi dell’Africa sub-sahariana approdati sulle coste italiane nel 2011 e successivamente stabilitesi, tra mille difficoltà, in Germania (par. 4); il secondo dedicato ai più recenti avvenimenti connessi all’invasione russa dell’Ucraina e il conseguente massiccio afflusso di rifugiati nei paesi dell’Unione (par. 5). Questi casi sono utili a mostrare come il diverso trattamento in termini di libertà di movimento e di insediamento riservato a migranti e rifugiati a seconda della loro origine e della “crisi” da cui provengono dipenda dall’interpretazione politica data ai diversi flussi migratori.

⁴ Cf. Global Ranking - The Henley Passport Index: Q3 2022 Factsheet, <https://www.henleyglobal.com/passport-index/ranking>.

⁵ Cf. UNHCR, Global Trends Report 2021, <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>

2. *Unione Europea e delocalizzazione delle frontiere esterne ed interne*

La gestione della mobilità globale in Europa oggi è comprensibile se la si analizza in stretto legame con il processo di unificazione europea avviatosi negli anni '80. I principi chiave intorno a cui era stato avviato il progetto geopolitico dell'Unione Europea erano la progressiva abolizione dei confini interni per permettere una libera circolazione di capitali, merci e persone (cittadini comunitari), accompagnata da un progressivo rafforzamento dei confini esterni con l'obiettivo primario di contenere gli ingressi di cittadini di paesi terzi extra-europei. Da qui si intraprese un processo per l'istituzione di politiche comuni in materia di visti, migrazione, asilo e frontiere, che ha via via posto le politiche migratorie al centro del dibattito pubblico divenendo, fino ad oggi, uno dei temi *politicamente* più rilevanti su cui si creano, disfano e confliggono coalizioni di governi nazionali. Sebbene il percorso verso una politica migratoria a livello europeo sia stato progressivo e non sempre lineare, si possono tuttavia chiaramente intravedere le tendenze verso cui negli ultimi decenni si sono orientati gli Stati membri, tradotte nelle direttive europee via via approvate: lo sviluppo di politiche di contenimento della migrazione, di restrizione dello spazio del diritto di asilo, e di rafforzamento dei confini esterni ed interni.

Fin dalle origini, i principali esiti del lavoro intergovernativo sulla mobilità verso e dentro lo spazio europeo hanno teso verso il rafforzamento delle frontiere *esterne* ed *interne* rivolto ai cittadini degli Stati terzi. I due pilastri legislativi in tema di governo delle migrazioni sono stati la Convenzione di Dublino sul diritto d'asilo del 1990 e la Convenzione sulle frontiere esterne siglata nel 1991 negli accordi di Schengen, che divennero la base su cui si costituì la comunità politica europea e i suoi rispettivi confini. Negli anni successivi al Trattato di Amsterdam del 1997, l'impianto delle politiche migratorie venne impostato seguendo quattro linee generali: contenere l'immigrazione per ragioni d'asilo, contrastare l'immigrazione illegale, inaugurare nuovi canali per le migrazioni di lavoro, ed estendere le politiche migratorie europee ai paesi di origine o di "transito" confinanti.

Queste linee-guida tracciate a fine anni '90 hanno rappresentato le basi per processi ancora in corso ed evoluzione. Il contenimento delle migrazioni per asilo ha portato al progressivo svuotamento del diritto d'asilo

attuato, per esempio, tramite le misure restrittive del Regolamento di Dublino e i recenti meccanismi selettivi all'ingresso delle frontiere sud dell'Unione Europea tramite l'approccio hotspot con le conseguenti procedure accelerate delle richieste d'asilo. La creazione del concetto di "lotta all'immigrazione illegale" è alla base del processo di securitizzazione che si è intensificato a seguito degli attacchi terroristici del 11 settembre 2001, e sta portando ad un progressivo avvicinamento delle sfere del diritto penale con le sfere del diritto all'immigrazione (crimmigration Stumpf 2006⁶). L'apertura di canali privilegiati per migrazioni di lavoro in favore di persone altamente qualificate ha contribuito allo sviluppo di politiche migratorie nazionali selettive che hanno creato una polarizzazione tra lavori qualificati accessibili ai cittadini comunitari e lavori a bassa qualifica, svolti soprattutto da cittadini di paesi terzi⁷. Infine, l'estensione delle politiche migratorie oltre lo spazio europeo ha portato all'"esternalizzazione" delle frontiere, ovvero quel «processo con il quale i paesi considerati di destinazione delle migrazioni tentano di esportare determinate politiche di gestione e controllo delle migrazioni nei paesi che sono invece considerati di origine o di "transito"»⁸.

L'esternalizzazione delle frontiere viene messa in atto principalmente attraverso una duplice azione, da un lato tramite lo strumento degli accordi bilaterali e degli accordi di riammissione tra singoli stati membri dell'UE e i paesi considerati di "transito" o di origine⁹, dall'altro con la progressiva militarizzazione delle frontiere esterne attraverso l'impiego di Frontex, l'agenzia appositamente costituita nel 2005 per il controllo delle frontiere UE¹⁰. Il processo di delocalizzazione¹¹ verso l'esterno delle frontiere non va considerato come sempli-

⁶ J. STUMPF, (2006). The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power. *American University Law Review*, 56(2), 367-419.

⁷ F. DÜVELL, *La globalizzazione del controllo delle migrazioni*, in S. MEZZADRA (a cura di), *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, Roma, DeriveApprodi, 2004.

⁸ P. CUTTITTA, "Ripensare l'esternalizzazione: per una critica dell'euro-centrismo e dello stato-centrismo negli studi su migrazioni e confini". in *Rivista geografica italiana*, 4/2020, 57.

⁹ J. P. CASSARINO, "Beyond the Criminalisation of Migration: A Non-Western Perspective", in *International Journal of Migration and Border Studies*, 4(4), 2018, 397-411.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ P. CUTTITTA, "Ripensare l'esternalizzazione", cit.

ce e lineare, bensì come un delicato equilibrio di relazioni di potere tra Stati in cui interessi di carattere regionale, nazionale e internazionale confliggono – si veda l'esempio emblematico della Libia di Gheddafi¹². I processi di rafforzamento delle frontiere esterne ed interne sono supportati dal continuo sviluppo di dispositivi e sistemi di controllo della mobilità e di sorveglianza delle persone in movimento, come l'impiego di tecnologie digitali avanzate per il controllo dell'identità¹³ e l'impiego di strutture di contenimento come i centri di detenzione ed espulsione, i campi di accoglienza per richiedenti asilo, le zone di transito degli aeroporti e i posti di frontiera¹⁴.

Le pratiche e strutture per il rafforzamento delle frontiere europee vengono proiettate anche all'interno dei territori nazionali degli Stati membri con l'obiettivo di contenere la mobilità dei cittadini di paesi terzi anche dentro l'Europa: questo è quello che viene definito come processo di internalizzazione delle frontiere. La delocalizzazione delle funzioni del confine all'interno del territorio statale avviene attraverso i controlli mirati su base di *racial profiling* nelle aree urbane o l'istituzione di centri di detenzione come spazi giuridicamente differenziati per non-cittadini o cittadini di paesi terzi. La gestione della mobilità intra-europea è divenuta sempre più centrale e politicamente rilevante a seguito delle varie "crisi" migratorie susseguitesesi dal 2011, tra primavera arabe, guerre in Libia e Siria e crisi delle istituzioni UE nell'estate del 2015 (Hess and Kasperek 2017¹⁵), e risulta essere un buon esempio per far cogliere il meccanismo di internalizzazione della frontiera.

¹² M. COLLYER, "In-between places: trans-Saharan transit migrants in Morocco and the fragmented journey to Europe", in *Antipode*, 39(4), 2007, 668–690; A. M. MORONE, *Policies, practices, and representations regarding Sub-Saharan migrants in Libya: From the partnership with Italy to the post-Qadhafi era*, in P. GAIBAZZI, S. DÜNNWALD, A. BELLAGAMBA, *EurAfrican Borders and Migration Management*, Palgrave Macmillan, New York, 2017, 129–155.

¹³ S. SCHEEL, E. RUPPERT, F. USTEK-SPILDA, "Enacting migration through data practices", in *Environment and Planning D: Society and Space*, 37(4), 2019: 579–588.

¹⁴ F. RAHOLA, 2010. The space of camps: Towards a genealogy of places of internment in the present. In DAL LAGO, A. and PALIDDA, S. (eds.) *Conflict, Security and the Reshaping of Society*, Routledge: pp. 195–209

¹⁵ S. HESS, B. KASPEREK (2017). De-and Restabilising Schengen. The European Border Regime After the Summer of Migration. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 56: 47–77

3. *Dublino e il governo della mobilità intra-europea*

Il meccanismo di delocalizzazione interna della frontiera volto al contenimento della mobilità intra-europea trova nel Regolamento di Dublino una delle sue basi giuridiche principali. L'obiettivo del Regolamento di Dublino è creare un quadro giuridico che determini rapidamente quale sia lo Stato membro europeo giuridicamente competente e responsabile per la procedura di asilo di ciascun richiedente asilo. Nonostante le numerose critiche circa il funzionamento e le motivazioni di questa legge europea¹⁶, il Regolamento considera responsabile lo Stato membro attraverso il quale il richiedente entra per la prima volta nel territorio UE. Tale criterio è radicato nell'idea dell'“unica possibilità” (*one chance*), secondo la quale ogni singola persona migrante può richiedere asilo una sola volta e la domanda rimane ancorata alla giurisdizione interna dello Stato membro dell'UE in cui viene presentata. Lo scopo di questo principio era quello di evitare il cosiddetto *asylum shopping*, ovvero la possibilità che le persone migranti facessero domanda di asilo in più Stati membri dell'UE.

Diverse ricerche empiriche¹⁷ evidenziano come il Regolamento di Dublino attui quel regime di restrizione della mobilità su base coloniale spiegato precedentemente, influenzando negativamente sulle vite quotidiane dei rifugiati e delle persone richiedenti protezione internazionale. La mobilità intra-europea dei rifugiati e richiedenti asilo viene categorizzata come *irregolare* da parte delle istituzioni UE e da alcuni attori internazionali, come l'UNHCR. Questo avviene attraverso la creazione e l'utilizzo della categoria di “movimenti seconda-

¹⁶ B. GARCÉS-MASCAREÑAS, “Why Dublin ‘doesn’t work’” in *Notes internacionales*, CIDOB, 135(1), 2015, 1-5; M. BUGGE, “Obedience and dehumanization: placing the Dublin regulation within a historical context”, in *Journal of Human Rights and Social Work*, 4(1), 2019, 91-100.

¹⁷ J. P. BREKKE, G. BROCHMANN, “Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation”, in *Journal of Refugee Studies*, 28 (2), 2014, 145-162; E. FONTANARI, *Lives in Transit: An Ethnographic Study of Refugees’ Subjectivity across European Borders*, London, Routledge, 2018; A. WYSS, “Stuck in mobility? Interrupted journeys of migrants with precarious legal status in Europe”, in *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), 2019, 77-93; F. PICOZZA, *The Coloniality of Asylum: Mobility, Autonomy and Solidarity in the Wake of Europe’s Refugee Crisis*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2021.

ri”¹⁸ per definire quegli spostamenti indipendenti e continui di richiedenti asilo e rifugiati dallo Stato membro dove hanno fatto richiesta d’asilo, o dove sono semplicemente entrati, verso altri Stati membri dell’Unione Europea. Tali movimenti sono definiti irregolari dal Regolamento di Dublino e dal Codice di Frontiere Schengen, che consente ai rifugiati di circolare liberamente all’interno dello spazio Schengen solo per tre mesi e come “turisti”; essi non possono lavorare e risiedere altrove tranne che nel primo Stato membro ospitante.

Inoltre, questo concetto offre una rappresentazione falsata della realtà sociale delle traiettorie migranti: afferma implicitamente l’esistenza di un “movimento primario” assumendo che la migrazione segua direttrici lineari e unidirezionali da un punto A a un punto B (per altro azzerando implicitamente tutto il percorso migratorio avvenuto prima dell’ingresso in un paese dell’Unione Europea). Al contrario, diverse ricerche empiriche hanno ampiamente decostruito questa idea sostenendo che la migrazione è un movimento frammentato e multidirezionale¹⁹, co-prodotto dall’attuazione del regime di confine fuori dall’Europa²⁰, nonché in Europa²¹.

Pertanto, sia i richiedenti asilo che i rifugiati in viaggio attraverso l’Europa sono soggetti a una specifica condizione di “deportabilità”²².

¹⁸ G. SCALETTARIS, “Refugees and mobility” in *Forced Migration Review*, (33), 2009, 58-59.

¹⁹ N. PAPASTERGIADIS, *The Turbulence of Migration. Globalization, Deterritorialization and Hybridity*. Cambridge, Polity Press, 2000; M. COLLYER, “In-between places”, cit.; R. GRILLO, “Betwixt and between: trajectories and projects of transmigration”, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33(2), 2007, 199-217; J. SCHAPENDONK, “Turbulent trajectories: African migrants on their way to the European Union”, in *Societies*, 27(2), 2012, 27-41.

²⁰ L. CIABARRI, “Dynamics and representations of migration corridors: the rise and fall of the Libya-Lampedusa route and forms of mobility from the Horn of Africa (2000-2009)”, in *An International E-Journal for Critical Geographies*, 13 (2), 2014, 246-262; R. ANDERSON, *Illegality, Inc. Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*. Oakland, University of California Press, 2014.

²¹ F. HILLMAN, T. VON NAERSEN, E. SPAAN, *Trajectories and Imaginaries in Migration: The Migrant Actor in Transnational Space*, London, Routledge, 2018; E. FONTANARI, *Lives in Transit*, cit.

²² F. PICOZZA, *Dubliners: Unthinking Displacement, Illegality, and Refugeeess within Europe’s Geographies of Asylum*, in N. DE GENOVA (ed.), *The Borders of “Europe”*, Durham, Duke University Press, 2017, 233-254.

I cosiddetti “casi Dublino”²³ sperimentano una sorta di sistema di “deportazione interna” attraverso rimpatri forzati²⁴ nello Stato membro dell’UE dove è ancorata la loro domanda d’asilo. Sebbene queste “deportazioni interne” non siano da un punto di vista numerico significativamente ricorrenti, ciò che è stato riscontrato da numerose ricerche empiriche²⁵ è un massivo processo di criminalizzazione di questa mobilità intra-europea. Infatti, gli spostamenti dei rifugiati attraverso l’Europa vengono considerati un problema e un pericolo per l’ordine pubblico dalle amministrazioni locali e nazionali, venendo così puniti con sanzioni amministrative che spesso, però, sfociano in trattamenti riservati a persone che violano il diritto penale – come ad esempio detenzioni, ammanettamenti, restrizione della libertà personale con periodi di fermo in stazioni di polizia e prigioni. Tale processo porta alla creazione di una sorta di “crimine della mobilità”²⁶ in cui una categoria di persone considerata sospetta e pericolosa è soggetta a comportamenti sanzionatori tipici della giurisdizione penale, pur commettendo solo illeciti amministrativi. L’imputazione ai migranti di “crimini della mobilità” avviene su base puramente discrezionale da parte dei soggetti legittimati al controllo delle frontiere e trova supporto in quelle politiche locali e nazionali di sospensione degli accordi di Schengen messe in atto dal 2015 in poi in quei luoghi di transito tra due Stati

²³ P.N. PAPADIMITRIOU, I.F. PAPAGEORGIOU, “The New ‘Dubliners’: implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities”, in *Journal of Refugee Studies*, 18(3), 2005, 299-318; H.M. KIVISTÖ, ‘Dubliners’ in the European Union: A Perspective on the Politics of Asylum-Seeking, in T. VAARAKALLIO, T. HAAPALA (eds.) *The Distant Present*, SoPhi, University of Jyväskylä, 106-125.

²⁴ I. SOYSÜREN, M. NEDELCU, “European instruments for the deportation of foreigners and their uses by France and Switzerland: the application of the Dublin III Regulation and Eurodac”, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(8), 2022, 1927-1943.

²⁵ A. WYSS, 2019. Stuck in mobility? Interrupted journeys of migrants with precarious legal status in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1): 77-93.

M. TAZZIOLI, 2019. The politics of migrant dispersal. Dividing and policing migrant multiplicities. *Migration Studies*: 1-20.

E. FONTANARI, 2021. Time-out for the outsider refugees. Ten-years of immobility across EU borders and outside the reception systems. *Journal of Modern Italian Studies*, 26(5), pp. 569-588.

²⁶ A. ALIVERTI, *Crimes of Mobility. Criminal Law and the Regulation of Immigration*, London, Routledge, 2013.

membri, come ad esempio Ventimiglia²⁷, il Brennero²⁸ e Como in Italia, e Calais in Francia²⁹. Il dispiegamento di un elevato numero di forze di polizia di entrambe le nazioni confinanti che pattugliano la zona, le vie di transito e i mezzi di trasporto permette quel processo di delocalizzazione interna del confine attraverso il meccanismo di controllo basato sul *racial profiling* di cui si parlava precedentemente.

4. *Temporalità in transit*

Le dinamiche di delocalizzazione dei confini appena spiegate possono essere messe in luce attraverso un caso-studio etnografico condotto tra l'Italia e la Germania dal 2011 al 2021³⁰. L'etnografia si è concentrata su un gruppo di persone migranti provenienti da diversi paesi dell'Africa sub-sahariana che, fuggendo la guerra in Libia, sono approdati sulle coste italiane nel 2011 dove hanno ottenuto il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria durante il programma *Emergenza Nord Africa*. A seguito delle condizioni di vita precarie in cui versavano una volta chiuso il programma emergenziale, molti titolari del permesso umanitario hanno deciso di proseguire il loro percorso migratorio, spostandosi in altri paesi del Nord Europa. La maggior parte di essi si è stabilizzata in Germania, dove hanno intrapreso una lotta quotidiana supportati dalla società civile per tentare di stabilizzarsi legalmente in territorio tedesco nonostante il Regolamento di Dublino glielo impedisse. Dal 2014 al 2017 i protagonisti di questa storia si sono spostati tra Berlino e l'Italia per il rinnovo dei propri documenti italiani, l'unico aggancio giuridico che permettesse

²⁷ M. TAZZIOLI, G. GARELLI, "Containment beyond Detention: The Hotspot System and Disrupted Migration Movements across Europe", *Environment and Planning D: Society and Space*, 38/6, 2018, 1009-27.

²⁸ S. BENEDIKT, "Camplessness and the (non-) reception system: the emerging of migrant informality in northern Italy from a human rights perspective", in *Deusto Journal of Human Rights*, (5), 2020, pp. 243-268.

²⁹ M. AGIER, *La Jungle de Calais*. Paris: Presses Universitaires de France, 2018.

³⁰ E. FONTANARI, *Lives in transit: An ethnographic study of refugees' subjectivity across European Borders*. Routledge, 2018.

loro di rimanere in una condizione di legalità in Europa. In questo periodo, hanno subito quel processo di criminalizzazione della mobilità intra-europea spiegato nel paragrafo precedente, che ben emerge dalle seguenti narrazioni di Rashid, titolare di protezione umanitaria proveniente dal Gambia:

«Dopo 9 mesi a Berlino, devo fare rinnovo. Siamo io, Jabir e Tafari. Prendiamo il bus con cui viaggiamo per tutta la Germania. Poi arriviamo al confine con la Svizzera e ci fermiamo lì. Il conducente ci chiede i passaporti e il permesso di soggiorno. Poi arriva la polizia, ci fa scendere tutti. Poi danno a tutti i documenti indietro, ma non a noi tre. Ci fanno perdere l'autobus e ci portano nell'ufficio della polizia. Ero così arrabbiato! Ho chiesto "perché? Noi abbiamo bisogno di quei documenti", non capivo cosa era successo. Il poliziotto ci dice che non ci è permesso entrare in Svizzera, perché i nostri documenti italiani erano scaduti e perché per entrare in Svizzera serve il passaporto o il visto! Io gli dico "ma io non voglio venire in Svizzera, voglio andare in Italia!" e gli mostro l'appuntamento in questura a Milano per il rinnovo. E anche il biglietto del bus fino a Milano, così vede che io voglio andare in Italia. Il poliziotto allora dice che se vogliamo andare avanti dobbiamo pagare, perché non ci è concesso entrare in Svizzera. "Nessuno di noi voleva venire in Svizzera" gli dico "noi vogliamo andare in Italia a rinnovare i nostri documenti, non è mica colpa mia che tra l'Italia e la Germania si passa per la Svizzera!". Niente, dobbiamo pagare! Ma non abbiamo i soldi, 350 euro! Allora iniziano a cercare dappertutto, ovunque! Nelle nostre borse, nei nostri vestiti, dappertutto! Ci hanno tolto i vestiti, nudi! E poi su e giù, su e giù, cercare nei nostri corpo non so cosa! Forse pensa che noi abbiamo droga, non lo so! Ero così arrabbiato, non ci voglio pensare più! Poi ci hanno diviso, uno in una stanza l'altro in un'altra. Io litigo tanto con poliziotto, vuole che firmo un foglio, ma io non voglio firmare, allora lui mi fa così, mi picchia. Io non firmo! Allora firma lui, e mi dice "vai via, non tornare più in Svizzera, non ti voglio più vedere. Se torni vai in prigione!" Gli dico "tranquillo, non ci tornerò mai più in questo paese! Io vado per la mia strada". Quando ero fuori, non c'erano Jabir e Tafari e niente soldi nel cellulare. Erano le 7 del mattino, chiedo alle persone in giro come faccio ad arrivare in Italia, e mi dicono di prendere il treno o il pullman. Incontro una signora vecchia che mi porta

con lei a Zurigo. Lì provo a prendere il pullman con il biglietto vecchio per Milano, ma non funziona. Non sapevo cosa fare, non avevo soldi e la Svizzera è cara! Allora dormo alla stazione dei pullman, perché in stazione dei treni non puoi dormire senza biglietto, ti chiudono fuori! Durante quella notte, sono stato controllato dalla polizia due volte! Due volte! Io non ce la facevo più! Loro mi facevano domande e io rispondevo: “Io non rispondo”. Mi hanno guardato documenti, biglietti, tutto! Lì dormivo con un uomo del Ghana, conosciuto lì! Anche lui coi documenti italiani. Il giorno dopo, prendiamo il treno per Milano Centrale» (Intervista con Rashid, aprile 2014).

L’esperienza di Rashid è esemplare di quel processo di negoziazione dei confini e di come essi si manifestano per le persone in transito sia tra le frontiere nazionali sia dentro gli spazi urbani. Il trattamento riservato a lui e i suoi amici, con il relativo trattenimento presso la stazione di polizia e il controllo esercitato come se fossero dei criminali mette in luce come il “crimine di mobilità” emerga dalle relazioni di potere tra la categoria soggetta al giudizio morale di coloro che sono adibiti al controllo dei confini.

Nel 2017 i protagonisti della ricerca vengono infine inseriti in un programma di integrazione promosso in Germania a seguito dell’implementazione di nuove leggi sull’asilo e la migrazione nel periodo successivo alla crisi dell’estate del 2015³¹. Nella legge sull’integrazione varata nel 2016, una misura si rivolge precisamente ai richiedenti asilo diniegati tra cui rientrano legalmente anche i cosiddetti “casi Dublino”. L’obiettivo è di garantire uno status temporaneo e precario per cinque anni in modo da garantire la possibilità di svolgere tre anni di corso di formazione e due anni di lavoro (con contratto) nel settore in cui le persone migranti si sono formate. Lo status giuridico che viene garantito è quello della *Duldung* (letteralmente “tollerati”) che non è un permesso di soggiorno, ma una semplice sospensione dell’espulsione e porta con sé, quindi, diversi elementi di controllo tipici del confine, tra cui la restrizione della mobilità (le persone non possono abbandonare il distretto amministrativo dove lavorano),

³¹ E. FONTANARI, “The Neoliberal Asylum. The Ausbildungsdundung in Germany: Rejected Asylum-Seekers Put to Work between Control and Integration”, in *Sociologica*, 16(2), 2022, 117-147.

continui controlli di identità da parte dell'ufficio per gli stranieri, ma soprattutto il diritto di soggiorno viene ancorato non più alla domanda d'asilo ma al successo o fallimento del percorso di formazione.

Come conseguenza di ciò, i protagonisti della ricerca si trovano soggetti ad un maggior rischio di sfruttamento lavorativo, non avendo alcun potere contrattuale col proprio datore di lavoro dal momento che la perdita del posto nel corso di formazione significherebbe automaticamente la perdita del permesso di soggiorno e la deportazione nel loro paese di origine. Inoltre, il fatto che questi corsi di formazione siano pagati molto poco (dai 200 ai 660 euro al mese, per un impiego di 40 ore settimanali) costringe i protagonisti della ricerca a dipendere economicamente dal supporto della società civile, essendo pure esclusi dai sussidi statali di cui godono invece i loro colleghi di lavoro, cittadini tedeschi ed europei. L'essere effettivamente forza lavoro attiva nel mercato tedesco, ma non avere un riconoscimento economico e formale, poiché per cinque anni sono giuridicamente sospesi e sotto esame, comporta dei livelli di frustrazione elevati, come si evince dalle parole di Kwaku, un richiedente asilo dal Mali, diniegato in Germania come "caso Dublino":

«Possono dirmi che sono libero perché posso fare questo corso di formazione, ma cos'è la libertà? Cosa faccio con 600 euro al mese? Non riesco a pagarmi una casa e a vivere. Devo stare in questa stanza nella casa con altri studenti, e per fortuna che fanno parte di questi gruppi solidali ... quindi mi fanno pagare la stanza solo 250 euro. Ma poi devo anche mangiare ... è dura. I miei amici sono nella stessa situazione, vivono della carità delle chiese e dei gruppi anti-razzisti che ci aiutano ... ma noi lavoriamo, vorremmo guadagnare ed essere autonomi, lavoro più di 40 ore a settimana ... ed è lavoro duro! Quindi questa per me non è libertà ... sai quando sarò libero, sarò libero quando finalmente potrò decidere della mia vita. Quando potrò muovermi dove voglio, quando potrò decidere il lavoro che voglio fare ... trovare una donna, fare figli ... per ora, mi sento così come in prigione. Sai, quando avrò finito questo corso di formazione, poi avrò altri 2 anni di prova ... e poi forse avrò un documento ... quando sarà? Il 2023 ... forse. Allora mi sentirò come quelle persone che escono di prigione, finalmente libero. Ma quanto sono stato in questa prigione? Dal 2011 sono in Europa ... ora è il 2021 ... e non è ancora finita. Sen-

to che la mia vita è persa ... ma che posso fare? Vado avanti» (Intervista con Kwaku, gennaio 2021).

Le parole di Kwaku restituiscono l'esperienza di persone migranti che in Europa sperimentano l'attraversamento dei confini, che dopo dieci anni diviene un essere attraversato nella propria soggettività dai confini stessi. Infatti, le sensazioni soggettive dei protagonisti della ricerca sono quelle di trovarsi in una prigione a cielo aperto, nonostante il movimento costante attraverso l'Europa, nonostante la partecipazione alla società di accoglienza tramite il mercato del lavoro, poiché l'effetto dei meccanismi di confine prolungato nel tempo è quello di far sentire le persone in un transito permanente. Una condizione di non approdo ma non in un luogo specifico, bensì un non essere ancora arrivati in una fase della loro vita in cui alcuni desideri, progetti, sogni si siano realizzati. In questo senso, l'effetto dei processi di confinamento attraversa la dimensione temporale delle persone, poiché agisce sui processi di costruzione del sé, sulle fasi di crescita e sviluppo delle personalità. Quella sensazione ben descritta da Shahram Khosravi di coloro che provenendo dal Sud Globale si sentono già in ritardo rispetto ai cittadini del Nord Globale, prima ancora di essere arrivati³².

5. *La porosità delle frontiere alla luce dell'emergenza ucraina*

Il tema della mobilità dei migranti all'interno dell'Unione e dei diversi approcci con cui può essere affrontato nello stesso periodo storico con le stesse normative vigenti emerge con plasticità analizzando il recente afflusso di rifugiati ucraini. Giova ricordare come solo pochi mesi prima dell'invasione russa dell'Ucraina si assistesse sia alle frontiere esterne che in quelle interne dell'Unione – e in particolare nelle aree dell'Europa orientale e dei Balcani – a una recrudescenza dei controlli, al ricorso estensivo della violenza da parte della polizia di frontiera e di altri soggetti più o meno istituzionali, al diffondersi di pratiche di respingimenti a catena che di fatto impedivano l'accesso non solo al territorio dell'Unione Europea ma anche al diritto d'asilo da

³² S. KHOSRAVI, *Waiting. A Project in Conversation*, Bielefeld, Transcript Verlag, 2021.

parte di migranti che in virtù della loro nazionalità era lecito immaginare avrebbero potuto “facilmente” non solo richiedere ma anche ottenere protezione (Afghanistan, Iraq, Siria...). Secondo i dati ufficiali del Consiglio europeo lungo la frontiera orientale esterna europea, ovvero 6mila chilometri che separano Bielorussia, Moldavia, Ucraina e Federazione russa dagli Stati membri (Estonia, Finlandia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Norvegia, Polonia, Slovacchia, Bulgaria e Romania) sono transitate “irregolarmente” poco meno di 8mila persone in tutto il 2021, nemmeno un terzo delle 30mila persone respinte illegalmente dalla Polonia nello stesso lasso di tempo. Ai primi di febbraio del 2022 circa 15mila persone in transito rimanevano bloccate in Lettonia, Lituania, Polonia e Bielorussia, dopo una stagione di respingimenti individuali e collettivi dalla Polonia³³. Nello stesso periodo, senza poter in questa sede ricostruire quanto accaduto lungo tutta la dorsale balcanica, è drammaticamente interessante sottolineare come all’interno degli stessi paesi dell’Unione - e più precisamente tra Italia, Slovenia e Croazia, e da quest’ultima verso la Serbia e la Bosnia – si sia consolidata la prassi dei “respingimenti a catena”: è almeno dal 2020, su ammissione dello stesso governo allora in carica³⁴, che vengono effettuate le cosiddette “riammissioni informali” verso la Slovenia, che poi innescano altre riammissioni verso la Croazia e da lì i “pushback” verso la Bosnia³⁵.

In questo scenario, perfettamente coerente con quanto descritto anche nei precedenti paragrafi, potrebbe dunque stupire l’“eccezione ucraina” che dimostra la porosità delle frontiere sia esterne che interne all’Unione: non veri e propri muri, ma piuttosto sistemi di filtraggio che permettono di separare gli attraversamenti desiderabili da quelli indesiderabili³⁶, i flussi legittimi da quelli illegittimi³⁷. Accade così che

³³ D. FACCHINI, L. RONDÌ, *Respinti. Le sporche frontiere d’Europa, dai Balcani al Mediterraneo*, Milano, 2022, pp. 28 e ss.

³⁴ <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/08/Risposta-interpellanza-rotta-balcanica.pdf>.

³⁵ RiVolti ai Balcani, *La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell’Europa*, Milano, 2021.

³⁶ P. ANDREAS, “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century”, *International Security*, Vol. 28, No. 2 (Fall, 2003), 2003, pp. 78-111.

³⁷ G. CAMPESI, *Polizia della frontiera*, Roma, 2015.

non appena inizia l'invasione russa dell'Ucraina e conseguentemente la più grande migrazione forzata di massa dal secondo dopoguerra (secondo stime dell'UNHCR 7,7 milioni di persone, per lo più donne e bambini, a ottobre 2022) l'atteggiamento dell'Unione Europea, e ancor più quello dei paesi appena citati per la durezza del loro atteggiamento nei confronti di migranti e rifugiati, si rivela completamente mutato. La stessa Polonia che nell'inverno del 2021 ha ferocemente respinto rifugiati afgani, siriani e iracheni ha aperto le proprie porte senza timore di "invasione" alcuna a 1,4 milioni di profughi ucraini.

Da un punto di vista strettamente giuridico ciò si rende evidente nell'immediata attivazione, già il 3 marzo, della Direttiva 2001/55/CE del Consiglio sulla "protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati" - fatto mai avvenuto in più di vent'anni dalla sua emanazione - che apre la strada al riconoscimento di alcuni importantissimi diritti anche in termini di mobilità: oltre infatti a permettere ai cittadini ucraini di ottenere per l'appunto la protezione temporanea della durata di un anno, eventualmente prorogabile, senza doversi sottoporre a una lunga e incerta procedura di asilo, agli stessi è concesso di entrare in qualsiasi Stato dell'Unione senza obbligo di visto né di avere documenti validi con sé, senza per questo risultare come "ingressi irregolari" (non a caso questi afflussi non vengono conteggiati nelle mappe di Frontex tra gli *illegal border crossings*³⁸). Non solo, ma ai cittadini ucraini in fuga è permesso transitare e stabilirsi in un paese europeo di propria scelta, decidendo pertanto in assoluta libertà dove stabilirsi in ragione di contatti e legami preesistenti, opportunità di lavoro e studio o per qualsiasi altra ragione personale senza necessità di giustificazione alcuna; possono altresì decidere di cambiare idea e spostarsi da un paese all'altro senza che per questo si attivino tutti gli strumenti sanzionatori sopra menzionati e discendenti dal sistema Dublino e dalla criminalizzazione dei cosiddetti movimenti secondari. Ultimo aspetto non meno importante in termini di mobilità riguarda la scelta di dove insediarsi all'interno del paese che hanno eletto a destinazione: anche in questo caso nessuna norma imporrà loro un luogo di residenza piuttosto che un altro, né esistono piani di distribuzione interna volti a "bilanciare" il peso della presenza di rifugiati tra una re-

³⁸ Cf. <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map>.

gione e un'altra. L'assistenza materiale e le opportunità di accoglienza non sono condizionate dal rispetto di un obbligo di permanenza in una località piuttosto che in un'altra.

Senza per questo voler affermare che la gestione dell'emergenza ucraina sia stata – e sia tuttora – ottimale e senza errori, certamente il caso rappresenta un'eccezionale dimostrazione della straordinaria dimensione politica del controllo delle frontiere e del conseguente trattamento riservato a migranti e potenziali rifugiati. Dimensione politica confermata anche dall'insinuarsi persino in questo contesto di generale apertura dello spettro discriminatorio del *racial profiling*: la direttiva sulla protezione temporanea si applica obbligatoriamente in tutti gli Stati membri in favore dei cittadini ucraini, mentre viene lasciato alla libertà dei singoli paesi la facoltà di applicarla o meno ai cittadini di paesi terzi residenti in Ucraina. Elemento non secondario se si pensa alla sorte, ad esempio, di più di 70.000 studenti, per lo più provenienti dall'India e dall'Africa, che hanno studiato nelle università ucraine e che gli Stati membri sono stati riluttanti ad ammettere³⁹. In Italia, nello specifico, questi individui sono stati di fatto costretti a intraprendere la procedura ordinaria di asilo e risultano già numerose notifiche di dinieghi.

³⁹ U. STEGE, "L'applicazione della protezione temporanea per i rifugiati dall'Ucraina. Si possono trarre insegnamenti per la politica europea in materia di asilo?", in M. MOLFETTA, C. MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo – Report 2022. Costruire il futuro con i migranti e rifugiati*, Todi (Pg), 2022.

VERSO UNA PACE DEMOCRATICA?
LE POLITICHE DI PROMOZIONE
DELLA DEMOCRAZIA DELL'UE

Enrico Fassi

SOMMARIO: 1. Democrazia e Pace. – 2. L'UE e la promozione della democrazia nello scenario post-bipolare: gli anni Novanta. – 3. L'ambizione globale dell'UE e la centralità del Vicinato. – 4. Il Vicinato diviso e il ridimensionamento delle ambizioni normative dell'UE. – 5. Un bilancio.

1. *Democrazia e Pace*

Nell'ambito della disciplina delle Relazioni Internazionali, la relazione positiva tra democrazia e pace, ovvero la tesi per cui le democrazie “non si fanno guerra tra loro”, è stata a lungo ritenuta un dato pressoché assodato¹. Sulla scorta di tale assunto, la diffusione della democrazia a livello internazionale è divenuta non solo uno sviluppo auspicabile in sé, ma anche – in particolare dopo la fine della Guerra fredda – un obiettivo legittimo e apparentemente realizzabile per raggiungere il fine ultimo di un sistema internazionale più pacifico.

Tuttavia, se il concetto stesso di democrazia è sempre stato ampiamente dibattuto sul piano teorico, oggi esso sembra essere sempre più contestato anche sul piano politico, sia a livello interno (dalla diffusione dei populismi, o delle democrazie illiberali) sia a livello internazionale (con l'ascesa di regimi non democratici, a partire da Cina e Russia).

Un rapido sguardo alla mappa del mondo basata sui dati dell'indice di Freedom House, che ogni anno classifica i paesi secondo una serie di indicatori delle effettive libertà politiche e civili, sarebbe sufficiente a confermare tale impressione: su 195 paesi, solo 83 vengono considerati “liberi”, 56 “parzialmente liberi” e 56 “non liberi”².

¹ A. PANEBIANCO, *Guerrieri democratici: le democrazie e la politica di potenza*, Bologna, Il Mulino, 1997.

² FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2022*, disponibile presso:

Quello che negli anni '90 sembrava a molti un percorso ineluttabile verso la diffusione della democrazia nel mondo, fino a raggiungere uno status universale, di fatto non si è concretizzato, e l'ultimo quindicennio ha visto al contrario una contrazione della percentuale della popolazione mondiale che vive in regimi "pienamente democratici", passata dal 46% nel 2005 a circa il 20% nel 2021.

Tali dati contribuiscono inoltre ad evidenziare anche il fatto che l'affermazione del regime democratico in un determinato paese non va inteso come un fatto definitivo, ma piuttosto come un processo soggetto a rallentamenti, accelerazioni, cambi di rotta e inversioni di marcia. In particolare, il passaggio da un regime completamente autocratico a uno democratico nel senso pieno del termine generalmente non avviene in modo diretto, ma si presenta come un percorso all'interno del quale è possibile distinguere diverse fasi: i) la *liberalizzazione*, in cui il regime autocratico detiene ancora saldamente il potere ma inizia a fare alcune concessioni "dall'alto" (ad es. relative alla libertà di stampa, e di parola); ii) la *transizione*, che coincide con le prime elezioni davvero "libere"; iii) il *consolidamento*, quando le regole democratiche entrano pienamente nei meccanismi istituzionali e non esiste più nessun attore all'interno il panorama politico che ritiene di poter raggiungere il potere senza passare dalla via elettorale. Sebbene non esistano separazioni nette, ciascuna fase ha le proprie caratteristiche e, come vedremo, potrebbe richiedere specifiche modalità di sostegno³.

Dal punto di vista teorico, i processi appena descritti sono stati a lungo studiati adottando gli strumenti e le "lenti" proprie della Scienza Politica, ossia come fenomeni prettamente "domestici". A partire dagli Ottanta, tuttavia, e in misura crescente, si è iniziato a riconoscere un ruolo rilevante anche alla "dimensione internazionale" dei processi di democratizzazione, ossia a quell'insieme di influenze reciproche tra il livello interno – ciò che avviene *dentro* gli Stati – e il livello internazionale – ciò che accade *tra* gli Stati. In particolare, a partire dall'esperienza degli Stati Uniti e di alcuni paesi dell'Europa occiden-

www.freedomhouse.org. Con buona approssimazione possiamo considerare i paesi "liberi" come pienamente democratici, quelli "non liberi" come autocratici, e quelli "parzialmente liberi" come regimi ibridi.

³ Alcuni autori introducono anche una quarta fase, quella della "qualità democratica". Si veda L. MORLINO, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003.

tale, è apparso chiaro come gli attori esterni possano avere un ruolo non secondario nel sostenere processi di democratizzazione tramite diverse azioni e programmi⁴.

Nel quadro di quelle che possono essere definite “politiche di promozione della democrazia” vengono identificati una serie di strumenti, che è possibile ordinare secondo una scala di coercizione crescente: strumenti diplomatici (prese di posizione, *moral suasion*); strumenti di assistenza (risorse tecniche o finanziarie messe a disposizione del governo o degli attori della società civile); condizionalità politica (per cui l’offerta di benefici è legata all’effettivo raggiungimento di determinati obiettivi); sanzioni (strumenti con cui si “punisce” il paese terzo in caso di regresso democratico). Proseguendo oltre questa soglia troviamo poi altri strumenti maggiormente coercitivi (operazioni coperte, azioni paramilitari, interventi militari) che, pur essendo stati effettivamente utilizzati in alcuni casi, non rientrano nella definizione qui adottata, e andrebbero più utilmente indicati come tentativi di esportazione forzata della democrazia⁵.

Per analizzare l’oggetto specifico delle politiche di promozione della democrazia di diversi attori, ed eventuali variazioni, è utile ricorrere al concetto di strategia. In questo ambito, una strategia di promozione della democrazia è semplicemente la combinazione di tre elementi: i) il momento specifico del processo di democratizzazione in cui l’attore esterno interviene (liberalizzazione, transizione, consolidamento); ii) gli strumenti utilizzati (diplomazia, assistenza, condizionalità, sanzioni); iii) il livello specifico a cui si rivolge l’intervento (Stato/governo, sistema politico, società civile, individui). Ciascuna di queste variabili ha le proprie specificità, e la loro combinazione può aiutarci a cogliere l’evoluzione delle politiche di promozione della democrazia di un attore esterno, tanto a livello di *policy design* quanto nella loro concreta implementazione.

⁴ L. WHITEHEAD (ed.), *The International Dimensions of Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

⁵ Si rimanda a E. FASSI, *L’Unione Europea e la promozione della democrazia*, Milano, Vita e Pensiero, 2017. Sull’esportazione della democrazia si veda: P. FORADORI, *Rambo-democrazia e politica estera americana. Un contributo al dibattito sulla dimensione internazionale dei processi di democratizzazione*, in *Teoria Politica*, 22, 2006, 3, 81-99.

2. *L'UE e la promozione della democrazia nello scenario post-bipolare: gli anni Novanta*

Dopo aver introdotto gli strumenti teorici fondamentali per l'analisi delle politiche di promozione della democrazia, è ora possibile esaminare il ruolo dell'Unione Europea (UE) in quest'ambito. In particolare, sul piano diacronico possiamo distinguere tre diverse fasi, corrispondenti a un diverso approccio da parte dell'UE: una fase iniziale, dai primi anni '90 fino al 2000, in cui avviene la prima definizione di approcci e strumenti; una fase di rielaborazione, nei primi anni 2000, caratterizzata anche dall'ambizione a interpretare un ruolo di primo piano; e una fase di ridimensionamento delle aspirazioni trasformative dell'UE, che dal 2008/2009 arriva fino ai giorni nostri.

Le origini della politica di promozione della democrazia dell'Unione Europea possono essere rintracciate agli inizi degli anni '90, nel mezzo delle trasformazioni indotte dalla fine della Guerra fredda, in una serie di iniziative che ne pongono le basi politiche, giuridiche, e istituzionali. Nel 1991, in quella che era ancora l'Europa delle Comunità, vengono adottati da parte del Consiglio Europeo due documenti fondamentali: *la dichiarazione sui diritti umani* del 28-29 giugno, e *la risoluzione su diritto, democrazia e sviluppo*, in novembre. Poco dopo, nel trattato di Maastricht (1992) che sancisce la creazione dell'UE, la democrazia viene riconosciuta formalmente tra i valori fondamentali dell'Unione (art. 6) ma anche tra gli obiettivi della neonata politica estera e di sicurezza comune (art. 11) e come obiettivo specifico della politica di cooperazione allo sviluppo⁶. Segue nel 1994 una iniziativa promossa dal Parlamento Europeo, la *European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR), che di fatto riunisce in un'unica linea di finanziamento diverse iniziative adottate in quegli anni per sostenere gli attori della società civile che stavano guidando i processi di democratizzazione al di fuori dell'UE.

Queste iniziative evidenziano già alcuni aspetti significativi della politica di promozione della democrazia dell'UE. Da un lato, come avviene per altre politiche dell'Unione, ci troviamo in presenza di un si-

⁶ *Trattato sull'Unione Europea*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C 325, art. 6, par. 1.

stema complesso, in cui diversi attori – gli Stati Membri, il Consiglio, la Commissione, il Parlamento – collaborano, cooperano e talvolta competono nella definizione delle strategie e nell’implementazione delle iniziative in un dato ambito. Dall’altro lato, troviamo *in nuce* quelli che saranno i due principali approcci, e i relativi strumenti, con cui l’UE cercherà di promuovere la democrazia nei paesi terzi: condizionalità e assistenza⁷.

La condizionalità si basa sul principio per cui l’offerta di determinati benefici da parte dell’attore dotato di maggiori risorse è condizionata, da parte di quest’ultimo, al raggiungimento di alcuni obiettivi, in questo caso in termini di standard democratici. Tale meccanismo, che implica una concezione della democratizzazione come un processo essenzialmente *top-down*, che dal vertice dello Stato si propaga verso la società, si traduce di fatto un processo di contrattazione intergovernativa tra i vertici europei e i leader di stati non democratici. Nel quadro della promozione della democrazia, l’assistenza consiste invece nella fornitura di aiuti – di tipo economico o tecnico-logistico – non condizionati, rivolti generalmente ad attori della società civile impegnati in un percorso di democratizzazione nel proprio paese. In questo caso a prevalere è una concezione *bottom-up* della democratizzazione, nel quale questi attori non statuali – ONG, organizzazioni di base, singoli individui – diventano i protagonisti del processo di cambiamento, tramite la diffusione di valori democratici, l’azione politica diretta e la pressione “dal basso” nei confronti del regime.

3. *L’approccio UE alla prova dell’implementazione*

L’idea che sta alla base delle politiche promosse dall’UE è che questi due approcci possono essere perfettamente complementari tra loro, innescando una sinergia virtuosa tra condizionalità a livello intergovernativo e assistenza dal basso alla società civile. Questa strategia trova come banco di prova fondamentale i paesi dell’Europa centro-orientale emersi dalla dissoluzione del blocco sovietico, allora percepiti-

⁷ P. BURNELL, “Good Government and Democratization: a Sideways Look at Aid and Political Conditionality”, in *Democratization*, 1(3), 1994, 485-503.

ti come una potenziale fonte di instabilità e minaccia alla sicurezza, ma che al tempo stesso mostravano chiaramente la volontà di “ritornare in Europa” e di avvicinarsi agli standard occidentali. Quello che viene introdotto è un meccanismo di accompagnamento delle transizioni democratiche di questi paesi lungo un processo più che decennale, che si concluderà il “grande allargamento” del 2004 e con uno straordinario successo per l'Unione Europea in termini di numerosità, ampiezza e rapidità delle democratizzazioni. In tale processo, la condizionalità assume un ruolo centrale: da un lato, a questi paesi viene offerto di entrare a far parte a pieno titolo dell'UE su un piano di parità con gli altri Stati Membri (*full membership*), dall'altro vengono fissati rigorosi standard in ambito politico, economico e giuridico (i cosiddetti “criteri di Copenaghen”) che i paesi candidati devono raggiungere prima dell'ingresso.

Il successo di questo modello fa sì che venga preso ad esempio e replicato nei confronti di altre aree, in particolare con quei paesi in via di sviluppo con cui l'Unione Europea, sin dalle sue origini, intratteneva relazioni privilegiate. Dall'Africa, all'America Latina, all'Asia, all'interno degli accordi commerciali preferenziali già esistenti – che concedevano a questi paesi, in gran parte ex colonie, alcune sostanziali agevolazioni – l'UE introduce le cosiddette “clausole democratiche”, che corrispondono a una forma di condizionalità “negativa”, per cui il mancato rispetto dei criteri democratici all'interno del paese terzo porta alla sospensione dell'accordo commerciale. Nonostante la diffusione di queste clausole, e le numerose violazioni riscontrabili da parte dei paesi terzi, la loro concreta attuazione rimarrà estremamente limitata per tutti gli anni '90.

Nel complesso, questa prima fase di implementazione mostra una serie di limiti: scarsa coerenza verticale tra i diversi attori coinvolti (Commissione, Consiglio, Parlamento, Stati Membri), limitata coerenza orizzontale con le altre politiche promosse dall'UE (da quella agricola, a quella commerciale, a quella di sicurezza), fino a problemi di coerenza interna alla stessa politica (data l'ampia discrezionalità delle delegazioni dell'UE nei singoli paesi nell'implementare – o meno – i progetti). Soprattutto, emerge una differenza fondamentale tra l'effetto di queste politiche nei confronti di paesi considerati potenziali candidati all'ingresso nell'UE, e tutti gli altri. Nel primo caso, la con-

dizionalità (positiva) è basata su incentivi molto convincenti e viene applicata in modo rigoroso, oltre ad essere affiancata da iniziative dal basso; nel secondo caso, la condizionalità viene scarsamente utilizzata, in favore di una progressiva socializzazione alle norme democratiche basata su diplomazia, dialogo politico e assistenza, ma con orizzonti temporali necessariamente più dilatati⁸.

4. *L'ambizione globale dell'UE e la centralità del Vicinato*

La seconda fase nelle politiche di promozione della democrazia dell'UE, che va all'incirca dai primi anni 2000 fino al 2008/2009, può essere definita una fase di "rilancio". È in questo momento, anche a partire dai limiti della fase precedente, che troviamo probabilmente il maggiore sforzo in termini di elaborazione e di implementazione di queste politiche, in linea con l'ambizione dell'UE ad affermarsi come un attore davvero globale: sono questi gli anni in cui avviene l'adozione dell'Euro, la pubblicazione della European Security Strategy, il completamento del "grande allargamento". Condizionalità e assistenza rimangono al centro delle politiche europee di promozione della democrazia, seppur con grado diverso, e tramite strumenti rinnovati.

Innanzitutto, viene rilanciato e rafforzato lo strumento principale di assistenza, lo European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), tramite una maggiore istituzionalizzazione, accresciute risorse, e una proiezione più ampia. In particolare, vengono definite delle campagne tematiche relative a specifici aspetti inerenti a democrazia e diritti umani, che possono articolarsi contemporaneamente a livello globale, a livello regionale e a livello del singolo paese. A questi livelli corrispondono diverse tipologie di progetti: *targeted projects*, con fondi allocati direttamente dalla Commissione ad organizzazioni internazionali o regionali (oltre 1 milione di euro); macro progetti, basati su *call for proposal* lanciate sempre dalla Commissione (tra 150.000 e 300.000 €), spesso appannaggio delle grandi ONG internazionali/occidentali; micro-progetti, che si basano su progetti con

⁸ R. YOUNGS, "European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On", in *European Foreign Affairs Review*, 6(3), 2001, 355-373.

budget molto più limitato (fra i 10.000 e 100.000 €), avendo come target piccole ONG e organizzazioni locali all'interno dei singoli paesi.

Nonostante lo sforzo e significativi miglioramenti, l'implementazione di questo approccio mostra anche una serie di debolezze sotto il profilo dell'assistenza alla democratizzazione. Da un lato, non tutte le campagne tematiche sono focalizzate espressamente su obiettivi direttamente riconducibili a liberalizzazione e transizione democratica, ma sono più spesso orientate a temi appartenenti alla sfera dei diritti umani (es. lotta contro il razzismo, abolizione della pena di morte o della tortura). Dall'altro, anche se i finanziamenti dedicati all'EIDHR appaiono significativi (100-120 milioni di euro annui) e crescenti, il dato risulta essere comunque inferiore a quanto stanziato annualmente da singoli Stati Membri come la Germania, la Svezia o la Danimarca, per i loro programmi di assistenza, sollevando nuovamente il problema della coerenza verticale di questa politica.

5. *La condizionalità alla prova: la Politica Europea di Vicinato*

Nell'ambito della condizionalità lo sviluppo più rilevante è rappresentato dall'avvio, nel 2003, della Politica Europea di Vicinato (PEV). Si tratta di una iniziativa che si rivolge a quei paesi rimasti fuori dal processo di allargamento iniziato negli anni '90, e sancito dall'ingresso di 12 nuovi membri tra il 2004 e il 2007, con il conseguente spostamento dei confini europei verso est e verso sud. La PEV si indirizza quindi ai "nuovi vicini" dell'UE, 16 paesi che vanno ad est dalla Bielorussia all'Ucraina, alla Moldavia fino al Caucaso meridionale (Georgia, Armenia, Azerbaigian), per arrivare agli stati che si affacciano sulla sponda sud del Mediterraneo, dalla Siria fino al Marocco. L'obiettivo di questa politica è quello di evitare la creazione di una frattura netta tra "insider" (i paesi entranti nell'UE) ed "outsider" (quelli rimasti fuori), dando vita a un rapporto privilegiato che consenta di allargare la comunità di sicurezza europea fino ad includervi l'intero vicinato, ma senza passare attraverso nuovi allargamenti⁹.

⁹ K. SMITH, "The Outsiders: the European Neighbourhood Policy", in *International Affairs*, 81(4), 2005, 757-773.

La trasformazione in senso democratico di questi regimi assume dunque un ruolo centrale in questa politica, e lo strumento fondamentale per promuovere tali processi è proprio quello affermato nell'esperienza di successo dell'allargamento: la condizionalità. Rispetto all'allargamento, tuttavia, si tratta necessariamente di una condizionalità "light": da un lato, gli incentivi offerti dall'UE in questo caso sono minori, in quanto riguardano la partecipazione al mercato unico europeo e alcune agevolazioni sul movimento delle persone, ma escludono la membership piena nell'UE; dall'altro, anche la volontà di approssimarsi politicamente, economicamente, culturalmente agli standard europei è senza dubbio meno sentita tra le leadership e le opinioni pubbliche della maggior parte dei paesi del vicinato rispetto ai paesi coinvolti nel grande allargamento del 2004¹⁰.

Sebbene il processo d'implementazione della PEV ricalchi espressamente quello dell'allargamento, tramite la definizione di determinati obiettivi negoziati tra l'UE e i singoli paesi nel quadro di nuovi "accordi di vicinato", questa politica mostra sin da subito alcuni limiti sotto il profilo della promozione della democrazia. Innanzitutto, l'iniziativa si rivolge a paesi che per la gran parte presentano un regime pienamente autocratico, ancora lontano dalle fasi di liberalizzazione o transizione democratica che caratterizzavano i paesi dell'Europa centro orientale già nei primi anni '90. La condizionalità che aveva funzionato nel quadro dei processi di consolidamento democratico, si trova qui ad essere uno strumento in parte inadeguato per lo status democratico del vicinato¹¹.

In secondo luogo, il contesto internazionale e regionale nel quale si innesta l'azione europea risulta profondamente mutato. Negli anni '90, l'allargamento ad est prende slancio in un momento di apparente "vuoto geopolitico", dettato anche dalla crisi politica, economica, sociale in cui versava la Russia e dal "momento unipolare" degli Stati Uniti. Nei primi anni 2000, la Russia di Vladimir Putin guarda invece con attenzione e preoccupazione a quanto avviene nel proprio "estero vicino" mentre, a sud, i rapporti dell'Europa con il mondo arabo e

¹⁰ G. SASSE, *The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours*, *Europe-Asia Studies* 60(2), 2008, 295-316.

¹¹ A. DIMITROVA – G. PRIDHAM, "International actors and democracy promotion in Central and Eastern Europe: the Integration model and its limits", in *Democratization*, 11,(5), 2004, 91-112.

musulmano entrano in una fase di maggiore tensione dopo gli attentati del 11 settembre 2001, gli interventi occidentali in Afghanistan (2001) e Iraq (2003) nel quadro della “war on terror”, gli attentati di Madrid e Londra (2004 e 2005). Mentre le priorità dell’UE nel vicinato sembrano virare maggiormente verso la stabilità e la sicurezza immediata, il modello europeo fondato sulla democrazia si trova ad essere sempre più sfidato da modelli potenzialmente concorrenti, dal “putinismo” alle teocrazie del golfo.

6. *Il Vicinato diviso e il ridimensionamento delle ambizioni normative dell’UE*

La fase che si apre nel 2008-2009 e arriva fino ai giorni nostri è ancora caratterizzata dalla centralità del vicinato nel quadro degli sforzi europei di promozione della democrazia, ma al contempo anche da un ridimensionamento delle ambizioni dell’UE in questo campo. A tale esito contribuiscono diversi sviluppi.

Innanzitutto, all’interno del quadro della PEV vengono lanciate due iniziative di carattere sub-regionale: l’Unione per il Mediterraneo (2008), rivolta ai paesi della sponda Sud, e il Partenariato orientale (2009), indirizzata ai paesi ed est dell’Unione e quelli del Caucaso meridionale. Sebbene nate in modo distinto, le due iniziative condividono il medesimo spirito: dopo alcuni anni in cui la PEV fondata sulla condizionalità (light) ha già mostrato molti dei suoi limiti, l’idea è quella di rilanciare i rapporti con i partner del vicinato su nuove basi. Preso atto della scarsa volontà, da parte di diversi di questi regimi, di implementare i gravosi programmi di riforme richiesti da Bruxelles, si sceglie di adottare un approccio pragmatico, concentrando gli sforzi sugli ambiti di cooperazione maggiormente condivisi, in particolare sul piano economico, e lasciando in secondo piano le questioni più sensibili legate a democrazia e diritti umani. Sebbene si possa sostenere che tale approccio ricalchi la logica neofunzionalista del processo d’integrazione, puntando su un ampliamento della cooperazione nel lungo periodo, il ridimensionamento del programma di democratizzazione del vicinato da parte dell’UE appare evidente – anche agli occhi delle élites e delle opinioni pubbliche dei paesi partner.

È in questo scenario che, tra il 2010 e il 2011, nella sponda sud del Mediterraneo scoppiano le cosiddette Primavere arabe, volte sì a chiedere maggiore democrazia, ma nella forma di irruente proteste di massa, piuttosto che con un processo lento, graduale e controllato come quello auspicato dall'UE¹². Di fronte a tali sviluppi l'Unione adotta una revisione critica delle proprie politiche, riconoscendo come troppo spesso la cooperazione – in ambito economico, di sicurezza e di controllo delle migrazioni – con i regimi illiberali della regione avesse fatto premio sugli obiettivi normativi volti a trasformare davvero il vicinato in un'area di pace e democrazia. La revisione della PEV rilancia dunque su questi obiettivi, promuovendo un incremento degli incentivi (Money, Markets, Mobility) e forme di condizionalità positiva per i paesi desiderosi di impegnarsi maggiormente sul piano della democratizzazione (il principio *more for more*). In aggiunta, viene introdotto un nuovo strumento di assistenza, lo European Endowment for Democracy (EED), volto specificamente a raggiungere quegli attori della società civile dei paesi terzi con i quali l'UE aveva faticato a dialogare.

7. Il Partenariato orientale e il ruolo della Russia

Di lì a breve, tuttavia, l'attenzione dell'UE si sposterà rapidamente verso il Partenariato orientale. Quella che era stata intesa dall'UE come un'iniziativa volta a depotenziare le ambizioni trasformative della PEV nel versante orientale viene percepita molto diversamente dalla Russia, che inizia a premere su alcuni paesi perché non aderiscano alla proposta europea. Tra questi, l'Ucraina, che insieme a Moldavia e Georgia nel 2013 era pronta a firmare, al vertice di Vilnius, degli accordi di associazione con l'UE che avrebbero condotto alla creazione di un'area di libero scambio “ampia e approfondita” e a un deciso avvicinamento a Bruxelles¹³. A causa delle pressioni russe, l'Ucraina decide all'ultimo di ritirarsi dall'accordo: questo porta alla crisi di Euro-maidan, a cui segue la fuga del presidente Yanukovich, l'annessione

¹² R. HOLLIS, “No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the ‘Arab Spring’”, in *International Affairs*, 88(1), 2012, 81-94.

¹³ L. DELCOUR, K. WOLCZUK, “Spoiler or Facilitator of Democratization? Russia's Role in Georgia and Ukraine”, in *Democratization*, 22(3), 2015, 459-78.

della Crimea da parte della Russia e lo scoppio del conflitto nel Donbass, che tra il 2014 e il 2022 produrrà oltre 10.000 vittime¹⁴.

L'azione europea di promozione della democrazia nel vicinato si trova dunque a confrontarsi con un contesto molto più complesso e competitivo rispetto a quello del decennio precedente. Se già nel 2008, con la breve guerra russo-georgiana, Putin aveva mandato un messaggio sufficientemente chiaro riguardo quello che da Mosca veniva visto come un eccessivo avvicinamento all'Europa e all'Occidente (e in particolare alla NATO), la crisi ucraina del 2014 porta lo scontro – anche ideologico – a un nuovo livello. Parallelamente l'UE si confronta con le difficoltà delle transizioni della sponda Sud, che vedono affermarsi un incerto consolidamento democratico solamente in Tunisia, mentre la maggior parte dei paesi ritorna rapidamente a un assetto autocratico, e alcuni – come la Libia e la Siria – scivolano in una condizione di prolungata guerra civile.

I documenti strategici di questa fase riflettono la percezione di un mutato contesto e del diverso ruolo, assai più circoscritto, che l'UE ritiene di potervi svolgere. Il documento di revisione della PEV del 2015, ad esempio, certifica il passaggio ad una politica di vicinato a “più velocità”, in cui sono i singoli stati terzi a decidere se e quanto vogliono spingersi in termini di riforme democratiche, mentre l'UE rinuncia ad esercitare pienamente il proprio potere normativo ponendo obiettivi, modelli o condizioni¹⁵. Una posizione analoga è quella che riecheggia anche nella Global Strategy del 2016, nella quale il termine democrazia quasi scompare, per lasciare spazio a un approccio orientato al meno ambizioso “principled pragmatism”. Ancora prima dell'impatto della Pandemia di Covid 19 e della guerra Russo-Ucraina del 2022, quello che emerge negli anni recenti appare dunque come un ridimensionamento rispetto alle ambizioni globali dei primi anni 2000, fondate sul successo dell'allargamento e l'idea di poter avere un ruolo davvero di primissimo piano in termini di promozione della democrazia in paesi terzi, a partire dalla sfera regionale.

¹⁴ A. MONAGHAN, *The 'War' in Russia's 'Hybrid Warfare, Parameters*, 45(4), 2015-16, 65-74.

¹⁵ G. NOUTCHEVA, “Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring”, in *Journal of European Integration*, 37(1), 2015, 19-36.

8. *Un bilancio*

L'analisi qui condotta mette in luce significativi elementi di continuità nelle politiche di promozione della democrazia dell'UE, alcune innovazioni, e diversi limiti. In particolare, utilizzando il concetto di strategia di promozione democratica come la combinazione di tre fattori – fase della democratizzazione, strumenti, livello obiettivo – possiamo richiamare sinteticamente tali sviluppi soffermandoci brevemente su ciascun aspetto.

Per quanto riguarda la prima variabile, la fase-obiettivo, si registra come il consolidamento democratico, che caratterizzava i paesi candidati all'allargamento negli anni '90, rimanga il focus dell'azione europea anche nei periodi successivi e in contesti differenti. Se a partire dalle Primavere arabe, e dalla seguente revisione strategica da parte dell'UE, è tangibile il tentativo di ampliare il proprio raggio d'azione alla possibilità di intervenire anche nelle fasi di liberalizzazione e transizione, ad oggi i risultati in tali contesti appaiono quantomeno incerti.

Tale continuità investe anche gli strumenti utilizzati nelle diverse fasi. La condizionalità, che era al centro del grande allargamento, rimane lo strumento cardine su cui ancora oggi si concentrano gli sforzi (e i finanziamenti) dell'UE, in particolare nell'area del Vicinato, sebbene in forma "depotenziata" e, nell'ultima fase, anche tramite meccanismi di condizionalità positiva. Gli strumenti di assistenza, dall'EIDHR all'EED, per quanto mostrino una certa evoluzione, sembrano destinati a giocare un ruolo marginale, se non utilizzati in maniera sinergica al fianco della condizionalità.

La terza variabile, il livello a cui si indirizza l'intervento, contribuisce a mettere in luce quanto appena sottolineato. Se nella prima fase, l'accompagnamento dei processi di consolidamento democratico nei paesi dell'Europa centro orientale si basava su target multipli – Stato e società civile – e un'azione concentrica, nelle fasi successive, e in particolare nella PEV, osserviamo un'attenzione ridotta per i livelli sostanziali, e una concentrazione eccessiva sul livello governativo, in uno scenario in cui questo molto spesso si traduce in un dialogo pressoché esclusivo con leader autocratici.

Nel complesso, la strategia europea di promozione della democrazia dell'Unione rimane ancorata al modello sviluppatosi

nell'esperienza di successo dell'allargamento, senza tuttavia riuscire ad adattarla pienamente alle mutate condizioni dei destinatari, del contesto globale, e della stessa UE. Ad oggi, il tentativo dell'UE di allargare la zona di pace oltre i propri confini tramite la diffusione della democrazia non sembra aver incontrato un grande successo. In particolare, in ambito regionale, il quadro in termini di democratizzazione rimane drammaticamente simile a quella di un ventennio fa, quando la Politica Europea di Vicinato fu lanciata, mentre permangono diverse situazioni di conflitto. Tuttavia, in un sistema internazionale in cui la contrapposizione tra democrazie e regimi autocratici, a partire da Cina e Russia, sembra farsi più aspra e rilevante, le politiche di promozione della democrazia appaiono, se possibile, ancor più necessarie.

LE OPERAZIONI MILITARI DELL'UNIONE EUROPEA COME STRUMENTO PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE E DELLA SICUREZZA INTERNAZIONALE

Andrea Spagnolo

SOMMARIO: 1. L'evoluzione delle operazioni militari dell'Unione europea. – 2. Il quadro istituzionale di riferimento. – 3. Il quadro normativo relativo alle operazioni militari. – 4. La legittimità “esterna” delle operazioni militari dell'UE: la prassi delle autorizzazioni da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. – 5. L'operazione EUNAVFOR MED IRINI. – 5.1. La genesi dell'operazione IRINI. – 5.2. Il mandato dell'operazione IRINI.

Il presente capitolo intende indagare il fenomeno delle operazioni militari istituite dall'Unione europea (UE), cercando di evidenziare il contributo di tale strumento al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. A tal fine, dopo un sintetico riassunto delle principali tappe che hanno portato all'istituzione delle prime operazioni (par. 2), il lavoro ne descriverà i tratti salienti – quadro istituzionale (par. 3) e normativo (par. 4) – nonché i rapporti con le decisioni assunte in ambito Nazioni Unite (par. 5), prima di presentare un caso studio di particolare interesse: l'operazione navale IRINI (par. 6).

1. *L'evoluzione delle operazioni militari dell'Unione europea*

La strada che ha portato l'UE a dotarsi di strutture e strumenti idonei a istituire operazioni militari non rappresenta che un segmento del percorso d'integrazione europea. L'idea che l'Europa potesse dotarsi di un sistema comune di difesa era presente agli albori dei primi esperimenti di integrazione, al punto che era stata ipotizzata la creazione di una Comunità europea di difesa (CED), abortita per la ferma opposizione del governo francese¹.

¹ Per una panoramica storica più dettagliata si rimanda a N. RONZITTI (a cura di),

Il primo atto concreto nella direzione di un'istituzione di operazioni militari europee viene adottato al di fuori dell'ordinamento dell'Unione europea, con l'elaborazione, nel 1992, dei cd. *compiti di Petersberg* da parte dell'allora Unione dell'Europa Occidentale (UEO)². L'obiettivo era assicurare un intervento coordinato da parte degli Stati membri nell'eventualità di una crisi nei Paesi ex-socialisti dell'Europa orientale. I *compiti di Petersberg* prevedevano: missioni umanitarie e di soccorso; missioni di mantenimento della pace; missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi³. Era altresì prevista la modalità che tuttora caratterizza la formazione delle operazioni militari dell'UE, ossia la messa a disposizione volontaria di contingenti militari da parte degli Stati membri dell'organizzazione⁴.

L'importanza di tale documento per l'evoluzione delle operazioni militari dell'UE è provata dall'inclusione dei suoi contenuti nel Trattato di Amsterdam del 1997⁵, ma è con il Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999 che comincia a svilupparsi l'idea di una Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), da considerarsi parte integrante, anche se distinta, della Politica estera e di sicurezza comune (PESC)⁶. In questo contesto, l'obiettivo primario era proprio il rafforzamento delle capacità di intervento dell'Unione europea in contesti di crisi internazionali, superando in modo definitivo l'esperienza della UEO, ma mantenendo fermi gli impegni presi da quell'organizzazione con i *compiti di Petersberg*⁷. Nello stesso anno, nel Consiglio di Helsinki veniva, inoltre, fissato il cd. *Helsinki Headline Goal*, ai sensi del quale

Le forze di pace dell'Unione europea, Soveria Mannelli 2005; e poi la monografia di A. BASSU, *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione europea*, Milano 2007.

² Western European Union, Council of Ministers, *Petersberg declaration*, Bonn, 19 giugno 1999, reperibile sul sito internet www.weu.int.

³ *Petersberg declaration*, cit., p. 6, punto 4.

⁴ *Ibidem*, punto 2: «Participation in specific operations will remain a sovereign decision of Member States».

⁵ V. Art. 17, comma 2, TUE (versione *pre* Lisbona). V. C. NOVI, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 433 ss.

⁶ Sull'evoluzione della PESD v. C. MORVIDUCCI, *Politica estera e di sicurezza comune*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino 2000, p. 416 ss.

⁷ Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999, *Conclusioni della presidenza*, Allegato III, punto 5.

l'Unione europea doveva essere dotata dei mezzi necessari per poter schierare, entro 60 giorni, un contingente di intervento (fino a 60.000 uomini), in grado di svolgere una missione rientrante nei *compiti di Petersberg* per un periodo di almeno un anno⁸.

Con questo scenario istituzionale sullo sfondo, nel 2003, veniva istituita, dal Consiglio, la prima operazione militare dell'UE, denominata *Concordia*, in Macedonia⁹; ad essa è seguita, nello stesso anno, l'operazione *Artemis*, in Congo¹⁰. Queste operazioni hanno contribuito a gettare le fondamenta del modello operativo delle operazioni dell'UE che si sono poi evoluti nella prassi. Si può affermare che, almeno inizialmente, le caratteristiche di tali operazioni fossero le medesime del *peacekeeping* classico delle Nazioni Unite; dunque, sia *Concordia*, sia *Artemis* si fondavano sul consenso dello Stato ospite, sul concetto di imparzialità ed erano autorizzate all'uso della forza solo nei limiti dell'esercizio della legittima difesa¹¹. Dal punto di vista del mandato, le due operazioni si contraddistinguevano per l'assegnazione di compiti che potremmo definire "tipici" delle operazioni di mantenimento della pace, votati, dunque, al congelamento di situazioni conflittuali e alla ricostruzione in scenari post-bellici.

A dicembre 2003 veniva poi approvata la *Strategia di sicurezza europea*, nella quale, su iniziativa dell'allora Alto Rappresentante per la

⁸ V. Consiglio europeo di Helsinki, 10-11 dicembre 1999, *Conclusioni della presidenza*, punti 25-29. L'impulso per il raggiungimento delle conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki fu dato, in particolare, dai governi di Francia e Gran Bretagna che, pochi giorni prima, nella dichiarazione congiunta di St. Malo affermavano che (*Franco-British Joint Declaration on European Defence*, St. Malo, 2-4 dicembre 1998): "[t]he Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises".

⁹ Azione Comune 2003/92/PESC del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa all'operazione militare dell'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, in *GUUE* L 34 dell'11 febbraio 2003, p. 26 ss.

¹⁰ Azione comune 2003/423/PESC del Consiglio, del 5 giugno 2003, relativa all'operazione militare dell'Unione europea nella Repubblica democratica del Congo, in *GUUE* L 143, p. 50 ss.

¹¹ Sugli elementi fondati del *peacekeeping* delle Nazioni Unite si rimanda *inter alia* a M. FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli 2012.

politica estera Javier Solana, furono individuate le principali minacce per la sicurezza dell'Unione¹². Il documento ha ampliato sensibilmente l'ambito di intervento dell'Unione europea in situazioni di crisi internazionale¹³. Accanto ai *compiti di Petersberg*, è stata, infatti, introdotta la possibilità per l'Unione europea di impegnarsi in missioni riguardanti la lotta contro il terrorismo, il disarmo o l'assistenza tecnica e il *capacity-building*.

Ed è proprio in questa fase storica che è possibile riscontrare l'istituzione del numero più consistente di operazioni. L'UE ha, infatti, avviato ben cinque operazioni: *EUFOR Althea*, in Bosnia Erzegovina¹⁴, *EUFOR RD*, in Congo¹⁵, *EUFOR Ciad/RCA*¹⁶, in Ciad e Repubblica Centro-africana ed *EUNAVFOR Atalanta*¹⁷, al largo delle coste della Somalia.

Sebbene la maggior parte di queste operazioni ricalchi il modello delle due operazioni inaugurali sotto il profilo dei mandati, si constata qui, per la prima volta, un salto di qualità. L'operazione *EUNAVFOR Atalanta*, infatti, non può essere descritta come una classica operazione di *peacekeeping*, essendo stata istituita per contrastare la pirateria.

Il Trattato di Lisbona riconosce definitivamente come l'Unione possa utilizzare i mezzi – sia militari sia civili – messi a sua disposizione dagli Stati per l'espletamento di missioni all'esterno, al fine di garantire

¹² *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.

¹³ V. sul punto le riflessioni di L. SICO, *Verso la definizione di una politica estera europea: speranze e difficoltà*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. VI ss.

¹⁴ Azione comune 2004/570/PESC del 12 luglio 2004, relativa all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia ed Erzegovina, in *GUUE* L 252 del 28 luglio 2004, p. 10 ss.

¹⁵ Azione comune 2006/319/PESC del 27 aprile 2006 relativa all'operazione militare dell'Unione europea a supporto della Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo durante le elezioni, in *GUUE* L 116 del 29 aprile 2006, p. 98 ss.

¹⁶ Azione comune 2007/677/PESC del 15 ottobre 2007 relativa all'operazione militare dell'Unione europea nella Repubblica del Ciad e nella Repubblica Centro-africana, in *GUUE* L 279 del 23 ottobre 2007, p. 21 ss.

¹⁷ Azione comune 2008/851/PESC del Consiglio del 10 novembre 2008 relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia, *GUUE* L 301 del 12 novembre 2008, p. 33 ss.

il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale. Ma non solo: il nuovo assetto istituzionale dell'UE non prevede più la "classica" distinzione in tre pilastri e, sebbene mantenendo le proprie peculiarità, la PESD è ora parte integrante delle politiche dell'Unione, con il nome di Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)¹⁸.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, 1° dicembre 2009, due operazioni militari sono state istituite: *EUFOR RCA*¹⁹, nuovamente in Repubblica Centro africana e la recente *EUNAVFOR Med*²⁰, con il mandato di contrastare il traffico di migranti. Come negli anni immediatamente successivi al 2003, il nuovo assetto istituzionale dell'UE ha portato con sé un ulteriore scatto in avanti delle operazioni militari: l'istituzione di un'operazione militare con l'obiettivo di fermare il traffico illegale di migranti rappresenta senz'altro un modello operativo diverso rispetto al classico *peacekeeping*.

Tendenzialmente, tutte le operazioni dell'UE si caratterizzano per mandati che ricalcano quello dell'operazione *Concordia*; si tratta, quindi, di operazioni a bassa intensità, nelle quali gli Stati accettano un rischio piuttosto basso. Nondimeno, l'evoluzione del modello ha portato con sé uno scatto in avanti delle ambizioni dell'UE; ne sono prova i mandati delle operazioni *navali* istituite al largo della Somalia per contrastare il fenomeno della pirateria, e nel Mediterraneo meridionale per contrastare il traffico di migranti.

¹⁸ Così U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 17-18. In generale sulle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona all'assetto istituzionale dell'UE v. R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 21 ss. e in particolare su quelle relative alla PESC v. P. PUOTI, *La PESC nella prospettiva del trattato di revisione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 539 ss.

¹⁹ Decisione 2014/73/PESC del Consiglio, del 10 febbraio 2014, relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nella Repubblica Centrafricana (EUFOR RCA), in *GUUE* L 40 dell'11 febbraio 2014, p. 59 ss.

²⁰ Decisione PESC 2015/778 del Consiglio, del 18 maggio 2015, relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED), in *GUUE* L 122 del 19 maggio 2015, p. 31 ss.

2. *Il quadro istituzionale di riferimento*

La PSDC è attuata dall'Unione europea. Allo stesso modo, quindi, le decisioni relative alle operazioni militari dell'UE sono adottate nel quadro istituzionale dell'UE. Le istituzioni coinvolte sono previste sia dal TUE, sia in atti di diritto derivato.

La decisione di istituire le operazioni è assunta dal Consiglio composto dai ministri degli esteri degli Stati membri. Alle riunioni del Consiglio partecipano anche i ministri della difesa; le delibere sono adottate all'unanimità, su proposta dell'Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune.

La gestione operativa è affidata all'Alto Rappresentante²¹, il quale agisce sotto l'autorità del Consiglio e in stretto contatto con il Comitato politico e di sicurezza (CPS), un organismo permanente composto da alti funzionari o ambasciatori degli Stati membri e da un rappresentante della Commissione europea che agisce sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto rappresentante PESC²². I suoi compiti sono: seguire l'evoluzione della situazione internazionale, contribuire alla definizione delle politiche e controllare l'attuazione delle decisioni del Consiglio. In alcuni casi può essergli attribuito il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi.

Il lavoro del CPS è affiancato da altri organi, quali il Comitato militare dell'UE e lo Stato maggiore dell'UE: il primo istituito con atto di diritto derivato²³; il secondo composto da personale militare distaccato dagli Stati membri presso il Segretariato generale del Consiglio. Entrambi questi organi hanno un ruolo meramente consultivo.

Infine, tra le istituzioni che presiedono l'attuazione della PSDC per mezzo delle operazioni militari si può annoverare anche il Comitato dei contribuenti, sebbene la sua istituzione sia solo eventuale. Tale organo, infatti, si rende necessario ove alle operazioni militari dell'UE

²¹ V. TUE, Articolo 18, comma 2.

²² Cfr. TUE, Articolo 38, comma 2.

²³ Decisione del Consiglio 2011/79/PESC del 22 gennaio 2001 che istituisce il comitato militare dell'Unione europea, in *GUUE* L 27/4, del 30 gennaio 2001. Il comitato è la massima istanza militare dell'UE, essendo formato dai capi di stato maggiore degli eserciti degli Stati membri, e ha un ruolo consultivo rispetto all'attività del CPS, principalmente su questioni di carattere strettamente militare.

partecipino Stati terzi; nel caso, il Comitato dei contributori viene istituito con decisione dal CPS.

3. *Il quadro normativo relativo alle operazioni militari*

Il fondamento normativo delle operazioni militari dell'UE è da ricercarsi nell'art. 42, comma 1, del TUE. Le operazioni sono poi "descritte" nell'articolo seguente, il 43, al comma primo. Ai sensi di questa descrizione l'UE può istituire un numero assai variabile di operazioni, le cui tipologie sono flessibili e tali da adattarsi a diversi scenari²⁴.

Come già anticipato, l'istituzione competente ai fini dell'istituzione delle operazioni militari è il Consiglio, il quale adotta, a tal fine, le decisioni di cui all'art. 28 TUE²⁵. L'atto giuridico istitutivo delle operazioni, nell'assetto dell'UE post Lisbona, è quindi la *decisione*.

Le decisioni di cui all'art. 28 TUE sottostanno alle regole di cui all'art. 31 TUE e quindi sono adottate all'unanimità e non sono qualificabili come atti legislativi²⁶.

Per quanto riguarda il meccanismo di voto, vi è una sostanziale conferma dell'impianto "classico" della PSDC risalente al TUE *pre* Lisbona: l'unanimità è la regola; ciò induce a ritenere che la natura della PSDC sia, di fatto, intergovernativa. Ciò detto, come nell'art. 23 TUE, cui l'art. 31 si è sostituito, è prevista la possibilità, per gli Stati membri,

²⁴ Cfr. TUE, Art. 43, comma 1: «Le missioni di cui all'articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio».

²⁵ Si veda, in partic., TUE, Art. 28, comma 1.

²⁶ Cfr. TUE, Art. 31, comma 1. Anche se, va detto, pur non essendo atti legislativi, le decisioni con cui il Consiglio istituisce le operazioni militari dell'UE sono pur sempre atti dell'UE, e non atti imputabili solo ed esclusivamente agli Stati membri (cfr. F. NAERT, *Legal aspects of EU Military operations*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2011, p. 225).

di un'astensione costruttiva, che non sia, quindi, ostativa all'adozione della decisione e, in ultima istanza, all'istituzione dell'operazione²⁷. Il Trattato di Lisbona, sotto quest'ultimo aspetto, ha portato un'innovazione, introducendo una doppia condizione che limita l'operatività del meccanismo dell'astensione costruttiva e innovando rispetto all'art. 23. Affinché la decisione sia comunque approvata, gli Stati che si astengono devono rappresentare meno di un terzo degli Stati membri dell'UE e rappresentare meno di un terzo della popolazione dell'Unione.

L'art. 31 dice qualcosa in più con riguardo alle decisioni istitutive delle operazioni militari, chiarendo come esse non siano da considerarsi atti legislativi («è esclusa l'adozione di atti legislativi»). Ciò implica necessariamente che tali decisioni non possano essere oggetto di sindacato da parte della Corte di giustizia dell'UE.

Fin qui le decisioni relative all'istituzione delle operazioni. Un discorso altrettanto importante, e cruciale, lo meritano le decisioni relative allo svolgimento e alla conduzione delle medesime che, di norma, sono prese dal Comitato politico e di sicurezza, ai sensi dell'art. 38 TUE. Siffatte decisioni sono fondamentali per la presente trattazione; come vedremo più avanti, al CPS è affidato il controllo politico/strategico delle operazioni militari e le decisioni che esso può adottare possono concernere aspetti assai rilevanti di queste: la definizione del piano operativo, della catena di comando, delle regole di ingaggio, della nomina del comandante dell'operazione e del comandante delle forze sul campo; da non dimenticare, poi, l'adozione delle decisioni relative all'istituzione del Comitato dei contributori, quando questo si renda necessario.

4. *La legittimità "esterna" delle operazioni militari dell'UE: la prassi delle autorizzazioni da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*

Il paragrafo che precede ha esposto il quadro normativo "interno" all'UE di riferimento per ciò che riguarda l'istituzione di operazioni militari.

²⁷ Cfr. TUE, art. 31, comma 1.

Quest'ultima va, in aggiunta, letta nel contesto generale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Non è questa la sede per esaurire con la necessaria attenzione tutti gli aspetti relativi al tema²⁸; è però utile tentare di ricostruire il fondamento giuridico *nel diritto internazionale* delle operazioni dell'Unione per identificare, in particolare, alcuni modelli di riferimento e per provare poi a trarre alcune conclusioni. In particolare, ciò che sembra utile investigare è la relazione che intercorre tra l'UE e il Consiglio di sicurezza; cioè se sia necessaria un'autorizzazione di quest'ultimo organo al fine dell'istituzione dell'operazione.

Ebbene, sotto questo punto di vista, la generalità delle operazioni militari dell'UE trae il suo fondamento giuridico in una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il riferimento specifico è alle operazioni *Artemis*²⁹, *EUFOR Ciad*³⁰, *EUFOR RCA*³¹, *EUFOR Congo*³² e *Atalanta*³³. In generale, sembra possibile affermare che l'UE cerchi costantemente di fondare la legittimità internazionale delle proprie operazioni militari alla Carta delle Nazioni Unite, conformemente, peraltro, al dettato normativo del TUE³⁴.

Nondimeno, la prassi dimostra che l'autorizzazione può anche non essere elemento necessario al fine dell'istituzione delle operazioni.

La prima vera operazione militare dell'UE, *Concordia*, non era, in-

²⁸ Il tema è quello più ampio del coinvolgimento di organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Si rimanda, per una trattazione più diffusa, a L. POLI, *La responsabilità di proteggere e il ruolo delle organizzazioni regionali. Nuove prospettive dal continente africano*, Napoli 2012, in partic. p. 71-120.

²⁹ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, UN Doc. S/RES/1484 (2003).

³⁰ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, UN Doc. S/RES/1778 (2007).

³¹ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, UN Doc. S/RES/2134 (2014), par. 43.

³² Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, UN Doc. S/RES/1671 (2006).

³³ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, UN Doc. S/RES/1816 (2008) del 22 giugno 2008, punto 7, lettera b).

³⁴ TUE, Art. 42, comma 1: «La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Essa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite».

fatti, fondata su una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, bensì era stata istituita a seguito di una precisa richiesta da parte del presidente della Macedonia³⁵. La presenza di un'operazione a guida NATO veniva riconosciuta dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione 1371 del 26 settembre 2001, che tuttavia non rappresenta la vera e propria base giuridica dell'operazione *Concordia*³⁶.

Concordia è l'unica operazione dell'UE a non aver avuto, almeno inizialmente, il proprio fondamento giuridico in una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'operazione *Althea*, infatti, dimostra come anche in caso di successione a un'operazione a conduzione NATO, ma in assenza di un formale invito da parte dello Stato ospite, la risoluzione del Consiglio di sicurezza si renda necessaria. *Althea* è stata presentata come successore naturale dell'operazione SFOR della NATO, che operava dietro autorizzazione del Consiglio di sicurezza³⁷ e sulla base degli accordi di Dayton con un mandato di stabilizzazione della Bosnia³⁸. Il 9 luglio del 2004 il Consiglio di sicurezza, con formula simile a quella utilizzata nel caso dell'operazione *Concordia*, riconosceva l'intenzione dell'UE di istituire un'operazione in Bosnia. Ciò, tuttavia, non veniva riconosciuto come sufficiente, tant'è che il Consiglio di sicurezza autorizzò *ex post* ed *expressis verbis* la presen-

³⁵ Così come risulta dal *preambolo* dell'Azione comune istitutiva dell'operazione *Concordia*, tale operazione è intesa come proseguimento delle operazioni della NATO nell'ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, allo scopo di contribuire ulteriormente ad un clima di sicurezza e stabilità che consenta al governo dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia di attuare l'accordo quadro di Ohrid (v. Azione comune 2003/92 PESC, cit., preambolo, punto 1). La legittimità quindi è da ricercarsi negli accordi di Ohrid (Framework agreement. Concluded at Ohrid, Macedonia. Signed at Skopje, Macedonia, 13 agosto 2001, v. in partic. art. 2.1), di per sé idonei a provare il consenso reso dallo Stato ospite alla presenza della NATO. La successiva presenza dell'UE è stata poi "ufficializzata" dal governo macedone con una lettera (v. Conclusioni del consiglio del 18 marzo 2003).

³⁶ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, UN Doc. S/RES/1371 (2001), punto 6.

³⁷ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, UN Doc. S/RES/1031 (1995), punti 14-15.

³⁸ V. *Annex 1A – Agreement on the Military Aspects of the Peace Settlement*, in *General Framework Agreement for Peace in Bosnia Herzegovina*, Parigi, 21 novembre 1995, art. 1, reperibile sul sito internet www.nato.int.

za militare dell'Unione con una risoluzione successiva, la n. 1575. L'operazione *Althea*, com'è stato osservato³⁹, ha presentato qualche problema in più rispetto all'operazione *Concordia*, essendo stato necessario ricorrere a un'autorizzazione, seppure *ex post*, del Consiglio di sicurezza alla presenza dell'Unione europea. Evidentemente, non è stato ritenuto sufficiente ipotizzare un'autorizzazione *implicita* da ricercarsi negli accordi di Dayton.

Da ultimo, è necessario menzionare la recente operazione navale *EUNAVFOR Med*, con la quale il Consiglio si è posto l'obiettivo di contrastare il traffico di migranti e prevenire ulteriori tragedie in mare legate ai flussi migratori in costante crescita⁴⁰. *EUNAVFOR Med* è stata istituita con decisione del Consiglio il 18 maggio 2015, senza alcuna autorizzazione preliminare da parte del Consiglio di sicurezza. Ora, tale circostanza non deve comunque trarre in inganno. Nell'art. 2 della decisione istitutiva, ossia nella parte in cui viene delineato il mandato dell'operazione, si intuisce, abbastanza chiaramente, che *EUNAVFOR Med* non possa operare nelle acque territoriali di uno Stato terzo all'Unione *senza* l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e/o il consenso dello Stato in questione⁴¹. È chiaro, quindi, il tentativo del Consiglio di fondare la legittimità giuridica dell'operazione nel sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite per ciò che riguarderà gli interventi di *EUNAVFOR Med* nelle acque territoriali di Stati terzi⁴².

Dai rilievi fin qui svolti è possibile trarre alcune conclusioni sulla prassi, fino ad oggi, delle operazioni militari dell'UE. Senz'altro, la ricerca costante di un fondamento giuridico nella Carta delle Nazioni

³⁹ F. NAERT, *ESDP in Practice: Increasingly Varied and Ambitious EU Security and Defence Operations*, in M. TRYBUS, N.D. WHITE (eds.), *op. cit.*, p. 63-83, in partic., p. 70.

⁴⁰ Sul punto v. F. CHERUBINI, *L'Agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in *SIDIBlog – Blog della Società italiana di diritto internazionale*, 3 giugno 2015, reperibile sul sito internet www.sidi-isil.org/sidiblog.

⁴¹ Decisione PESC 2015/778, cit., art. 2, comma 2, lett. a), ii).

⁴² Sulla necessità di richiedere l'autorizzazione al Consiglio di sicurezza v. G. CARELLA, *Tratta degli esseri umani, uso della forza internazionale e prevenzione dei naufragi (... dello stato di diritto)*, in *SIDIBlog – Blog della Società italiana di diritto internazionale*, 5 maggio 2015, reperibile sul sito internet www.sidi-isil.org/sidiblog.

Unite è il primo elemento da considerare. Questo, tuttavia, non esclude che l'UE possa operare anche senza un'autorizzazione esplicita in due casi: a) quando ottenga il consenso dello Stato sul cui territorio l'operazione venga dispiegata; b) quando succeda a un'operazione condotta da un'altra organizzazione che a sua volta era stata autorizzata e/o aveva ottenuto il consenso dello Stato territoriale.

5. *L'operazione EUNAVFOR MED IRINI*

L'operazione militare navale dell'UE denominata European Naval Force Mediterranean (EUNAVFOR MED) IRINI è stata istituita con la Decisione del Consiglio del 31 marzo 2020⁴³ e, ad oggi, risulta prorogata sino al 31 marzo 2023⁴⁴. L'operazione ha l'obiettivo di contribuire al processo di pace in Libia, in linea con le determinazioni assunte (e autorizzate) dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; i propri sforzi sono principalmente orientati a preservare il cessate-il-fuoco raggiunto in Libia attraverso il monitoraggio del rispetto dell'embargo di armi deciso dal Consiglio di sicurezza nei confronti di quello Stato e contribuendone all'attuazione in caso di tentativi di violazione mediante attività ispettiva e, se necessario, sequestro di armi e/o materiali di uso bellico.

Cionondimeno, IRINI assolve anche ad alcune funzioni secondarie: il contributo, nella forma di monitoraggio e raccolta informazioni sulle esportazioni illecite dalla Libia di petrolio greggio e prodotti petroliferi raffinati, l'addestramento della guardia costiera e della marina libica – compito, peraltro, ancora inattuato – e il contributo informativo allo smantellamento delle reti della tratta e del traffico degli esseri umani.

Dal momento che l'operazione militare navale Sophia è stata dichiarata conclusa, IRINI rappresenta, insieme all'operazione Atalanta,

⁴³ Decisione (PESC) 2020/472 del Consiglio, del 31 marzo 2020, *relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo (EUNAVFOR MED IRINI)*, in GU L, n. 101, del 1° aprile 2020, 4.

⁴⁴ Decisione (PESC) 2021/542 del Consiglio, del 26 marzo 2021, che modifica la decisione (PESC) 2020/472, *relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo (EUNAVFOR MED IRINI)*, in GU L, n. 108, del 29 marzo 2021, 57.

una delle due operazioni militari di sicurezza marittima dell'UE attualmente attive e quindi un esempio delle capacità operative dell'Unione nei bacini di interesse.

5.1. *La genesi dell'operazione IRINI*

Al fine di ricostruire la genesi dell'operazione di sicurezza marittima IRINI, è necessario premettere alcuni brevi cenni sullo scenario in cui essa si trova tuttora ad operare, anticipando, necessariamente, alcune informazioni sulle funzioni e sulla base giuridica dell'operazione, rimandando ai paragrafi successivi ulteriori approfondimenti. Poiché l'operazione svolge, come compito principale, attività di ispezione di unità navali sospettate di violare l'embargo di armi deciso dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nei confronti della Libia, è necessario ricostruire il contesto di tale misura sanzionatoria.

L'embargo di armi verso la Libia era stato deciso con la risoluzione n. 1970 del 2011⁴⁵ che, com'è noto, condannava le gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commesse dalle autorità della allora Repubblica Araba di Libia (*Libyan Arab Jamairiyya*) nei confronti della popolazione civile, scesa in piazza in massa per protestare contro il governo del Paese⁴⁶. Oltre a condannare le suddette gravi violazioni, la risoluzione n. 1970 adottava, ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, alcune importanti misure finalizzate a far cessare tali condotte e a ristabilire la pace: riferiva la situazione libica al Procuratore della Corte penale internazionale al fine di avviare indagini su sospetti crimini contro l'umanità⁴⁷; adottava misure sanzionatorie *ad personam*, consistenti nell'imposizione di divieti di spostamento e di congelamento dei beni nei confronti di esponenti della Repubblica Araba di Libia⁴⁸; e, come anticipato, disponeva

⁴⁵ Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1970 del 2011, UN Doc. S/RES/1970 (2011).

⁴⁶ *Ibidem*, v. in particolare il preambolo della risoluzione, dove si fa anche riferimento alla 'responsabilità [della Repubblica Araba di Libia] di proteggere' la propria popolazione civile.

⁴⁷ *Ibidem*, punti 4-8.

⁴⁸ *Ibidem*, punti 15-21.

un embargo di armi nei confronti di quest'ultima⁴⁹. La risoluzione istituiva altresì un Comitato delle sanzioni *ad hoc* che, come vedremo più avanti, avrà un ruolo anche nel monitoraggio dell'embargo stesso.

L'embargo deciso nel 2011 era rivolto alla Repubblica Araba di Libia, all'epoca soggetto di diritto internazionale dotato di effettività e capacità di rappresentare la Libia nelle relazioni internazionali. Nell'immediato, tuttavia, la situazione mutava: nel settembre 2011, le forze dell'opposizione libica prendevano il controllo della maggior parte della Libia, compresa la capitale; il 16 settembre 2011 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite riconosceva il Consiglio nazionale di transizione (CNT) come nuovo governo libico e rappresentante della Libia presso le Nazioni Unite stesse.

Lo stesso giorno il Consiglio di sicurezza approvava all'unanimità la risoluzione n. 2009 che modificava l'impianto dell'embargo, autorizzando, in deroga, il trasferimento di armi alle autorità libiche riconosciute dalle Nazioni Unite a condizione che tali trasferimenti fossero preventivamente notificati al Comitato per le sanzioni istituito con la risoluzione n. 1970 e in assenza di una decisione negativa da parte del Comitato entro cinque giorni lavorativi da tale notifica. La risoluzione n. 2009 autorizzava inoltre i trasferimenti di armi leggere e di piccolo calibro e del relativo materiale, temporaneamente esportati in Libia ad uso esclusivo del personale delle Nazioni Unite, dei rappresentanti dei media e degli operatori umanitari e dello sviluppo e del personale associato; anche per tale regola, la preventiva notifica al Comitato delle sanzioni era necessaria.

L'obbligo di preventiva notifica al Comitato delle sanzioni veniva modificato nuovamente nel marzo 2013, quando il Consiglio di Sicurezza adottando la risoluzione n. 2095 lo escludeva nel caso di fornitura di equipaggiamento militare non letale per uso umanitario protettivo in Libia e di fornitura di equipaggiamento militare non letale e di assistenza tecnica e finanziaria e formazione al governo libico.

Nell'agosto 2014, a seguito di una nuova recrudescenza del conflitto in Libia, il Consiglio di sicurezza adottò la risoluzione 2174 con cui richiedeva che qualsiasi fornitura di armi e materiale correlato alla Libia dovesse essere approvata in anticipo dal Comitato per le sanzio-

⁴⁹ *Ibidem*, punti 9-12.

ni. Indubbiamente, quest'ultima decisione rappresenta un importante *revirement* nella politica del Consiglio di sicurezza che inasprisce l'embargo, permettendo di controllare con maggiore efficacia eventuali deroghe ed incardinando ancora nel Comitato delle sanzioni una funzione preventiva.

Nel solco tracciato con tale ultima risoluzione, il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione n. 2292 del 2016, autorizzava per un periodo iniziale di un anno gli Stati – singolarmente intesi, oppure nell'ambito di accordi regionali – a ispezionare le navi in alto mare al largo delle coste libiche quando sospettate di violare l'embargo sulle armi imposto al Paese⁵⁰.

Appare utile ricordare che l'embargo delle armi verso la Libia è stato considerato come centrale nel processo di pace libico, orchestrato dai partecipanti alla Conferenza di Berlino, tenutasi una prima volta nel 2020, e una seconda volta nel 2021, a cui hanno partecipato oltre ai rappresentanti di Nazioni Unite, UE, Unione africana e Lega araba, i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza, la Germania, l'Italia, la Turchia, l'Algeria, il Congo e gli Emirati Arabi Uniti.

In tale quadro giuridico-istituzionale va, dunque, collocata la decisione di istituire l'operazione navale IRINI, che, giova ripeterlo, svolge esattamente la funzione di ispezione prevista nella risoluzione n. 2292 del Consiglio di sicurezza.

Tale rilievo serve anche a precisare che, ancorché temporalmente continue, le operazioni navali IRINI e SOPHIA rispondono a esigenze diverse. Mentre la prima, come abbiamo visto e vedremo, si può qualificare come misura di attuazione dell'embargo di armi verso la Libia a cui si aggiungono compiti secondari in materia di gestione dei flussi migratori, la seconda invece nasceva essenzialmente come misura di contrasto al fenomeno del traffico di esseri umani.

5.2. *Il mandato dell'operazione IRINI*

L'istituzione dell'operazione navale IRINI va fatta risalire alla sessione del Consiglio affari esteri del 17 febbraio 2020, nel cui ambito gli

⁵⁰ Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 2292 del 14 giugno 2016, UN Doc S/RES/2292 (2016). Cfr. in particolare i punti 2 e 3 della risoluzione.

Stati membri dell'UE raggiungevano un accordo politico sull'opportunità di avviare un'operazione per attuare l'embargo sulle armi verso la Libia deciso dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e ribadito nella conferenza di Berlino. Nel documento finale della sessione del Consiglio emerge altresì la volontà di dotare l'operazione di un secondo obiettivo: il contributo informativo a smantellare le reti di traffici di esseri umani⁵¹.

IRINI sostituiva così la precedente operazione SOPHIA, attiva dal 2015 al 2020, non stravolgendone gli obiettivi ma riorganizzandoli, con un diverso ordine di priorità, come anticipato a fine del precedente paragrafo.

L'operazione, come anticipato in apertura, veniva poi ufficialmente istituita con la decisione n. 472/2020 del Consiglio, che merita alcune considerazioni autonome nella prospettiva di inquadrare la base giuridica e il mandato dell'operazione.

Quanto alla base giuridica, occorre distinguere tra interna ed esterna.

La base giuridica interna richiamata nella decisione, cioè quella rintracciabile nel diritto interno dell'UE, consiste negli art. 42, paragrafo 4, e 43, paragrafo 2, del TUE: gli articoli che conferiscono al Consiglio la capacità di istituire operazioni, anche militari, servendosi del contributo volontario di truppe e assetti degli Stati membri dell'UE.

Per quanto riguarda la base giuridica di diritto internazionale, la decisione del Consiglio richiama espressamente le risoluzioni pertinenti del Consiglio di sicurezza, in particolare la n. 1970 del 2011 e la n. 2292 del 2016 che, come visto, hanno imposto l'embargo alla Libia e hanno autorizzato gli Stati membri delle Nazioni Unite ad effettuare ispezioni su unità navali sospette. L'istituzione dell'operazione di sicurezza marittima IRINI, dunque, trae la sua legittimità nel diritto internazionale poiché opera a seguito di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del Capitolo VII della Carta. La conformità con la Carta delle Nazioni Unite, giova ricordarlo, è uno dei parametri di legittimità dell'azione dell'UE nell'ambito della PSDC.

⁵¹ https://www.consilium.europa.eu/media/42603/st06117-en20_v2.pdf.

L'attuazione dell'embargo deciso dalle Nazioni Unite è dunque il principale compito previsto nel mandato dell'operazione IRINI, ma non è l'unico. Accanto ad esso figurano, quali compiti secondari: il supporto informativo all'attuazione delle misure dell'ONU nei confronti delle esportazioni illecite di petrolio e derivati dalla Libia; lo sviluppo delle capacità e della formazione della guardia costiera e della marina libiche; il contributo informativo allo smantellamento del modello di attività delle reti di traffico e tratta di esseri umani.

Venendo all'analisi di dettaglio del primo dei compiti previsti nel mandato, l'art. 2 della decisione n. 472/2020 dispone che l'operazione navale IRINI possa utilizzare mezzi aerei, satellitari e marittimi per controllare il rispetto dell'embargo di armi verso la Libia⁵².

Nel perseguire tale finalità, il personale impegnato nell'operazione IRINI è autorizzato a "raccogliere informazioni estese e complete circa il traffico di armi e materiale connesso" e, se del caso, a condividerlo con i paesi partner sulla base del diritto dell'UE e di eventuali accordi internazionali esistenti⁵³.

Non solo, richiamando espressamente la risoluzione n. 2292 del 2016 del Consiglio di sicurezza, il Consiglio ha autorizzato l'operazione IRINI a condurre "ispezioni, conformemente alle disposizioni stabilite nei pertinenti documenti di pianificazione e nel teatro dell'operazione convenuto, in alto mare al largo delle coste libiche, sulle imbarcazioni dirette in Libia o provenienti da tale paese laddove vi siano fondati motivi di ritenere che trasportino armi o materiale correlato ad esse, direttamente o indirettamente, in violazione dell'embargo sulle armi imposto nei confronti della Libia"⁵⁴. Inoltre, IRINI è autorizzata a effettuare "gli interventi opportuni per sequestrare e smaltire tali prodotti, ed anche dirottare tali imbarcazioni e i loro equipaggi verso un porto adatto a facilitare tali attività, ovviamente con il consenso dello Stato di approdo"⁵⁵.

È interessante notare, sempre nell'ambito del compito principale dell'operazione, che essa è autorizzata a raccogliere e a conservare

⁵² Art. 2, par. 1.

⁵³ Art. 2, par. 2. Il riferimento va, in particolare, a: Decisione 2013/488/UE del Consiglio, del 23 settembre 2013, sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE (GU L 274 del 15.10.2013, pag. 1). La conclusione di accordi sullo scambio di informazioni è espressamente prevista nell'art. 14 della Decisione n. 472/2020.

⁵⁴ Art. 2, par. 3.

⁵⁵ *Ibidem*.

prove, inclusi dati personali, di individui e reti di individui coinvolti in attività che violano l'embargo delle armi verso la Libia.

In relazione ai compiti secondari, giova soffermarsi brevemente sul contributo dell'operazione IRINI allo sviluppo delle capacità della Guardia costiera libica e allo smantellamento delle reti di traffico degli esseri umani, anche nell'ottica di rapportare l'operazione a quella precedente: SOPHIA.

Se con tale ultima operazione era stato possibile assicurare un significativo sviluppo delle capacità della Guardia costiera libica di controllare, pur parzialmente, le acque territoriali e di interesse economico del paese, con IRINI ciò non è stato, a oggi, possibile a causa dello stallo politico nel quale versa la nazione africana. L'operazione IRINI è pronta ad iniziare o, considerando SOPHIA, a riprendere tale attività, ma solo quando le condizioni politiche a contorno lo consentiranno ed in linea con le direttive che verranno adottate da Bruxelles. Naturalmente, qualora tale attività dovesse avviarsi o riprendere, essa non potrà che essere condotta nel rispetto delle norme poste a tutela dei diritti umani, peraltro richiamate nell'art. 1 della decisione istitutiva dell'operazione.

A seguito della sintetica disamina sin qui condotta è possibile offrire alcune riflessioni conclusive e generali sul mandato dell'operazione navale IRINI. I compiti ad essa attribuiti permettono di iscrivere l'operazione nel solco delle altre due operazioni di sicurezza marittima dell'UE – SOPHIA (conclusa) e Atalanta – che in parte hanno innovato il modello di operazioni militari dell'UE. Se, infatti, in principio, le operazioni militari dell'UE si ispiravano al più classico modello delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, tali operazioni di sicurezza marittima dell'UE, accanto a compiti riconducibili a esigenze di mantenimento della pace, prevedono attività di *law enforcement*, finalizzate, cioè, a contribuire a prevenire e a reprimere illeciti internazionali di varia natura: la pirateria, nel caso dell'operazione Atalanta; la tratta di esseri umani, nel caso dell'operazione Sophia; il traffico illegale di armi verso la libia, nel caso dell'operazione IRINI.

Tale circostanza permette di concludere che un simile modello operativo, che combina elementi di *peacekeeping* classico a più ambiziosi compiti di *law enforcement*, o più in generale di permanente tutela della sicurezza Marittima si sta consolidando come una potenziale peculiarità delle operazioni militari dell'UE.

CONCLUSIONI: LA RICERCA SULLA (E DELLA) PACE

Emanuele Castelli

A partire dalle prime intuizioni di Johan Galtung¹, la letteratura sulla pace positiva è cresciuta negli ultimi anni, con diversi studi che hanno cercato di capire come approcciarsi al concetto² e, dunque, *misurare* il livello di pace³, anche se ancora non esistono proposte che abbiano raggiunto un vero e proprio status teorico. Esiste comunque un consenso tra gli studiosi, ed è che una vera condizione di pace sia caratterizzata non solo dall'assenza di guerra, ma anche dalla presenza di relazioni cooperative tra individui, tra cittadini e governi e tra gruppi sociali. Alcuni contributi hanno cercato di arrivare a una definizione del *concetto* di pace in termini di sviluppo umano⁴, o come interazioni collaborative tra le persone, se non addirittura relazioni di fiducia e di amicizia⁵. Altri studiosi hanno concettualizzato la pace in termini di *legittimità verticale e orizzontale*⁶, sostenendo che si è in presenza di

¹ J. GALTUNG, "Violence, Peace, and Peace Research", in *Journal of Peace Research*, 6(3), 1969, 167-191.

² J. JARSTAD, N. EKLUND, P. JOHANSSON, E. OLIVIVUS, A. SAATI, D. SAHOVIC, D., ... & M. ÅKEBO, *Three Approaches to Peace: A framework for describing and exploring varieties of peace*, 2019. Disponibile su: <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1375816&dswid=-5403>

³ G. GOERTZ, P.F. DIEHL, A. BALAS, *The puzzle of peace*, Oxford, Oxford University Press, 2016; R. Caplan, *Measuring peace: principles, practices, and politics*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

⁴ J. GLEDHILL, R. CAPLAN, M. MEISKE, "Developing peace: the evolution of development goals and activities in United Nations peacekeeping", in *Oxford Development Studies*, 49(3), 2021, 201-229.

⁵ J. SÖDERSTRÖM, M. ÅKEBO, A. JARSTAD, "Friends, fellows, and foes: A new framework for studying relational peace", in *International Studies Review*, 23(3), 2021, 484-508.

⁶ D. ROBERTS, "Post-conflict Statebuilding and State Legitimacy: From Negative to Positive Peace?", in *Development and Change*, 39(4), 2008, 537-555; A. THEMNER, T. OHLSON, "Legitimate peace in post-civil war states: towards attaining the unattainable", in *Conflict, Security & Development*, 14(1), 2014, 61-87.

pace positiva quando i cittadini di uno Stato si fidano del proprio governo e degli altri gruppi sociali (cioè stato di diritto, da un lato, tolleranza reciproca e rispetto, dall'altro). Risulta evidente, data la complessità del concetto, che rispetto alla sua accezione *al negativo*, la pace positiva possa assumere significati diversi a seconda dei contesti considerati⁷.

Il Global Peace Index (dell'Institute for Economics and Peace) raccoglie ogni anno dati aggiornati sul livello di pace presente negli Stati del mondo, analizzando quelli che vengono definiti come gli "otto pilastri" della pace positiva attraverso variabili politico-istituzionali (governi ben funzionanti, bassi livello di corruzione, equa distribuzione delle risorse, informazione libera), indicatori economici (ambiente economico vivace e funzionante) e requisiti sociali (alti livelli di capitale umano, accettazione dei diritti degli altri, buone relazioni con i vicini)⁸. Analogamente, gli studiosi che lavorano al programma "Varieties of Peace" dell'Università di Umeå hanno fornito spunti interessanti su come la pace positiva possa essere analizzata e compresa, ponendo l'accento sulle istituzioni per la gestione e la risoluzione dei conflitti, la libertà, l'inclusione, il buon governo e l'esistenza di una rete di relazioni di amicizia⁹. Alcuni autori si sono spinti fino a sostenere che gli indicatori locali di pace dipendono dal contesto culturale, economico e sociale, fino a includere la mancanza di cani che abbaiano durante la notte e l'assenza di graffiti settari sui muri¹⁰ (il che porterebbe a con-

⁷ O. P. RICHMOND, *The transformation of peace*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005; R. MAC GINTY, "Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace", in *Security dialogue*, 41(4), 2010, 391-412; O. P. RICHMOND, A. MITCHELL, *Hybrid forms of peace: From everyday agency to post-liberalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

⁸ Global Peace Index 2022, Institute for Economics and Peace, disponibile su <https://www.visionofhumanity.org>.

⁹ Si veda, ad esempio, A. JARSTAD ET AL, *Three Approaches to Peace*, cit.; P. JOHANSSON, A. SAATI, *Different Methods for Analyzing Varieties of Peace*, 2020, disponibile su: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-167296>; E. OLIVUS, M. ÅKEBO, "Exploring varieties of peace: Advancing the agenda", in *Journal of Peacebuilding & Development*, 16(1), 2021, 3-8.

¹⁰ P. FIRCHOW, R. MAC GINTY, "Measuring peace: Comparability, commensurability, and complementarity using bottom-up indicators", in *International Studies Review*, 19(1), 2017, 6-27; R. CAPLAN, *Measuring Peace*, cit., 75.

cludere che gran parte delle metropoli al mondo non vivono in una condizione pacifica). Esiste, insomma, ancora molta confusione nella letteratura sulla pace positiva. Alcuni studi sulla pace restano ambigui sulla distinzione tra gli strumenti politici volti a promuovere pace positiva (ad esempio, la sicurezza o l'esistenza di un processo decisionale consensuale) con i risultati desiderabili che tali strumenti dovrebbero raggiungere (ad esempio, istituzioni efficaci, coesione sociale e buon governo).

Se vogliamo provare a mettere ordine in questa crescente mole di studi, possiamo evidenziare due dimensioni principali della pace positiva: una istituzionale e una relazionale. Si tratta di due dimensioni inevitabilmente legate tra di loro: da un lato, le istituzioni sono regole formali che, emerse da passate relazioni sociali, gestiscono nel presente l'interazione politica, sociale ed economica tra individui e gruppi sociali; dall'altro, le relazioni umane di individui e gruppi contribuiscono a creare o modificare le istituzioni esistenti, essendo nel presente soggette alle strutture istituzionali create nel passato. Ogni interazione necessita, del resto, di un quadro istituzionale – anche minimo – per poter essere funzionale alla società (e questo vale anche per le relazioni regolate da istituzioni informali, che di solito caratterizzano i contesti più piccoli). Entrambe queste dimensioni sono necessarie per garantire la sicurezza fisica, cioè l'assenza di violenza strutturale e personale (per dirla con Galtung) e allo stesso tempo assicurare lo sviluppo umano. Sul versante istituzionale, molti contributi sottolineano la necessità di *strutture politiche* volte a garantire non solo la sicurezza fisica, ma anche organizzazioni ben funzionanti e legittime, burocrazie forti, buon governo e diritti umani (le libertà politiche, i diritti di genere e delle minoranze), *istituzioni giuridiche* in grado di garantire la gestione/risoluzione dei conflitti, la non discriminazione, la riconciliazione (soprattutto dopo un conflitto) e la giustizia sociale, e *istituzioni economiche* in grado di promuovere lo sviluppo economico e umano, un'equa distribuzione delle risorse, bassi livelli di corruzione, opportunità socio-economiche e, più in generale, un ambiente economico solido. Sul piano relazionale, altri contributi sostengono che la pace positiva sia realizzabile attraverso il coordinamento e l'armonizzazione delle relazioni interpersonali, al fine di produrre comportamenti cooperativi e collaborativi; è evidente, da questo punto di vista, che tanto

più le persone intrattengono relazioni reciproche basate su atteggiamenti di non dominio, possano giungere, nel lungo periodo, ad avere addirittura un'identità comune e a vivere in armonia e fiducia, se non addirittura in amicizia.

In riferimento a strutture, istituzioni e relazioni, l'Institute for Economics and Peace ha rilevato, nel suo ultimo rapporto, che il trend della pace positiva sembra essere ambivalente negli ultimi anni: da un lato, c'è stato un miglioramento nelle strutture e nelle istituzioni che – specialmente nei paesi democratici – sembrano ormai aver incorporato quella sensibilità ai diritti (non solo a quelli umani, ma anche ai diritti di genere e ai diritti delle minoranze) che è stata gradualmente conquistata dopo anni di rivendicazioni; dall'altro lato, gli atteggiamenti individuali – cioè l'aspetto più relazionale della pace – sembrano essere peggiorati notevolmente, e le persone diventate «più inflessibili, più politicamente polarizzate, più critiche nei confronti delle strutture amministrative esistenti e meno tolleranti nei confronti di opinioni diverse dalle proprie»¹¹. Se dunque il contesto politico, economico e giuridico di molti Stati (soprattutto quelli democratici) è ora più ricettivo delle istanze di pace positiva provenienti dal basso, sul versante sociale le relazioni tra le persone stanno peggiorando e questo può avere un impatto sulle norme e sui principi esistenti. Le sfide alla pace sono dunque molteplici e provengono non solo dai governi, ma anche dalle persone stesse. È per questo motivo che le giovani generazioni sono oggi forse ancora più chiamate a svolgere un ruolo attivo nella produzione di pace, attraverso una maggiore cooperazione, il dialogo e la partecipazione alla vita politica e sociale: per contribuire a rafforzare le determinanti della pace positiva nelle norme e nelle istituzioni future. Questo è quanto emerge dalle sfide discusse nelle pagine precedenti.

Come abbiamo visto in questo volume “a più voci”, la pace può dunque essere declinata sia sul piano interno che su quello internazionale. Sul versante interno, le condizioni minime perché si possa parlare di pace non sono solo sicurezza umana, ma anche sviluppo, giustizia e democrazia. In questo senso, la pace è tematizzabile sia come legittimità, stato di diritto, tolleranza, rispetto dei diritti fondamentali e risoluzione pacifica delle controversie, sia come stato del benessere (welfare

¹¹ Global Peace Index 2022, p. 39: <https://www.visionofhumanity.org>.

state), cioè coesione sociale, inclusione, solidarietà e aiuto verso i più bisognosi. Sul versante più internazionale, pace vuol dire non solo assenza di guerra e di conflitti, o difesa dalle nuove minacce, ma relazioni di amicizia e di armonia fra gli Stati, condivisione di valori, collaborazione per il conseguimento di comuni interessi di lungo periodo. La condizione che, come cittadini europei, viviamo da oltre settant'anni (cioè dalla fine della Seconda guerra mondiale), si avvicina molto all'idealtipo di pace positiva che abbiamo appena tratteggiato; certo, nell'Unione Europea esistono ancora divisioni, incomprensioni ed egoismi nazionali, e all'interno degli Stati europei sono ancora presenti ingiustizie e profonde disuguaglianze che impediscono l'emergere di quello spirito di solidarietà e amicizia che dovrebbe caratterizzare, come detto, una situazione di pace positiva. Tuttavia, pensando alla lunga storia di guerre che sono scoppiate nel vecchio continente, ai conflitti fratricidi e alle inimicizie tra gli Stati europei – e guardando a ciò che avviene nel resto del mondo – non è difficile constatare che l'Unione Europea abbia oggi scelto la pace: una pace che è ancora lontana dall'essere pienamente realizzata *al positivo*, ma che rimane un carattere importante e fondativo della comunità di Stati europei. L'Unione Europea, in altre parole, è riuscita non solo a garantire la pace “esterna” (cioè l'assenza di guerra tra Stati), ma anche ad intraprendere – attraverso politiche di welfare che sono tra le più sviluppate al mondo – il cammino verso quella che possiamo definire come “pace interna”, con l'obiettivo di produrre coesione sociale, giustizia e riduzione delle disuguaglianze.

Il tema della pace è stato largamente trascurato nella ricerca accademica. Come ha tristemente osservato lo storico Geoffrey Blainey in una delle sue opere principali (1973) «per ogni mille pagine pubblicate sulle cause delle guerre, ce n'è stata meno di una direttamente scritta sulle cause della pace». Ma il fatto forse più sorprendente è che la pace in Europa non sia ancora stata un argomento di studio specifico all'interno degli studi europei. La *pax europea*, che dura da sette decenni, tende dunque a essere data per scontata oggi sia dai cittadini europei – soprattutto dalle giovani generazioni – sia dalla ricerca accademica. Nell'attuale congiuntura storica – in cui movimenti e partiti populistici stanno mettendo in discussione l'Unione e lo stesso processo di integrazione tra gli Stati europei, talvolta riaccendendo sentimenti

nazionalisti che sembravano ormai spenti e dimenticati – in questo volume abbiamo provato a discutere sia dal punto di vista teorico, sia con riferimento a casi di studio empirici, quelle che paiono essere le principali sfide alla pace in Europa, tanto nella loro dimensione interna (coesione, cooperazione, inclusione) quanto in quella esterna (sicurezza, giustizia, democrazia) ipotizzando le modalità attraverso cui coesione interna e sicurezza internazionale possano essere mantenute e coesistere, non solo in Europa ma anche nel resto del mondo.

NOTE SUGLI AUTORI

Elena Carpanelli è Ricercatrice di Diritto Internazionale presso l'Università di Parma, dove insegna Diritto Internazionale e Cambiamento climatico e diritto della sostenibilità.

Emanuele Castelli è Professore associato di Scienza Politica presso l'Università di Parma, dove insegna Scienza Politica e International Politics.

Giacomo Degli Antoni è Professore associato di Politica Economica presso l'Università di Parma, dove insegna Economia Politica e Politica Economica.

Marco Faillo è Professore associato di Politica Economica all'Università di Trento, dove insegna Introduzione all'Economia e Public Policies.

Enrico Fassi è Ricercatore di Scienza Politica all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove insegna Relazioni Internazionali.

Elena Fontanari è assegnista di ricerca in Sociologia presso l'Università di Milano, dove insegna e fa ricerca in Sociologia delle Migrazioni e Metodologia Qualitativa.

Chiara Marchetti ha insegnato Sociologia delle relazioni interculturali presso l'Università degli Studi di Milano e lavora per l'Associazione Ciac Onlus di Parma.

Vincenza Pellegrino è Professoressa associata di Sociologia dei processi culturali all'Università di Parma, dove insegna Politiche Sociali, Laboratorio di Partecipazione Sociale e Sociologia della Globalizzazione.

Laura Pineschi è Professoressa ordinaria di Diritto Internazionale all'Università di Parma, dove insegna Diritto Internazionale Pubblico e Tutela Internazionale dei Diritti Fondamentali, e Direttore del Centro Studi in Affari Europei e Internazionali (CSEIA) dell'Università di Parma.

Andrea Spagnolo è Professore associato di Diritto internazionale all'Università di Torino, dove insegna Diritto Internazionale e International Humanitarian Law of Armed Conflicts

Finito di stampare nel mese di gennaio 2023
presso la *Grafica Elettronica* - Napoli