



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE



Dipartimento di
Scienze Politiche
e Sociali

Per la pace

Percorsi nelle scienze politiche

a cura di
Giulia Caccamo
Giovanni Grandi
Franca Menichetti
Georg Meyr
Moreno Zago



La promozione di una “cultura di pace” si sostanzia di pratiche sociali, politiche e diplomatiche e coinvolge sul piano della ricerca e della formazione le diverse discipline che si occupano delle scienze politiche. I conflitti, infatti – quali che siano le loro configurazioni e caratteristiche – evidenziano sempre questioni che, per essere affrontate con ampiezza e dovuta profondità, richiedono il coinvolgimento di molteplici campi del sapere.

Per celebrare i cinquant’anni dalla sua fondazione, il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università degli Studi di Trieste, attraverso le voci del corpo di docenza e di ricerca afferente, propone una raccolta di scritti pensati per restituire, come in un caleidoscopio, la varietà dei percorsi “per la pace”. Dai diversi campi disciplinari emergono prospettive teoriche ed esperienze che, componendosi, creano un racconto corale dell’impegno scientifico e culturale del Dipartimento.



9 788855 114868 >

ISBN 978-88-5511-486-8

Euro 18,00



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**



Dipartimento di
**Scienze Politiche
e Sociali**

grafica e impaginazione
Elena Tonzar

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2024

Proprietà letteraria riservata.

I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa
pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm,
le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-5511-486-8 (print)

ISBN 978-88-5511-487-5 (online)

EUT - Edizioni Università di Trieste

Via E. Weiss, 21 – 34128 Trieste

eut@units.it

<http://eut.units.it>

<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Per la pace

Percorsi nelle scienze politiche

a cura di

Giulia Caccamo

Giovanni Grandi

Franca Menichetti

Georg Meyr

Moreno Zago

Indice

- 9 Introduzione
- 12 Un ritratto di Johan Galtung, il mio maestro
Fabio Fossati
- Scienze Politiche e Sociali**
- 32 Decostruire la violenza. Deradicalizzazione e risoluzione del conflitto nel Pakistan contemporaneo
Diego Abenante
- 37 Giocare con la scienza per abitare la democrazia
Simone Arnaldi
- 43 Il continente africano, tra instabilità politica e ricerca della pace
Federico Battera
- 47 Il conflitto negli studi organizzativi: prospettive a confronto
Gabriele Blasutig, Sara Cervai
- 52 Il patto Briand-Kellogg e la messa al bando della guerra
Giulia Caccamo
- 56 L'attenzione ai territori. Prospettiva per un'Europa di pace
Giovanni Carrosio
- 61 La parità di genere per una società più giusta
Elisabetta De Giorgi
- 66 Scale territoriali senza conflitti di governo: armonizzare il *continuum* tra urbano e rurale
Lorenzo De Vidovich
- 71 Somalia: da emblema dello Stato fallito a laboratorio per la gestione degli scenari di conflitto?
Federico Donelli
- 75 “Amico-nemico” in politica. Il caso Israele-palestinese e l'utopia della “pace perpetua”
Giuseppe Ieraci
- 81 La pace sbagliata: Versailles
Georg Meyr

- 85 La *Warfare* intergenerazionale: tra mito e realtà
Francesco Miele
- 90 Il sogno della pace genera mostri
Giuliana Parotto
- 96 L'utopia della pace. Una riflessione attraverso Jean-Jacques Rousseau
Teresa Tonchia
- 102 L'Unione Europea e l'obiettivo della pace
Alessia Vatta
- 106 Passi di pace. Riflessioni sui cammini religiosi
Moreno Zago
- 111 La polarizzazione affettiva e il ruolo della destra radicale populista
Mattia Zulianello

Scienze Giuridiche

- 118 La pace "positiva" nell'ottica del diritto costituzionale comparato: lo Stato interculturale nell'area andina
Serena Baldin
- 123 Il mare conteso e la gestione sostenibile degli spazi marittimi transfrontalieri: il ruolo dei porti nella sicurezza energetica europea
Guido Befani
- 129 L'atto politico come strumento di promozione della pace. Per una lettura costituzionalmente orientata della discrezionalità dei decisori
Giacomo Biasutti
- 136 Garantire benessere per ridurre e prevenire dinamiche conflittuali: l'apporto della collaborazione tra pubblico e privato
Maria Vittoria Carobolante
- 141 *Pacem emere licet?*
Andrea Crismani
- 147 *Twin cities*: percorsi di integrazione e di pace nella cooperazione urbana transfrontaliera
Roberto Louwin
- 152 Accoglienza e ospitalità: due aspetti della pace
Franca Menichetti
- 155 Brevissime note sul diritto di asilo e la sua attuazione nell'ordinamento italiano
Davide Monego
- 160 Guardare al futuro: intelligenza artificiale, sicurezza nazionale e la sfida di preservare la pace
Luca Pellizzoni
- 165 Il nuovo approccio alla salute globale quale strumento di promozione della pace
Clara Silvano
- 170 Cambiamento climatico antropogenico, deterioramento delle risorse naturali, mobilità umana. Uno sguardo di diritto pubblico comparato
Pasquale Viola

Scienze Economiche e Statistiche

- 178 Guerra e pace. Risorse, potere, economie
Daniele Andreozzi
- 184 Metodi statistici per lo studio dei fenomeni sociali: la network analysis e l'analisi dei dati geopolitici
Domenico De Stefano, Amin Gino Fabbrucci Barbagli
- 190 Economia della guerra e della pace
Marco Giansoldati
- 196 Guerra (di attrito) e pace
Tullio Gregori
- 201 Dimensione economica del Governo e Benessere
Luciano Mauro
- 207 Le conseguenze economiche della Prima guerra mondiale: alcune considerazioni
Maurizio Stanic
- 212 Pace in assenza di sostenibilità?
Jacopo Zotti

Scienze Storiche, Filosofiche, Pedagogiche e Psicologiche

- 218 *Si vis pacem para bellum*. Guerra e pace in prospettiva antropologica
Giovanni Grandi
- 223 L'Europa e la frontiera Alto-adriatica: una nota sui percorsi di riconciliazione
Patrick Karlsen
- 228 È difficile scrivere di pace
Cesare La Mantia
- 232 L'impegno pacifista del movimento trockista internazionale
Gabriele Mastrolillo
- 237 La cultura della pace come strumento di soft power nel contrasto Usa-Urss durante la Guerra Fredda
Pietro Neglie
- 241 La geopolitica serve davvero a fare la guerra? Ripensare ruolo e funzione del pensiero geografico di fronte alle sfide del presente
Maurizio Scaini

Scienze dell'Antichità, Filologico-Letterarie e Storico-Artistiche

- 248 Language and literacy for peace: proposals for Italian secondary education
Elizabeth Swain

Introduzione

Dopo l'unità d'Italia, nel 1861, emerse nel nuovo Stato l'esigenza di un percorso di studi che si discostasse da quelli tradizionali, ormai plurisecolari, di formazione universitaria: si pensi ai corsi di filosofia, di medicina, di fisica e ai tanti altri grandi classici della conoscenza umana.

In sintesi, sembrava utile che un giovane del Regno potesse essere preparato a diventare un cittadino consapevole, in grado di assumere ruoli di responsabilità all'interno della nuova società. Era, evidentemente, il grande momento di Scienze Politiche. Il percorso doveva essere inteso a fornire al giovane le basi di molteplici aree disciplinari, tutte importanti per condurre e sviluppare la vita pubblica. Stiamo parlando di scienza politica, di economia, di diritto in diverse accezioni, di storia, in tempi forse più recenti di sociologia, ma questo è un elenco solo esemplificativo. Era implicito che il nuovo percorso non potesse essere considerato "di specializzazione", in alcuna delle varie discipline.

Abbiamo quindi delineato, sia pure in breve, la caratteristica che ancora oggi connota, più di ogni altra, Scienze Politiche, ovvero la multidisciplinarietà di questo tipo di studi. Loro forza, per chi privilegia la capacità di un laureato di sapersi muovere da subito negli ambiti più disparati, cercando eventualmente, in seguito, la specializzazione in uno di questi ultimi. Loro debolezza, per chi ritiene che il laureato debba già avere una forte connotazione specifica per il mondo del lavoro – con tutti i rischi, è giusto aggiungerlo, legati a una minore elasticità formativa, di adattamento a mutate esigenze.

Trieste fu staccata dall’Austria e unita all’Italia in seguito alla Prima guerra mondiale; il processo avviato altrove dopo il 1861, sopra delineato, qui partì da allora. *In primis*, condizione irrinunciabile, doveva nascere l’Ateneo locale, del quale proprio in questo 2024 celebriamo il centenario. Poi, nell’ambito di una classicissima Giurisprudenza – della quale Facoltà Scienze Politiche costituisce comunque, biblicamente, una costola - arrivò un Corso di Scienze Politiche, che negli anni Settanta e con la nomina del primo Preside nel 1974 (ecco il nostro cinquantenario!) assurse alla dignità di Facoltà.

Quella Facoltà – alla quale il sottoscritto, senza indulgere ad inutili autobiografismi, ma per confermare assunti altrimenti astratti, si iscrisse, proprio in assenza di una personale vocazione specialistica, nel 1978 – seppe trovare un forte rilancio già alla fine degli anni Ottanta, con l’istituzione del corso di laurea in Scienze Internazionali e Diplomatiche, presso la sede staccata di Gorizia, città che otteneva così una sua realtà universitaria. Questa scelta si collocò, sia pure per ragioni forse più casuali che strategiche, nel momento in cui il confine regionale si stava trasformando da luogo di scontro a luogo di incontro fra l’Europa dell’ovest e quella dell’est, in una logica ovviamente vetero-bipolare. Da quel momento, la tradizionale funzione “internistica” di Scienze Politiche fu mantenuta a Trieste, quella “internazionalistica” fu affidata al corso goriziano. Il sistema, a tutt’oggi, sembra avere ben funzionato, se si tiene conto del successo professionale dei nostri laureati, di entrambe le sedi.

Solo per un doveroso dettaglio istituzionale, dopo la riforma universitaria del 2010, la Facoltà di Scienze Politiche fu recepita, in tutte le sue funzioni, dall’attuale Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali.

Per ricordare oggi il nostro già citato cinquantenario, con una pubblicazione collettiva, in Dipartimento abbiamo facilmente concordato il tema della pace, filo conduttore di questo volume. Una pace, come sempre, data troppo per scontata e in realtà minacciata dalle infinite ambizioni della nostra miseria umana. In questa raccolta di agili contributi emerge la straordinaria ricchezza degli approcci multidisciplinari alla medesima tematica¹, testimonianza viva di una diversità intellettuale che portiamo avanti con fierezza.

¹ I brevi saggi sono stati raccolti per macro-aree tematiche, seguendo l’attuale partizione riconosciuta dal Consiglio Universitario Nazionale, per rendere più apprezzabile il carattere multidisciplinare del Dipartimento. Allo stesso tempo, il lettore noterà facilmente quanto, in molti casi, le focalizzazioni e i ragionamenti proposti travalichino i confini delle aree tematiche, disegnando approcci di tipo interdisciplinare, anche questi caratteristici di una realtà accademica che favorisce scambi, confronti e dibattiti che coinvolgono una pluralità di competenze.

Mentre curavamo questa pubblicazione, ci è giunta notizia della scomparsa di Johan Galtung, grande studioso e costruttore di pace. Gli dedichiamo il pezzo di un suo allievo e nostro collega, Fabio Fossati.

Georg Meyr

Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Un ritratto di Johan Galtung, il mio maestro

Fabio Fossati¹

Ho conosciuto Galtung nell'estate del 1985, quando partecipai ad un convegno della Cisl nelle colline fiorentine. Stavo lavorando alla mia tesi di laurea sulla *Peace Research* (PR). Mi resi subito conto che si trattava di uno studioso geniale, carismatico, originale, spiritoso, ma anche polemico. Galtung non esitò a criticare i partigiani italiani che, a suo avviso, avevano svolto un ruolo limitato nella liberazione dell'Italia, di fronte a un uditorio di sindacalisti, che non gradirono le sue osservazioni. Nel corso del tempo, mi sarei accorto che a Galtung piaceva giocare il ruolo di 'bastian contrario', e spesso sosteneva tesi che si potevano comprendere nell'ambito di una sorta di 'elogio dell'eresia'.

Nell'aprile del 1986 partecipai alla conferenza dell'*International Peace Research Association*, organizzata dall'Università del Sussex a Brighton. Galtung era considerato il leader indiscusso della comunità mondiale dei ricercatori della pace. Una sera organizzò una cena, a cui fui invitato con altri: Kenneth ed Elise Boulding dell'Università di Colorado, Saul Mendlovitz, fondatore dell'*Institute for World Order* di New York. Mi sono poi laureato con Umberto Gori alla Cesare Alfieri nell'ottobre del 1986 con una tesi sulla *Peace Research* in Africa, Asia e America Latina. Incontrai spesso Galtung durante il mio servizio civile come obiettore di coscienza presso il Forum per i

¹ Professore associato in Scienza politica.

problemi della pace e della guerra. Galtung fu l'ispiratore del gruppo di ricerca su un modello di difesa alternativa per l'Italia, diretto da Rodolfo Ragonieri. Negli anni Ottanta, Galtung veniva spesso in Italia; ricordo le sue orazioni ai convegni di Testimonianze di padre Balducci della Badia Fiesolana. Il movimento per la pace voleva il disarmo unilaterale dei paesi della Nato. Lui parlò di 'transarmo' (la difesa 'difensiva' dei paesi neutrali), e i pacifisti spaesati non riuscivano neanche a capire che cosa fosse. Galtung accettava l'uso delle armi, e per i pacifisti italiani 'manichei' tutto ciò era inaccettabile.

Nel 1988 vinsi una borsa di studio al dottorato di ricerca in Scienza politica presso l'Università di Firenze e proposi a D'Alimonte, coordinatore del dottorato, di organizzare dei seminari con Galtung. Fu ospite a casa mia, in via Bolognese. Il ciclo di cinque seminari (dal 21 al 25 marzo 1989) era sul tema *World politics of peace and war*, e curai delle dispense che Galtung utilizzò nei suoi seminari in Italia. Tutte le sere ci ritrovavamo per cena, e una volta ballammo anche il tango. In quelle lezioni, Galtung espose ciò che uno studioso doveva fare quando andava all'estero per fare delle interviste. Doveva cercare un luogo sulle colline, da cui vedere tutto dall'alto, e osservare il risveglio della città in silenzio. In quegli anni in cui veniva spesso a Firenze, andavo a prenderlo alla stazione e lui, nella prima mezz'ora, entrava in un bar, ordinava un toast con una china calda, per entrare in sintonia con la cultura italiana. Passammo insieme il Capodanno del 1989 all'Università di Witten Herdecke in Germania; ci andammo con il suo pulmino da Ginevra, quando conobbi i suoi figli Irene e Fredrik. In quell'anno, Galtung fu invitato a San Domenico di Fiesole, per un ciclo di seminari con i dottorandi dell'Istituto Universitario Europeo. La sua lezione sulle civiltà sollevò un grande entusiasmo. Galtung sperava di avere un contratto di docenza a Fiesole che, però, non gli fu mai concesso.

Negli anni Novanta, Galtung veniva invitato meno spesso in Italia, ma ci incrociammo a Catania e a Genova. Una volta ci incontrammo anche a Roma, nell'ambito di un 'giro del mondo' che aveva organizzato con soggiorni in una ventina di paesi per un piccolo gruppo di studenti, che dovevano 'vivere' (e non studiare sui libri) la politica. Nel 2008, egli curò la prefazione del mio volume sui conflitti e, nel settembre 2013, fui invitato per una settimana al Galtung Institut nella Basilea tedesca, in cui presentavamo un seminario lui la mattina e uno io il pomeriggio. Aveva più di 80 anni, ma continuava a viaggiare in Europa, e i suoi collaboratori organizzavano le sue trasferte e

pubblicavano i suoi volumi. Al momento della sua scomparsa, il 17 febbraio 2024, Galtung aveva 93 anni.

La metodologia delle scienze umane

Nato nel 1930, Galtung proveniva da una famiglia della bassa aristocrazia norvegese, e i suoi parenti lavoravano nel campo della fisica e della medicina. Poi sposò la sua prima moglie Ingrid, da cui ebbe due figli. Fu spettatore dell'aggressione nazista alla Norvegia e, nel 1951, fece il servizio civile come obiettore di coscienza; per tale motivo, fu arrestato e passò sei mesi in carcere. All'Università fu allievo di un filosofo norvegese, Arne Naess, che lo introdusse allo studio di Gandhi. Galtung si è laureato in Matematica nel 1956 all'Università di Oslo e, nel 1957, prese un Master in Sociologia sempre a Oslo. A metà degli anni Cinquanta, era stato in Sicilia, per conoscere il leader non violento Danilo Dolci e li imparò l'italiano. Fu anche influenzato dalla tradizione diplomatica norvegese, orientata alla mediazione, per contribuire a risolvere i conflitti. Nel 1969, Galtung fece un viaggio in India, in cui approfondì lo studio del pensiero e dell'azione politica di Gandhi. Il 1969 fu anche l'anno in cui divorziò dalla prima moglie.

Le sue prime ricerche hanno riguardato la metodologia delle scienze sociali e politiche (Galtung, 1967a, 1977, 1979, 1988). Il primo principio ispiratore della sua metodologia è il concetto di *costruttivismo*. Secondo Galtung (1977), i cultori delle scienze umane dovrebbero comportarsi come i medici e guarire le società dalle loro malattie (la violenza, i conflitti, le guerre, il sotto-sviluppo, l'autoritarismo, ecc.). Si trattava di una sfida ai principi ispiratori tipici delle scienze umane moderne, basate sul 'totem' dell'avalutatività weberiana. Il costruttivismo era visto come uno sforzo collettivo di sociologi e di politologi verso la costruzione di una società migliore, auspicando che le scienze umane promuovessero il mutamento, consolidando valori come la non violenza, la pace, lo sviluppo economico, la democrazia partecipativa, la tutela dei diritti umani e dell'ambiente. Il secondo principio della metodologia di Galtung (1985) è l'*olismo*, sviluppato in contrapposizione alla tendenza delle scienze sociali alla specializzazione. Secondo lui, si poteva capire la politica mondiale solo studiando tutte le sue principali componenti, e non le singole parti isolate. Si possono capire i conflitti e le guerre solo se si studiano le civiltà, la globalizzazione, i regimi politici.

La Peace Research

Negli anni Sessanta, Galtung fondò la scuola europea di *Peace Research*. Nel 1959, aveva istituito il *Peace Research Institute* of Oslo; nel 1964 il *Journal of Peace Research* sempre a Oslo. Dal 1969 al 1977 fu professore di *Peace and Conflict Studies* all'Università di Oslo. Nel 1969, fu fra i fondatori della *International Peace Research Association* (Ipsa), il network mondiale dei *Peace Researcher*². Galtung diventò il leader degli studiosi della sinistra costruttivista, vicina ai valori social-democratici.

Dopo la Seconda guerra mondiale si era sviluppata la scuola americana di *Peace Research* (PR), guidata da Kenneth Boulding che, nel 1957, aveva fondato la rivista *Journal of Conflict Resolution*. Essi miravano a realizzare il disarmo e avevano selezionato il governo degli Usa come interlocutore politico degli studiosi per la pace. Boulding aveva dato una definizione 'negativa' della pace (assenza di guerra). Nel suo saggio pubblicato sul *Journal of PR*, Galtung (1969) aveva criticato gli studiosi della generazione precedente della PR. Da un lato, Galtung propose di dialogare con i movimenti per la pace invece che con le istituzioni. Dall'altro, il sociologo norvegese elaborò la sua famosa definizione della pace 'positiva', che porta alla realizzazione di tutte le potenzialità umane: lo sviluppo economico, la giustizia sociale, l'equilibrio ambientale, ecc. Galtung collegò tale concetto alla violenza strutturale. La pace positiva si realizzerebbe cioè in assenza della violenza strutturale, che è definita come la situazione in cui gli esseri umani sono influenzati in modo tale che le loro effettive realizzazioni somatiche e mentali restano al di sotto delle loro potenziali realizzazioni. Rispetto alla violenza diretta, manca il soggetto agente promotore della violenza, il cui indicatore è la sofferenza. Galtung ha fatto l'esempio delle aspettative di vita, che nei paesi poveri possono essere basse, senza che nessun attore usi la forza in modo intenzionale. Tale definizione è stata criticata dagli studiosi razionalisti, che hanno imputato a Galtung l'errore metodologico del *conceptual stretching*.

In quel periodo, si è sviluppato un altro dibattito sulla definizione del concetto di conflitto, che ha riguardato la necessità o meno, per determinare l'esistenza di un conflitto, della percezione della incompatibilità degli obiettivi da

² I lavori di Galtung sono stati introdotti in Italia dal prof. Umberto Gori (1979), il primo politologo italiano a istituire una Cattedra di Relazioni internazionali alla Facoltà Cesare Alfieri dell'Università di Firenze.

parte degli attori. I soggettivisti, guidati da Boulding, sostenevano che quella condizione doveva essere rispettata. Gli oggettivisti, come Galtung, affermavano che il conflitto poteva esistere anche senza che gli attori protagonisti ne fossero consapevoli, proprio perché esisteva la violenza strutturale. In letteratura si è però più consolidata la definizione soggettivista.

La Peace Research si è sviluppata soprattutto nei paesi scandinavi e l'istituto più famoso è diventato il Sipri (Stokholm International Peace Research Institute). Negli anni Sessanta e Settanta, vi fu una polarizzazione profonda tra gli studiosi per la pace e i ricercatori che facevano capo agli Studi strategici e alla Geo-politica (Fossati 2006/2023). All'interno della Peace Research europea, si sono sviluppate due correnti: una maggioritaria/costruttivista, guidata da Galtung, che auspicava la non violenza gandhiana e che mirava all'eliminazione della violenza in tutte le manifestazioni (diretta e strutturale); una minoritaria/marxista, il cui leader Schmidt (svedese), auspicava il ricorso alla violenza fisica per realizzare la giustizia sociale. Spenti gli echi del '68, la prima corrente ha preso il sopravvento. La PR si è poi diffusa nei paesi dell'Europa centrale, ma molto meno in quelli latini.

Paradossalmente, gli istituti di PR nei paesi in via di sviluppo (Africa, Asia, America Latina) non hanno privilegiato lo studio della pace positiva di Galtung. Nel 1985-86 ho studiato tale argomento nella mia tesi laurea all'Università di Firenze (Fossati, 1987). Sono arrivato alla conclusione che ciò è avvenuto perché tali argomenti erano già sufficientemente approfonditi da sociologi ed economisti dei paesi poveri, in cui invece vi era piuttosto carenza di studi sulla pace negativa (sulla corsa agli armamenti o sulla risoluzione dei conflitti), a parte la tradizione gandhiana degli studi sulla non violenza in India. Negli anni Ottanta, vennero fondati diversi istituti di PR in Africa (Nigeria), Asia (Corea del sud, Filippine, Giappone, Sri Lanka) e America Latina (Brasile, Cile, Costa Rica, Perù).

Dagli anni Ottanta in poi, Galtung diminuì la sua attività didattica all'Università, che venne limitata a brevi corsi nei master e dottorati, in varie Università del mondo (a New York, Dubrovnik, in Malesia). Alla fine degli anni Settanta, si era licenziato dall'Università di Oslo. Sposò la giapponese Fumi, che aveva lavorato al Prio di Oslo e da cui ebbe due figli: Fredrik e Irene. La sua vita ruotava attorno alla partecipazione alle conferenze a cui veniva invitato in tutto il mondo. Passava sei mesi nell'emisfero orientale, facendo base a Kyoto e all'Università delle Hawaii a Honolulu, e sei mesi

in quello occidentale, con base in una casa vicino Ginevra e poi a Basilea. Gli anni Ottanta sono stati caratterizzati dall'intensificazione del conflitto bipolare. I ricercatori per la pace europei hanno avuto difficoltà a coordinarsi con le strategie politiche del movimento per la pace. Le proteste popolari contro la base nucleare di Comiso, che ospitò gli euro-missili degli Usa, furono guidate dal Partito Comunista Italiano. I pacifisti si erano contrapposti ai governi occidentali, auspicando il disarmo unilaterale, nonostante la minaccia nucleare sovietica. Galtung (1996, 2000) aveva elaborato il concetto di 'transarmo', che traeva spunto dalle dottrine strategiche dei paesi neutrali europei, come la Svizzera e la Svezia, che si basavano sulla 'difesa difensiva' – finalizzata a respingere gli attacchi armati, colpendo solo gli obiettivi militari e con il presidio del territorio ai confini –, invece che offensiva. Il transarmo rifiutava cioè i sistemi di difesa offensiva con le armi nucleari, come quello della Nato. Altri ricercatori auspicavano l'evoluzione verso la difesa popolare non violenta. Alla fine, gli studiosi di PR hanno dialogato semmai con i partiti socialdemocratici di opposizione (laburisti e Spd); in Francia i socialisti erano al potere in quegli anni. La sinistra italiana è restata estranea a tale dibattito; i socialisti di Craxi avevano chiesto le armi nucleari agli Usa, e il Pci era troppo radicale e anti/americano. L'unico istituto importante di *Peace Research* in Italia è stato il Forum per i problemi della pace e della guerra di Firenze, il cui *leader* era Mario Primicerio, diventato poi sindaco di Firenze. In quegli anni uscì un volume curato da Ragionieri (1989) che auspicava il ricorso al transarmo nelle strategie di difesa dell'Italia. In tale antologia, il modello di sicurezza alternativo era stato adattato all'Italia, ma come detto tale proposta fu ignorata sia dal Psi che dal Pci.

Il mancato dialogo tra studiosi di PR e movimenti pacifisti aveva come origine una diversa concezione della non violenza. I secondi avevano interiorizzato la definizione 'passiva' della non violenza, di ispirazione tolstoiana e molto diffusa in occidente, che implica il rifiuto assoluto del ricorso alla violenza diretta: anche nelle situazioni estreme, quando essa appare come l'*ultima ratio*. La non violenza 'attiva', sponsorizzata da Galtung, indicava una strategia che mira all'eliminazione di tutti i tipi di violenza: fisica, psicologica, strutturale. Si tratta della concezione orientale, che si rifà alla tesi di Gandhi, il quale auspicava l'uso della forza nelle rare situazioni in cui si doveva prendere le difese di un debole; ad esempio, quando un pazzo sparava sulla folla. I movimenti per la pace avevano sposato una visione integralista della

non violenza, che si coniugava ad un manicheismo anti/occidentale e anti/statunitense, risultato della formazione marxista di molti militanti.

La risoluzione dei conflitti

Dopo il 1989, Galtung (1987a, 1989, 2000, 2008) si è dedicato al tema della risoluzione dei conflitti, fondando, nel 1993, il network di studiosi *transcend.org*. Secondo Galtung, l'obiettivo della pace non era più importante dopo la guerra fredda, in cui si stavano sviluppando molte guerre in est Europa, Africa e Asia. La pace poteva portare solo alle tregue, ma poi i conflitti non erano risolti. L'obiettivo degli studiosi doveva diventare la risoluzione dei conflitti, attraverso lo sviluppo di tre fasi: una diagnosi, una previsione (prognosi) e una soluzione (terapia). Nel 2011, egli ha fondato anche una sua Ong nella Basilea (tedesca): il *Galtung Institut*. Ecco la sua tipologia sui modelli di risoluzione dei conflitti, che è stata da me rielaborata in varie pubblicazioni (Fossati 2008/2023, 2006/2023).

Integrazione (simmetrica o asimmetrica)	Dominio
Separazione (mono o pluri/nazionale)	Riduzione all'impotenza
Compromesso	Segmentazione
Scambio	Sovversione
Trascendenza	Diversione
Convincimento (persuasivo o coercitivo)	Multilateralizzazione

Le prime sei modalità portano spesso alla risoluzione dei conflitti nel lungo periodo; quelle della seconda colonna o sono instabili perché asimmetriche o funzionano soprattutto nel breve periodo. Integrazione e separazione rappresentano i due modelli di risoluzione di conflitti territoriali: la pace associativa e dissociativa. L'esempio di integrazione è quello fra le due Germanie dopo il 1989. Vi sono casi di integrazione simmetrica, come nel federalismo (Bosnia, Iraq) e nel consociativismo (Libano, Ulster), o asimmetrica, quando viene concessa l'autonomia amministrativa (come a Gaza per i palestinesi o in Spagna per i Paesi Baschi). La separazione porta a secessioni, che possono favorire la formazione di Stati mono/nazionali (come in Eritrea, a Timor est, in Sudan del sud, in Slovenia) o pluri/nazionali (come nella ex Jugoslavia: Croazia, Serbia, Bosnia, Kosovo, Macedonia).

Nel compromesso, la posta in gioco (come il territorio) è quantificabile e viene suddivisa fra le parti in conflitto in modo simmetrico, rispecchiando (più o meno) la ripartizione 50/50, come a Cipro, in Libia, o Yemen; tale soluzione può emergere senza la firma di un accordo di pace. Il compromesso può anche essere sul tempo, quando gli attori si alternano al governo, come in Ucraina negli anni Novanta. Un compromesso tra integrazione e separazione è rappresentato dalla confederazione, cioè una federazione in cui è prevista la secessione (come nell'ex Urss, tra Repubblica Ceca e Slovacchia, tra Serbia e Montenegro). Un altro compromesso è il condominio, in cui gli Stati esercitano in modo congiunto la sovranità su un territorio, come dovrebbero fare Sudan e sud Sudan ad Abyei. Lo scambio implica che vi siano almeno due scopi incompatibili, e si realizzano reciproche concessioni. Ad esempio, spesso i conflitti sono risolti con uno scambio tra la rinuncia alla violenza da parte dei gruppi armati e la concessione dell'amnistia da parte dei governi a favore degli ex combattenti.

La trascendenza è una modalità meno frequente, perché i fini degli attori sono tutti realizzati pienamente; tale esito può essere favorito dal processo di democratizzazione. Il convincimento si verifica quando un attore realizza il proprio obiettivo e l'altro rinuncia volontariamente al proprio (anche in modo unilaterale). Esso può essere il risultato di persuasione o di coercizione, ma non dell'uso della forza. La coercizione indica una relazione asimmetrica in cui l'attore debole può scegliere solo fra due opzioni negative proposte dall'attore forte, come nei rapporti tra Fmi e governi debitori. L'accettazione di una sentenza di un tribunale arbitrale è un tipico caso di convincimento.

Nel dominio non c'è consenso da parte dell'attore perdente, che viene sconfitto dall'avversario dopo una vittoria militare, come in Sri Lanka o in Cecenia. La riduzione all'impotenza (in inglese *incapacitation*) porta alla neutralizzazione, cioè all'allontanamento fisico dell'avversario attraverso la pulizia etnica, attuata in ex Jugoslavia, Nagorno-Karabakh, e Africa. Gli altri due modelli fanno riferimento alla possibilità di frammentare l'avversario in due o più attori (la segmentazione), o di favorirne un ricambio di *élite* attraverso la sovversione, attuata attraverso colpi di Stato. La diversione indica l'introduzione di una nuova interazione fra gli attori, come la cooperazione economica tra Cina e Taiwan. La multilateralizzazione implica l'introduzione di nuovi attori nella interazione, come nel *peace-keeping* dell'Onu, che porta quasi sempre al congelamento dei conflitti (Galtung 1976).

La sicurezza

Galtung (1996) ha trattato altre problematiche collegate alla sicurezza. Egli ha individuato le 'guerre del semaforo', che erano l'esito delle dinamiche di equilibrio fra Usa e Urss nel bipolarismo. Si trattava di guerre convenzionali nel Terzo Mondo, combattute fra tre attori: i due locali e solo una delle due maggiori potenze. Una grande potenza combatteva a fianco di un alleato locale e contro l'alleato dell'altra (Usa in Corea, Vietnam e centro America, Urss in Afghanistan, Mozambico e Angola), ma non si è mai realizzato un intervento militare parallelo e congiunto di Usa e Urss.

Un altro suo 'chiodo fisso', durante il bipolarismo, era una sfiducia profonda nei negoziati sul disarmo. Secondo Galtung (1996), gli ostacoli al successo dei negoziati sul disarmo derivavano dalle dottrine strategiche aggressive delle due grandi potenze, dal progresso tecnologico che favoriva la corsa agli armamenti, dagli effetti perversi di tipo razionale esemplificati dalla teoria dei giochi nel 'dilemma del prigioniero', e dai valori incompatibili fra i due blocchi. Il disarmo, infatti, si è sviluppato solo grazie a Gorbaciov nella seconda metà degli anni Ottanta. Galtung criticò anche il progetto di Reagan delle armi stellari, che secondo lui potevano essere usate anche come armi incendiarie.

Dopo la guerra fredda è sorto poi il dibattito sulla definizione del concetto di sicurezza, che durante il bipolarismo era stata applicata solo all'arena militare. Galtung (1985) presentò una classificazione su quattro tipi di sicurezza (nelle arene militare, economica, politica, culturale), che andavano collegati ai quattro bisogni principali degli individui (sopravvivenza, libertà, benessere, identità), che possono essere minacciati da quattro tipi di violenza: diretta, repressione, miseria, alienazione. Anche in materia di sicurezza, Galtung è stato accusato di *conceptual stretching*. L'applicazione della sicurezza all'arena militare è scontata, ma è stata accettata nell'arena economica (con riferimento alla sicurezza energetica e alimentare). Il concetto di insicurezza culturale è stato utilizzato, ma soprattutto dai sociologi: con riferimento ai movimenti 'globofobici'. L'insicurezza politica, invece, è sembrata a molti artificiale, come quello di pace positiva, e tale espressione non è stata quasi mai usata.

La stabilità del sistema internazionale

Galtung ha collegato la stabilità internazionale alla ‘consistenza’ del potere. Secondo lui (1996), il sistema bipolare era instabile, anche se c’era la *balance of power* tra i due blocchi. Secondo Morgenthau, la stabilità si sarebbe realizzata se la sommatoria delle risorse delle tre arene del potere per Usa e Urss fosse stata equilibrata. La teoria di Galtung sulla consistenza del potere riguardava il livello sotto/sistemico. Il bipolarismo era instabile, perché l’Urss era ‘inconsistente’: forte nelle arene militare e culturale (3), ma troppo debole in quella economica (1). Gli Usa avevano superiori risorse economiche e militari (3), e quelle culturali erano perlomeno intermedie (2). La *balance of power* era quindi stata presente nel bipolarismo (Usa 8 contro Urss 7), ma ciò non aveva evitato l’instabilità.

Galtung (1964) aveva anche formulato una teoria sul mutamento internazionale, collegato alla inconsistenza di *status*. Se una potenza percepiva che le proprie potenzialità non erano soddisfatte, optava per promuovere una strategia di mutamento internazionale attraverso la guerra. All’origine di tale spinta, ci sarebbe stato l’effetto della modernizzazione socio/economica, che faceva crescere le pressioni per un aumento del potere internazionale; la frustrazione dei *leader* dei paesi ‘in ascesa’ (come in Germania, Giappone e Italia) si traduceva così in una maggiore aggressività internazionale.

Sul sistema internazionale post-1989, Galtung (2000) aveva ipotizzato il possibile sviluppo di un modello tripolare, fondato sulla progressiva costruzione di tre regioni: una composta da Usa e America Latina, una dall’Europa con Africa e Medio Oriente, e la terza da Giappone e Cina in Asia. Galtung (2008) non è mai stato un fan del modello di sistema internazionale unipolare basato sulla egemonia degli Usa, di cui egli ha enfatizzato il progressivo declino: soprattutto dopo l’11 settembre.

Le civilizzazioni

Il contributo forse più originale e innovativo di Galtung è stato in campo sociologico, anche se le sue teorie al proposito non sono tanto conosciute. Lui ha sempre considerato l’identità culturale come la vera ‘struttura’ della politica, contrapponendosi a Marx secondo cui l’economia era la ‘struttura’. Il suo primo saggio sulle civilizzazioni risale ai primi anni Ottanta ed è stato pubblicato

dalla rivista meno nota *Alternatives*, venendo ignorato da tutti i politologi e sociologi statunitensi e inglesi.

Galtung (1981) ha elaborato una definizione del concetto di civilizzazione, basata su un criterio oggettivo: le cosmologie. Una civilizzazione è un gruppo di popoli che condivide le stesse visioni del mondo, che sono sei; per identificare una civilizzazione, almeno una cosmologia deve essere diversa. Huntington definirà le civilizzazioni con riferimento ad un criterio soggettivo: l'auto-percezione di un gruppo di popoli di essere diversi, collocata al massimo livello dell'identità. La tabella che segue riporta le cosmologie di Galtung, da me sintetizzate (Fossati 2006/2023):

<i>Occidente</i>	<i>Cosmologie</i>	<i>Oriente</i>
Idea di progresso	Concezione del tempo	Cicli, staticità
Centro/periferia	Concezione dello spazio	Decentramento
Atomistica, deduttiva	Fondamenti della conoscenza	Olistica, induttiva
Principi aristotelici (<i>tertium non datur</i>)		Dialettica (<i>yin-yang</i>)
Individualismo, verticalismo	Relazioni persona/persona	Verticalismo, collettivismo
Sfruttamento	Relazioni persona/natura	Vegetarianesimo
Un dio, universalismo	Relazioni persona/dio	Pluralità di dei, no universalismo
Trascendenza, anima eterna		Immanenza, reincarnazione/nirvana

(separazione o integrazione tra arena politica e religiosa)

Le cosmologie del progresso e dei rapporti centro/periferia sono condivise da Giappone, Cina e dalle civilizzazioni occidentali, che sono state tutte imperialiste. Vi è però una differenza tra i due gruppi orientali riferita alla cosmologia dello spazio. Secondo i cinesi, gli altri popoli erano 'così barbari che non meritavano neanche di essere civilizzati'; questa visione del mondo spiegherebbe perché la Cina ha abbandonato il tentativo di costituire un vasto impero. La differenza fra buddismo e induismo in oriente è riferita alla cosmologia sui fondamenti della conoscenza. Mentre il buddismo è assimilabile alle altre civilizzazioni orientali, l'induismo si colloca al confine fra oriente e occidente, condividendo le due influenze (aristotelica e taostica) in tale cosmologia. Le cosmologie occidentali del principio di non contraddizione e del *tertium non datur* avrebbero portato all'approfondimento delle differenze tra ricchi e poveri (anche nei rapporti nord-sud) e al *cleavage* tra capitalismo e socialismo prima dell'89. In Oriente, i rapporti tra borghesia e proletariato sono

sempre stati meno conflittuali, e molti paesi emergenti si sono emancipati grazie alla collaborazione internazionale che ha coinvolto Giappone, tigri asiatiche, Cina, ecc. E la Cina ha saputo uscire con le proprie gambe dal socialismo al contrario dell'Urss, grazie alla cosmologia taostica dello *yin-yang*. Tale esito è stato influenzato anche dalla cosmologia sui rapporti inter-personali che in oriente è collettivista, e in occidente individualista. La differenza tra la civilizzazione ebraica e le altre due occidentali riguarda il rapporto tra persona e dio, percepito in modo diverso. Jahvè è unico, ma non universale; è solo il dio degli ebrei, il popolo eletto. L'islamismo si differenzia per una cosmologia sul rapporto tra persona e dio, la mancanza della separazione, che caratterizzava in passato (sino al 1945) anche il Giappone, tra arena religiosa politica; le istituzioni islamiche coincidono infatti con le teocrazie.

Passiamo alla denotazione di tale concetto. Galtung ha identificato sette civilizzazioni: tre occidentali (cristiana, ebraica, islamica), quella induista, e tre orientali (buddista, sinica, nipponica). Secondo lui, la distinzione fra occidente e oriente è cruciale, e si manifesta in due 'famiglie' di civilizzazioni occidentali ed orientali. Vi sono poi nazioni, come i coreani e i vietnamiti, al confine fra più civilizzazioni (sinica e buddista); anche i Sikh operano una sintesi tra induismo ed islamismo. Le sotto/categorie delle civilizzazioni indica la distinzione fra quei gruppi di popoli, che hanno le stesse cosmologie, ma sono caratterizzati da una diversa collocazione geografica, a sua volta influenzata da altri elementi (lingua, religione, stili intellettuali). I cristiani si dividono in: latini/cattolici, anglosassoni/protestanti, germanici/luterani, slavi/ortodossi. Galtung (1988) aveva descritto anche gli 'stili intellettuali' (sassone, teutonico, gallico, nipponico) e le loro degenerazioni (*Hitlerismus, Stalinismus, Reaganismus*) (Galtung, 1987b). I musulmani comprendono gli arabi, i turchi, i persiani e i malesi. I buddisti poi rispondono alla divisione fra *theravada* a sud (Sri Lanka, Birmania, Tailandia, Laos, Cambogia) e *mahayana* a nord/est (Mongolia, Tibet) – i nepalesi sono induisti. Vi sono infine civilizzazioni 'perdenti', che sono state dominate e colonizzate da quelle 'vincenti'; il riferimento è all'Africa, alle popolazioni indigene delle Americhe e dell'oceano Pacifico – popoli che sono suddivisi in polinesiani, micronesiani e melanesiani.

Galtung (1987c) ha fornito anche una teoria sul rapporto tra le civilizzazioni, che è stata esposta in largo anticipo rispetto ad Huntington. Lì veniva presentata una tipologia a quindici caselle sui rapporti tra le civilizzazioni; le

tre occidentali (cristianesimo, islamismo, ebraismo) erano assimilate in una. I rapporti tra le tre entità occidentali erano esemplificati dal ricorso continuo alle guerre; anche le altre caselle erano caratterizzate da guerre, pulizia etnica, assimilazione culturale. Le civiltà di Galtung possono spiegare anche la diffusione differenziata dei fondamentalismi religiosi. Le cosmologie aristoteliche occidentali, condivise dall' Islam, spingono al manicheismo, e quelle taoistiche orientali favoriscono la dialettica. Prima della modernizzazione, anche i cristiani avevano sviluppato tendenze fondamentaliste, esemplificate dalle crociate e dalla shoah. Le tre civiltà occidentali sono state quelle più predisposte al conflitto, soprattutto per via dell' aristotelismo.

La struttura economica internazionale e i rapporti centro-periferia

Il contributo più debole di Galtung (1971) è stato sulla struttura economica internazionale, con riferimento ai rapporti nord-sud e alla sua teoria dell' imperialismo, cioè il 'lato B' della pace positiva. Egli ha ripreso le tesi degli studiosi 'strutturalisti' sui rapporti centro-periferia, che aveva conosciuto nel suo soggiorno in Cile nel 1964, presso la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Cepal) di Santiago. Anche Galtung sostenne la teoria neo/marxista che la periferia era rimasta sotto-sviluppata a causa dell' imperialismo coloniale dei paesi capitalisti europei, ma la soluzione secondo lui era il protezionismo, che fu promosso dalla Cepal, e non il socialismo. Prebisch (il segretario di tale organizzazione) aveva sostenuto che l'America latina era rimasta povera per il deterioramento delle ragioni degli scambi commerciali, mentre per Galtung ciò era dipeso dalle esternalità positive della produzione industriale e per quelle negative della produzione di materie prime.

Poi, nel 1965, Galtung (1967) si era recato in Rhodesia, e aveva scritto un saggio critico verso le sanzioni economiche, che secondo lui rafforzano la coesione interna (contro i nemici) dei regimi (soprattutto autoritari) che le subiscono. Tale saggio è stato apprezzato, ma non in quel caso concreto, perché il regime razzista della Rhodesia è alla fine caduto grazie alle sanzioni economiche occidentali.

Dopo la crisi delle teorie marxiste negli anni Ottanta, Galtung (1980) ha aderito alle correnti post-moderne ed ecologiste che avevano indicato un

nuovo obiettivo dello sviluppo: non il socialismo, ma la *Self Reliance*. Essa era basata su un protezionismo più accentuato di quello attuato in sud America: una sorta di autarchia economica. Tale modello di sviluppo alternativo era finalizzato a soddisfare i *basic needs*, non sulla base del *cleavage* stato/mercato, ma di quello accentrato/decentrato. Esso fallì nell'unico Paese che attuò la *Self Reliance*: la Tanzania di Nyerere. Secondo lui, tale strategia doveva essere rafforzata dalla cooperazione sud/sud, che però è stata anch'essa fallimentare.

Galtung criticò poi il radical/liberismo di Reagan e Thatcher. I suoi soggiorni in Asia gli avevano fatto apprezzare le politiche economiche di Giappone, tigri asiatiche e Cina (il 'Quarto Mondo'), che avevano attuato una sintesi efficace fra stato e mercato e una dialettica positiva tra ricchi e poveri.

Conclusioni

In questa sezione, mi sforzerò di presentare un bilancio dell'attività di ricerca di Galtung. La prima fase della sua carriera (fino agli anni Settanta) ha gravitato attorno alla Norvegia e alla *Peace Research*. Negli anni Ottanta, egli raggiunse il suo zenit di successo, perché la 'seconda guerra fredda' del periodo di Reagan aveva terrorizzato i popoli europei, e Galtung era diventato il 'guru' della sinistra movimentista europea. Negli anni Novanta, egli concentrò le sue energie agli studi sulla risoluzione dei conflitti, soprattutto grazie al *network* di studiosi su transcend.org. Nel 2000, Galtung compiva 70 anni. Secondo diversi suoi amici e colleghi, me incluso, è da allora che i suoi contributi si sono fatti meno interessanti, anche se continuava ad essere invitato in tutto il mondo.

Lo snodo per capire il suo pensiero è il seguente. Galtung è stato uno studioso della sinistra moderata, ancorata ai valori della social-democrazia, o di quella radicale, orientata al manicheismo? Secondo me, nella prima fase della sua carriera (sino appunto al 2000), egli è stato un esponente della sinistra moderata, grazie all'influenza di Gandhi e della tradizione diplomatica norvegese. Galtung si contrappose ai pacifisti europei della sinistra radicale, proponendo il disarmo dei paesi neutrali invece del disarmo unilaterale dei filo-sovietici. Era anche critico nei confronti degli Usa e della Nato, ma con una posizione dialettica. In economia, negli anni Sessanta-Settanta, Galtung aveva aderito alle teorie neo-marxiste sul modello centro-periferia degli studiosi della Cepal di Santiago del Cile. Ma neanche in quel caso era diventato

un marxista ortodosso, cioè non voleva il socialismo in America Latina, ma aveva sponsorizzato il protezionismo della Cepal. Negli anni Ottanta, egli criticò il radical-liberismo di Reagan e Thatcher, apprezzando le riforme moderate dei paesi asiatici. Insomma, sino al 1989, egli aveva mantenuto l'ancoraggio ai valori della sinistra social-democratica. In ogni caso, Galtung era meno preparato su tali argomenti perché non era un economista.

Negli anni Novanta, Galtung ha dedicato tutte le sue energie al tema della risoluzione dei conflitti, evidenziando una profonda capacità di analisi su tali problemi. Ha anche partecipato a alcuni processi di mediazione (in India, Myanmar, tra Perù ed Ecuador nel 1994), ma meno di quanto avrebbe voluto. Quelli furono gli anni dell'ordine mondiale e della presidenza Clinton, e Galtung prese posizione nei vari conflitti, promuovendo spesso scenari multi/culturali e stati pluri/nazionali. Fredrik era diventato un militante di *Transparency International*, la Ong che lotta contro la corruzione. Irene aveva ottenuto il dottorato, con una tesi di diritto internazionale all'Istituto Universitario Europeo di Fiesole, sulla possibilità di appellarsi in tribunale contro i governi che facevano morire di fame i propri cittadini.

Dal 2000 in poi, Galtung si è radicalizzato e ha assunto posizioni anti-statunitensi, soprattutto negli anni della presidenza Bush jr e dell'intervento in Iraq del 2003. Il fallimento del processo di pace in Palestina dopo Camp David II (promosso da Clinton nel 2000) lo ha spinto ad attaccare i governi di destra di Israele. Galtung, però, non ha fatto emergere critiche profonde al fondamentalismo jihadista, che considerava brutale, ma egli ha invitato l'occidente a negoziare con al Qaeda, l'Isis, i Talebani. Secondo lui, anche la guerra in Ucraina sarebbe stata responsabilità soprattutto degli Usa. Galtung continuava a essere invitato alle conferenze in tutto il mondo, ma veniva ospitato soprattutto dai militanti della sinistra manichea e non più dai moderati. Ha finito cioè per adattarsi al suo uditorio. Negli ultimi vent'anni, il Galtung Institut ha pubblicato decine di nuovi suoi volumi, ma la qualità media dei suoi saggi era più bassa rispetto al passato. Galtung continuava ad essere carismatico e originale, ma era sempre meno disponibile al dialogo. Me ne sono accorto nel 2013, quando fui invitato al Galtung Institut per dei seminari con lui. Se avanzavo diagnosi simili ai suoi contributi, lui annuiva soddisfatto. Se sviluppavo analisi un po' distanti dalle sue tesi, lui restava molto deluso. Galtung ha saputo coltivare relazioni strette soprattutto con quegli allievi che facevano eco al 100% alle sue teorie. Sapevo che Galtung

era frustrato perché egli non ha mai avuto il riconoscimento che meritava dalla scuola anglo-sassone delle relazioni internazionali e anche tra i giovani cultori della *Peace Research*, che applicavano i metodi quantitativi allo studio dei conflitti. Galtung ha forse più possibilità di ricevere il premio Nobel per la pace *in memoriam*, ora che si può guardare dalla 'giusta distanza' tutta la sua carriera, mentre in vita tale riconoscimento gli era stato negato per la sua radicalizzazione post-2000.

Riferimenti bibliografici

- Fossati F. (1987), "La *peace research* in America latina, Africa e Asia nella cornice dell'IPRA", *Progetto Pace*, 2 (1), pp. 101-18.
- Fossati F. (2008), *I conflitti armati contemporanei. Quali soluzioni*, Isig, Gorizia; testo convertito in una banca dati on line aggiornata ogni anno (2010/2023): <https://isig.it/ricerche/dbase-conflitti-armati/>
- Fossati F. (2006/2023), *Introduzione alla politica mondiale*, FrancoAngeli, Milano.
- Galtung J. (1964), "A structural theory of aggression", *Journal of Peace Research*, 1(2), pp. 95-119.
- Galtung J. (1967a), *Theory and methods of social research*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Galtung J. (1967b), "On the effects of international economic sanctions: with examples from the case of Rhodesia", *World Politics*, 19(3), pp. 378-416.
- Galtung J. (1969), "Violence, peace and peace research", *Journal of Peace Research*, 6(3), pp. 167-91.
- Galtung J. (1971), "A structural theory of imperialism", *Journal of Peace Research*, 8(2), pp. 81-117.
- Galtung J. (1976), *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding*, Ejlers Publishing, Copenhagen.
- Galtung J. (1977), *Empiricism, criticism and constructivism*, in Galtung J., *Methodology and ideology. Essays in methodology. Volume One*, Christian Ejlers, Copenhagen, pp. 41-71.
- Galtung J. (1979), *Papers on methodology. Essays in methodology. Volume Two*, Christian Ejlers, Copenhagen.
- Galtung J., O'Brien P., Preiswerk R. (1980), *Self-Reliance. A strategy for development*, Bogle-L'ouverture, London.
- Galtung J. (1981), "Western civilization: anatomy and pathology", *Alternatives*, 7(1), pp. 145-69.
- Galtung J. (1985), "Twenty-five years of peace research: ten challenges and some responses", *Journal of Peace Research*, 22(2), pp. 141-58.
- Galtung J. (1987a), *Gandhi oggi*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Galtung J. (1987b), *Hitlerismus, Stalinismus, Reaganismus*, Nomos, Baden Baden.
- Galtung J. (1987c), *Peace and the world as inter-civilizational interactions*, in Vayrynen, R. (eds), *The quest for peace. Transcending collective violence and war among societies, cultures and states*, Sage Publications, London, pp. 330-47.
- Galtung J. (1977), *Intellectual styles: saxonic, teutonic, gallic, nipponic*, in Galtung J., *Methodology and ideology. Essays in methodology. Volume Three*, Christian Ejlers, Copenhagen, pp. 27-46.
- Galtung J. (1989), *Solving conflicts. A Peace Research perspective*, University of Hawaii Institute for Peace, Honolulu.
- Galtung J. (1996), *Peace by peaceful means. Peace and conflict, development and civilization*, Sage Publications, London. Traduzione italiana: Galtung, J. (2000), *Pace con mezzi pacifici*, Esperia, Milano.

Galtung J., Jacobsen C. (2000), *Searching for peace. The road to transcend*, Pluto Press, London.

Galtung J. (2008), *50 years. 100 peace and conflict perspectives*, Kolofon Press, Oslo.

Gori U. (1979), *Natura e orientamenti delle ricerche sulla pace (Peace Research)*, FrancoAngeli, Milano.

Ragionieri R. (cur.) (1989), *La sicurezza dell'Italia. Problemi e alternative*, Marietti, Genova.

SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

Decostruire la violenza. Deradicalizzazione e risoluzione del conflitto nel Pakistan contemporaneo

Diego Abenante¹

Il conflitto settario in Asia del sud è stato generalmente analizzato secondo una interpretazione strumentalista che ha posto in evidenza l'uso politico delle identità religiose da parte degli attori. Nel caso del Pakistan questa lettura, pur cogliendo alcuni aspetti rilevanti, non sembra dare spazio alla centralità del rapporto tra Islam, costruzione dello Stato e radicalizzazione. Fin dalla fondazione dello stato nel 1947, in Pakistan la definizione dell'ideologia ufficiale si è intrecciata con la reinterpretazione dell'identità religiosa e dei suoi rapporti con la nazione. La scelta dell'Islam come base fondativa dello Stato è stata accompagnata da conflitti tra sostenitori di diverse interpretazioni della fede. Ciò ha contribuito alla progressiva radicalizzazione del discorso pubblico. Il riferimento alla religione, quindi, invece di essere un fattore di unificazione della società e di costruzione dello Stato, si è rivelato una causa di frammentazione².

¹ Professore associato in Storia e istituzioni dell'Asia.

² V. Das (2000), *Mirrors of Violence: Communities, Riots and Survivors in South Asia*, Manohar, New Delhi, 1990; V. R. Nasr, "International Politics, Domestic Imperatives and Identity Mobilization: Sectarianism in Pakistan", *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 2, pp. 171-190; idem (2000), "The Rise of Sunni Militancy in Pakistan: The Changing Role of Islamism and the Ulama in Society and Politics", *Modern Asian Studies*, Vol. 34, No. 1, pp. 139-180; M. Q. Zaman (1998), "Sectarianism in Pakistan: The Radicalization of Shi'i and Sunni Identities", *Modern Asian Studies*, Vol. 32, No. 3, pp. 689-716.

Un altro fattore rilevante è la tendenza storica dello Stato a dominare il processo di islamizzazione. Lo Stato, soprattutto durante il regime di Zia-ul-Haq (1979-1988), ha tentato di definire i requisiti e le caratteristiche normative dell'Islam, contribuendo al fenomeno del conflitto settario tra Sunniti e Sciiti. Dal 1980 al 2010 si è calcolato che la violenza comunitaria abbia causato circa 4.000 morti³. Altre fonti riportano stime più elevate che includono sia le vittime civili sia quelle tra le forze di sicurezza⁴. Le risposte dello Stato alla violenza settaria sono state condizionate dall'influenza esercitata dalle forze armate, basandosi dunque sulla repressione.

Tuttavia, a partire dai primi anni 2000 lo Stato ha introdotto delle strategie non violente fondate sulla cooperazione con i leader religiosi locali. In alcuni casi tali politiche hanno mantenuto l'ambiguità tra dialogo e repressione, il che ha contribuito a diminuirne l'efficacia⁵. Costituiscono un esempio di ciò gli accordi conclusi tra il 2005 e il 2009 con i leader locali nelle aree confinanti con l'Afghanistan, che prevedevano la fine della violenza e la dissoluzione dei legami con l'islamismo internazionale, come contropartita alla concessione di risorse finanziarie e all'introduzione della *shari'a*⁶. Negli stessi anni, lo Stato ha introdotto altri metodi di contrasto alla violenza basati sulla contro-narrazione islamica in chiave non radicale e sulla riforma dei programmi di insegnamento dei seminari religiosi (*madrassa*).

Questa strategia è stata condotta dal Presidente Pervez Musharraf tra il 2002 e il 2008 dopo gli attacchi alle Torri Gemelle di New York. Nei suoi appelli alla popolazione, Musharraf ha tentato di ridefinire il discorso pubblico sull'Islam, sottolineando la centralità dell'interpretazione spirituale in

³ "The State of Sectarianism in Pakistan", *International Crisis Group, Asia Report No. 95*, 18 April 2005, p. 1.

⁴ D. Johnston, A. McDonnell, H. Burbridge, J. Patton (2016), "Countering Violent Religious Extremism in Pakistan: Strategies for Engaging Conservative Muslims", *International Center for Religion and Diplomacy*, March, p. 2; <https://icrd.org/wp-content/uploads/2017/12/Countering-Violent-Religious-Extremism-in-Pakistan-White-Paper.pdf>.

⁵ "Pakistan's Jihadist Heartland: Southern Punjab", *International Crisis Group, Asia Report N° 279*, 30 May 2016, pp. 16-18.

⁶ D. Abenante (2010), "Le relazioni afgano-pachistane tra neo-Taleban ed equilibri regionali", *Afriche e Orienti*, "La crisi afgana e il contesto regionale", 3-4, pp. 67-68.

opposizione a quella dogmatica tipica dei gruppi radicali⁷. Lo stesso Musharraf ha promosso nel 2005 il “National Madrasa Oversight Board”, un programma di registrazione delle scuole religiose che garantisce finanziamenti pubblici in cambio di riforme educative in senso non ideologico.

In realtà la scarsa efficacia dell’approccio *top-down* è risultata evidente dai risultati della registrazione, che ha coinvolto appena 14.660 scuole su un totale stimato di 35.000. Ciò ha condotto a nuovi approcci basati su una visione olistica della radicalizzazione e sul coinvolgimento della società civile⁸. Il “National Action Plan” introdotto dal Primo Ministro Nawaz Sharif nel 2015, pur non escludendo l’uso della forza militare ha previsto azioni di contrasto agli *hate speech* e il controllo dei *social media*, coinvolgendo le autorità locali, gli insegnanti e gli *‘ulama* (dotti musulmani).

Nel corso degli anni 2000 la strategia nei confronti del settarismo ha mantenuto l’ambiguità tra repressione e dialogo, come indicato dalle operazioni speciali condotte dall’esercito tra 2014 e 2016 nelle aree tribali al confine con l’Afghanistan. Tuttavia, con il “National Action Plan” lo Stato ha sostanzialmente preso atto della debolezza dello strumento militare non accompagnata da iniziative culturali e religiose. Il contrasto all’estremismo si è rivelato efficace soprattutto quando è stato attuato a livello locale e in cooperazione con le associazioni. Gli esempi più interessanti in tal senso sono il Centro di riabilitazione Sabawoon di Mingora nello Swat, istituito nel 2009, e il PAIMAN Alumni Trust, che si è concentrato sulla popolazione giovanile e femminile nel Khyber Pakhtunkwa. I due elementi centrali della strategia, in questo caso, sono lo spostamento del progetto dal livello nazionale a quello locale e il coinvolgimento dei leader religiosi, delle autorità tradizionali e delle famiglie⁹. Allo stesso tempo, la scala locale delle iniziative ha comportato un numero ridotto di *stakeholder* coinvolti, limitandone l’impatto a livello nazionale¹⁰.

Le esperienze qui sintetizzate illustrano la tendenziale inefficacia delle strategie di contrasto alla radicalizzazione religiosa basate sulla sola azione

⁷ Sui precedenti storici si veda: K. Ewing (1983), “The Politics of Sufism: Redefining the Saints of Pakistan”, *The Journal of Asian Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 251-268.

⁸ D. Johnston *et al.*, “Countering Violent Religious Extremism”, cit., p. 8.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem, p. 9.

militare. Le iniziative che si concentrano sull'educazione e sullo sviluppo di un discorso religioso tollerante si sono dimostrate più efficaci. Inoltre, si evidenzia la necessità di rafforzare il coinvolgimento delle scuole islamiche nei programmi di de-radicalizzazione e di integrare le scuole islamiche nei programmi statali di istruzione. Il discorso settario in Pakistan si fonda sulla capacità di collegare la dimensione socio-economica con una narrazione religiosa estremista e dogmatica. Se, da un lato, l'azione dello Stato deve prevedere misure orientate alle cause della marginalità socio-economica, essa dovrebbe tenere conto della dimensione culturale. In particolare, la violenza settaria può essere contrastata attraverso una contro-narrazione basata sulla ricchezza spirituale e la tradizionale diversità della cultura islamica sud-asiatica. Sulla base delle esperienze, appare dunque fondamentale il coinvolgimento nei programmi degli *'ulama* e delle istituzioni educative¹¹.

¹¹ "The State of Sectarianism in Pakistan", cit., pp. 28-29.

Riferimenti bibliografici

D. Abenante (2010), "Le relazioni afgano-pachistane tra neo-Talebani ed equilibri regionali", *Afriche e Orienti*, "La crisi afgana e il contesto regionale", 3-4.

V. Das (1990), *Mirrors of Violence: Communities, Riots and Survivors in South Asia*, Manohar, New Delhi.

K. Ewing (1983), "The Politics of Sufism: Redefining the Saints of Pakistan", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 251-268.

D. Johnston, A. McDonnell, H. Burbridge, J. Patton (2016), "Countering Violent Religious Extremism in Pakistan: Strategies for Engaging Conservative Muslims", *International Center for Religion and Diplomacy*, March (<https://icrd.org/wp-content/uploads/2017/12/Countering-Violent-Religious-Extremism-in-Pakistan-White-Paper.pdf>).

International Crisis Group, Asia Report No. 95, "The State of Sectarianism in Pakistan", 18 April 2005.

International Crisis Group, Asia Report N° 279, "Pakistan's Jihadist Heartland: Southern Punjab", 30 May 2016.

V. R. Nasr (2000), "International Politics, Domestic Imperatives and Identity Mobilization: Sectarianism in Pakistan", *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 2, pp. 171-190.

V. R. Nasr (2000), "The Rise of Sunni Militancy in Pakistan: The Changing Role of Islamism and the Ulama in Society and Politics", *Modern Asian Studies*, Vol. 34, No. 1, pp. 139-180.

M. Q. Zaman (1998), "Sectarianism in Pakistan: The Radicalization of Shi'i and Sunni Identities", *Modern Asian Studies*, Vol. 32, No. 3, pp. 689-71

Giocare con la scienza per abitare la democrazia

Simone Arnaldi¹

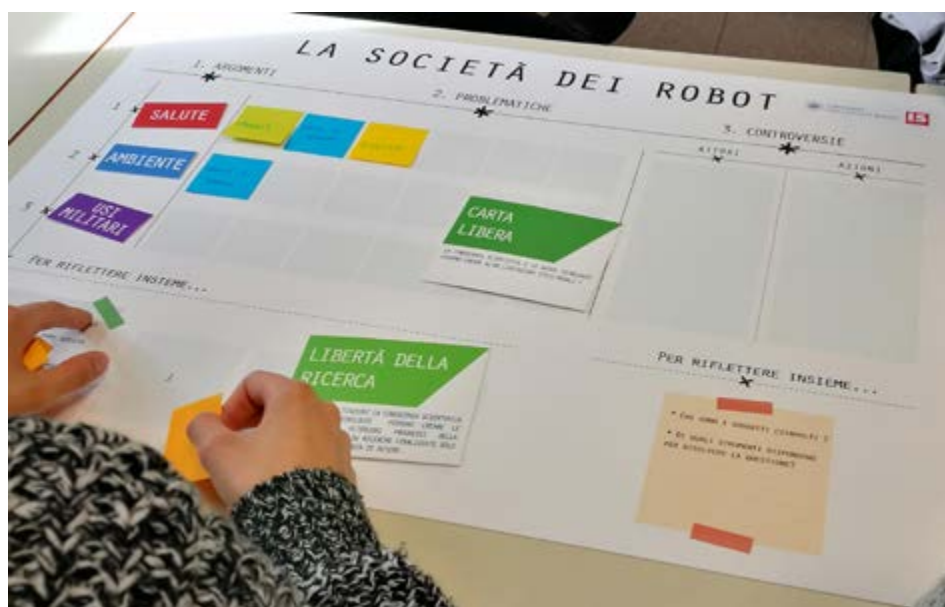
Negli ultimi anni, si è assistito con sempre maggior frequenza ad iniziative volte a coinvolgere il pubblico nelle decisioni sulla scienza e la tecnologia. Queste attività, che in inglese sono definite con l'ormai familiare espressione di *public engagement*, vengono infatti considerate come una condizione necessaria alla costruzione di una "democrazia tecnica" in un'era plasmata dalla conoscenza scientifica e dall'innovazione tecnologica (Callon, Lescoumes e Barthe 2009). Pur assumendo forme diverse, dalle semplici campagne informative, ad iniziative di consultazione, alla partecipazione di un numero ristretto di cittadini a procedure di tipo deliberativo, come giurie di cittadini o conferenze di consenso (Rowe e Frewer 2005), le iniziative di *public engagement* sono accomunate dall'obiettivo di promuovere il dialogo fra esperti e cittadini e di favorire la partecipazione di chi esperto non è al governo di quelle scienze e tecnologie che tanta parte hanno nel dar forma al nostro mondo.

Nel solco di questo crescente interesse, il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali ha realizzato il laboratorio "La società dei robot. Opportunità e sfide per la vita di domani", un percorso strutturato di riflessione sulla robotica e sui suoi aspetti etici e sociali. Il laboratorio è stato progettato insieme all'Immaginario Scientifico, il Museo della Scienza di Trieste, mettendo in

¹ Professore ordinario in Sociologia generale.

comune le rispettive competenze negli studi sociali sulla scienza e la tecnologia e nella comunicazione della scienza². Rivolto alle scuole superiori della regione Friuli Venezia Giulia, è stato pensato come un gioco a cui possono partecipare, divisi in piccoli gruppi, gli studenti di una o più classi scolastiche. L'interazione nei gruppi si svolge seguendo le indicazioni descritte su una plancia di gioco che ne scandisce i diversi momenti (Fig. 1).

Figura 1. La plancia di gioco di “La società dei robot”



In un primo momento, le persone che prendono parte al laboratorio sono invitate ad approfondire tre importanti ambiti di sviluppo della robotica (medicina, ambiente e impieghi militari), attraverso la lettura di “carte tematiche” che ne presentano, anche con rimandi a risorse online, specifiche

² L'idea del laboratorio, proposta dall'autore di questo testo, è stata accolta e sostenuta dalla Direttrice dell'Immaginario Scientifico Serena Mizzan. Fra lo staff dell'Immaginario Scientifico, Raffaella Orzan e Silvia Girardi hanno seguito lo sviluppo dei contenuti e della grafica dei materiali utilizzati nel laboratorio, oltre a partecipare all'animazione di alcuni incontri. Aura Bernardi ha curato la promozione, programmazione e organizzazione degli incontri stessi.

applicazioni. Discutendo di queste applicazioni nei gruppi, i partecipanti ordinano quindi i tre ambiti dal più al meno rilevante sulla base della maggiore o minore portata dei loro impatti sulla società e, successivamente, procedono ad analizzare le principali problematiche etico-sociali connesse alla diffusione e all'uso delle innovazioni robotiche nel campo applicativo selezionato. Anche in questo caso, la discussione nei gruppi è stimolata da una serie di carte che spiegano tali problematiche (per esempio, privacy, libertà di ricerca, disuguaglianze nella distribuzione dei rischi e dei benefici legati all'uso di queste tecnologie, ecc.) sintetizzando in un modo accessibile i contenuti della letteratura scientifica (Fig. 2).

Figura 2. Un esempio delle problematiche etico-sociali identificate per i tre ambiti applicativi



Ricerca di Ateneo (FRA) dell'Università di Trieste e finalizzato a esaminare il problema degli effetti delle attività di coinvolgimento nel pubblico nel dibattito sulla scienza e la tecnologia. Nel caso qui descritto, questa

attenzione all'impatto del public engagement è stata tradotta ricorrendo al concetto di apprendimento sociale, in inglese *social learning*, generato dalla "interazione fra diverse persone, che condividono prospettive ed esperienze per sviluppare una cornice interpretativa condivisa di un problema come base per un'azione comune" (Schusler, Decker e Pfeffer 2003, 311). È importante sottolineare come l'apprendimento stimolato dalle iniziative di coinvolgimento del pubblico non riguardi solo l'acquisizione di nuova conoscenza fattuale sulle questioni in discussione, ma includa anche gli assunti e i valori che definiscono i problemi, insieme agli spazi possibili per risolverli in modo collaborativo. L'apprendimento sociale si articola, pertanto, su due dimensioni distinte ma collegate, una cognitiva e un'altra normativa (Webler, Kastenholz e Renn 1995, 445-446). La prima riguarda aspetti come: la conoscenza relativa allo stato della questione dibattuta, la conoscenza delle conseguenze delle possibili azioni che possono essere intraprese, la conoscenza degli interessi e valori propri e di altre persone o gruppi, la conoscenza degli strumenti per raggiungere un accordo condiviso. La seconda concerne, invece, elementi come: il rispetto per gli altri, indipendentemente da come questi possano impattare i propri interessi o valori, la capacità di assumere la prospettiva altrui, lo sviluppo della capacità di risolvere i conflitti e di imparare a cooperare per la risoluzione di problemi comuni. Combinando intervento (attraverso il laboratorio) e riflessione (attraverso la ricerca), questa iniziativa ha rappresentato un'opportunità di apprendimento sia per i partecipanti che per il ricercatore, secondo una logica di reciprocità e riflessività. Da una parte, sviluppa le conoscenze e le competenze dei partecipanti sulle tecnologie che vengono discusse e sui loro impatti etico-sociali; dall'altra parte, approfondisce la comprensione del ricercatore relativamente alle possibilità e ai limiti degli strumenti e dei meccanismi di *public engagement* nel loro contesto di utilizzo.

Sebbene più distante dai processi decisionali di altre forme di coinvolgimento del pubblico, il laboratorio qui descritto, e altre iniziative ad esso simili, possono contribuire, attraverso i processi di apprendimento che innescano, alla costruzione di una "democrazia tecnica" da almeno due punti di vista. In primo luogo, favoriscono una riflessione critica sugli stessi strumenti e meccanismi di *engagement*, così da renderli maggiormente efficaci, sia dal punto di vista procedurale (per esempio, in termini di modalità di conduzione, tempi di svolgimento, coinvolgimento dei partecipanti) che

dal punto di vista dei risultati (in particolare nei termini del cambiamento che l'attività produce). In secondo luogo, stimolano le persone che vi partecipano a maturare una maggiore consapevolezza della dimensione pubblica delle tecnologie e delle scienze, che devono quindi essere sottratte, da una parte, alla sola sfera delle scelte individuali e, dall'altra parte, alla pura razionalità tecnica ed economica.

Riferimenti bibliografici

Callon M., Lescoumes P., Barthe, Y. (2009), *Acting in an Uncertain world: an essay on technical democracy*, MIT Press, Cambridge.

Chilvers J. (2013), "Reflexive engagement? Actors, learning, and reflexivity in public dialogue on science and technology", *Science communication*, 35, pp. 283-310.

Citroni G. (2012), "Che è 'successo'?": Una rassegna di criteri e metodi per la valutazione dei processi partecipativi e deliberativi", *Quaderni di sociologia*, 60, pp. 83-109.

Rowe G., Frewer L.J. (2005), "A typology of public engagement mechanisms", *Science, Technology, & Human values*, 30, pp. 251-290.

Schusler T.M., Decker D.J., Pfeffer M.J. (2003), "Social learning for collaborative natural resource management", *Society & Natural resources*, 16, pp. 309-326.

Webler T., Kastenholz H., Renn O. (1995), "Public participation in impact assessment: a social learning perspective", *Environmental impact assessment review*, 15, pp. 443-463.

Winner L. (1995), *Citizen Virtues in a Technological Order*, in Feenberg A., Hannay A. (eds), *Technology and the politics of knowledge*, Indiana university press, Bloomington, pp. 65-84.

Il continente africano, tra instabilità politica e ricerca della pace

Federico Battera¹

L'ultimo quinquennio in Africa è stato segnato dall'incremento degli eventi violenti (guerre civili, terrorismo, colpi di stato, ecc.) dopo il declino che caratterizzò gli anni 2000-2010. Secondo il *Global Peace Index 2022* dell'*Institute for Economics and Peace*, cinque dei dieci paesi meno pacifici a livello globale si trovano in Africa: la Repubblica Centrafricana (CAR), la Somalia, il Sud Sudan, la Repubblica Democratica del Congo (RDC) e il Sudan. Tutti e cinque sono stati caratterizzati da una prolungata instabilità che ne ha minato l'esistenza in quanto stati. La Somalia sperimenta un'instabilità cronica che data dal crollo del regime di Syaad Barre nel 1991. Dopo più di trent'anni questa instabilità ha mutato aspetto, da una guerra civile generalizzata si è trasformata in fenomeno terroristico abbastanza esteso che mina la solidità e gli sforzi di ricostruzione del governo federale. L'instabilità degli altri quattro paesi conosce intensità e un'estensione diversa. Dalla fine della Guerra fredda, la RDC ha conosciuto due guerre civili (1996-1997; 1998-2003) responsabili, secondo le stime più prudenti di almeno 600.000 morti ma che con tutta probabilità superano i due milioni. Dal 2003, la RDC fatica a riguadagnare stabilità politica mentre tutta la sua area più orientale (Kivu e Ituri) continua ad essere sconvolta dalla violenza perpetrata dall'azione di almeno un centinaio di

¹ Professore associato in Storia e istituzioni dei paesi africani.

milizie. Il Sudan sprofonda in una guerra civile tra due forze armate nell'aprile del 2023, tuttavia anche i decenni precedenti sono sconvolti da guerre civili periferiche, quella che porterà all'indipendenza del Sud-Sudan (1983-2005) e quella del Darfur (2003-2020) anch'esse responsabili di milioni (la prima), centinaia di migliaia di morti (la seconda). Inoltre, Burkina Faso, Mali, Niger, Nigeria e Somalia sono tra i primi dieci paesi al mondo più colpiti dal terrorismo di matrice religiosa. Un terrorismo che travalica e ridisegna i confini tra stati, fino a renderli del tutto anacronistici, determinando processi di riaggregazione di aree culturalmente ed economicamente affini, pensiamo all'area del Sahel e in misura minore la regione swahili, secondo un processo simile a quello che abbiamo già osservato con il fenomeno dello Stato islamico tra Siria ed Iraq, e che tende inoltre a legare alcuni spazi o subregioni africane a dinamiche di tipo mediorientale.

La conflittualità civile in realtà non ha mai abbandonato l'Africa, mentre gli episodi di guerre tra stati sono stati generalmente di gran lunga inferiori per intensità (fa forse eccezione il conflitto Etiopia-Eritrea; 1998-2000). Se vogliamo questa è la misura più importante dell'instabilità politica e del problema a monte di statualità, largamente comune a tutto il continente, ma che oggi è variamente sentito. L'indipendenza nel 1960 del Congo belga (ora RDC), per esempio, fu segnata dalla conflittualità civile. Tuttavia questa ha conosciuto le sue fasi storiche, sperimentando un apice tra la fine della Guerra fredda e la fine degli anni Novanta. Infatti, l'incremento della conflittualità civile è legato a momenti di transizione cruciale: la fine della Guerra fredda, per esempio, che per parafrasare africanisti del calibro di Christopher Clapham aveva consentito a stati deboli di "galleggiare". La sua ripresa oggi testimonia le nuove difficoltà che lo stato africano conosce in coincidenza con la fine di un'epoca segnata dall'egemonia occidentale a livello continentale, americana ma soprattutto francese, e l'irruzione di nuovi attori – Cina, Turchia e Russia – in primis, ma anche una divaricazione dal punto di vista dei regimi politici su cui concluderò questo breve intervento e che ha profonde implicazioni sul tema della stabilità, legittimità, pace e il rafforzamento delle istituzioni.

L'instabilità è misurabile altresì anche con l'incidenza dei colpi di Stato. E il colpo di Stato è sempre la conseguenza di una debolezza delle istituzioni, e solo secondariamente dello Stato. Nell'ultimo quinquennio, nel continente, vi è stato, dunque, un evidente peggioramento della tendenza non solo

a riguardo della conflittualità civile ma anche dell'incidenza dell'autoritarismo. Nel periodo 2020-2022 sono stati organizzati numerosi colpi di stato di natura militare inclusi quelli riusciti in Burkina Faso, Ciad, Guinea, Mali (due volte) e Sudan, tutti peraltro paesi appartenenti alla stessa area saheliana.

La ragione più importante dell'instabilità è la non piena raggiunta statualità, si diceva. Tuttavia questo è un problema che riguarda soprattutto i macro-stati, meno quelli di più ridotte dimensioni, dove l'esercizio dell'attività di governo è facilitata. Vi è così una correlazione positiva tra le dimensioni geografiche degli stati e la ricorrenza del fenomeno dell'instabilità politica. L'area del Sahel, per esempio, è un'area caratterizzata dall'esistenza di macro-stati. Come vi è una correlazione positiva tra densità degli insediamenti e l'esercizio dell'autorità dei governi. La geografia continua dunque a dettare, come ha ben spiegato Jeffrey Herbst, anche la propensione all'instabilità.

A problemi comuni vi sono però ricette diverse. Se il continente è affetto da un generale problema di statualità e di conseguente propensione all'instabilità questa non si produce ovunque. Vi è una lista non piccola di paesi la cui artificialità dei confini – problema largamente sopravvalutato – non ha rappresentato mai un serio problema di stabilità, se non circoscrivibile nel tempo e nello spazio, penso allo Zambia, al Malawi, al Kenya, alla Tanzania, al Senegal. Ma la diversità delle ricette riguarda la divaricazione dei regimi che è oggi osservabile. La transizione alla democrazia, per quanto irta delle stesse difficoltà riscontrabili in molti paesi latinoamericani o asiatici, è una realtà compiuta e molto promettente in almeno due casi (Ghana e Zambia), il primo peraltro segnato da episodi ricorrenti di instabilità politica ma terminati agli inizi degli anni Ottanta. L'irrobustimento delle istituzioni attraverso il consolidarsi delle pratiche democratiche è un fenomeno che tocca in realtà una molteplicità di paesi – Sudafrica, Namibia, Malawi, Senegal, Kenya, la stessa Nigeria, malgrado l'attività terroristica nel nordest del Paese – avviatisi verso un modello, sempre più legittimato dall'opinione pubblica ed elettorale (lo testimoniano le survey sistematiche dell'*Afrobarometer*) di democrazia liberale di tipo avversariale ispirata dai modelli anglosassoni fatti di primarie di partito, sistemi bi-partitici o bi-coalizionali, ma temperata spesso da soluzioni governative consociative. È un tipo di soluzione incoraggiata dai riferimenti e dai legami culturali profondi di queste nazioni con paesi come gli Stati Uniti o il Regno Unito. Sono questi i casi più incoraggianti che prefigurano la possibilità del consolidarsi a livello continentale delle istituzioni

democratiche e, in subordine, del disinnescarsi della violenza come mezzo di soluzione delle controversie. Un trend però, a mio avviso, circoscrivibile ai paesi più ancorati per tradizione e storia ad una cultura liberale.

L'altro, è un modello coercitivo, "neo-autoritario", che tollera un limitato pluralismo politico a patto che non minacci i regimi al potere, spesso frutto di un movimento guerrigliero ispirato dal maoismo, la cui fonte di legittimazione è la ritrovata pace dopo un evento traumatico (il Ruanda) o una nuova indipendenza (l'Eritrea) ma i cui fondamenti sono proporzionati alle capacità di controllo e direzione del regime. In altre parole, all'efficacia degli strumenti coercitivi impiegati e al conformismo indotto nella popolazione. L'esempio più riuscito è quello ruandese. Emuli meno riusciti, perché più deboli nell'impiego dei mezzi coercitivi o perché contrastati da una società civile più robusta, sono il Burundi, l'Uganda, lo Zimbabwe, l'Angola, ecc., dove libertà e democrazia sono sacrificate sull'altare di una stabilità politica solo dipendente dal monopolio della violenza. Una pace imposta dunque, non la scelta di una società plurale e aperta.

Il conflitto negli studi organizzativi: prospettive a confronto

Gabriele Blasutig¹, Sara Cervai²

La concezione del conflitto nelle scienze sociali si è delineata, in particolare nel secolo scorso, attraverso il confronto tra due prospettive di fondo (Gallino 1993, 151). La prima prospettiva è quella “integrazionista”. Essa si colloca in un vasto ed eterogeneo campo di studi nel quale i sistemi sociali vengono analizzati in relazione alle condizioni che favoriscono il loro stato di equilibrio, stabilità e coesione. Dentro questa cornice, il conflitto rappresenta una forza dissociativa che risulta inevitabilmente patologica, se non viene tempestivamente compensata da forze e meccanismi integrativi. La seconda prospettiva è quella “confittualista” che affonda le radici nel pensiero marxiano e, in ultimo, hegeliano. Essa considera il permanente antagonismo tra formazioni, gruppi e categorie sociali. Tale antagonismo è il portato di interessi materiali e visioni del mondo divergenti e contrapposti, in un quadro caratterizzato da uno strutturale sbilanciamento nella distribuzione delle risorse e del potere di disposizione sulle risorse stesse. Dati questi assunti, il focus analitico è indirizzato a tematizzare il conflitto come fenomeno permanente che esercita una forza di rottura dell’ordine e degli equilibri costituiti. In questo modo, e per questo motivo, il conflitto non è visto come uno stato patologico da

¹ Professore associato in Sociologia dei processi economici e del lavoro.

² Professoressa associata in Psicologia del lavoro e delle organizzazioni.

reprimere, ma come un benefico motore di cambiamento (più o meno radicale), capace di imprimere spinte progressive ai sistemi sociali, di emancipazione per le categorie svantaggiate e, conseguentemente, di più elevati gradi di giustizia ed equità.

Rivisitando la storia del pensiero organizzativo (Bonazzi 2008) ci si può facilmente rendere conto di quanto anche questo campo di studi sia stato profondamente segnato dalle precedenti due prospettive. La declinazione organizzativa del conflitto riguarda quelle situazioni in cui distinte componenti dell'organizzazione percepiscono e/o rivendicano interessi e obiettivi di parte e, di conseguenza, si contendono o rivendicano risorse, prerogative nei processi decisionali e margini di *agency* (Hatch 2009, 318). A partire da questa comune concezione, la prospettiva integrazionista e quella conflittualista si sono tradotte in indirizzi chiaramente distinguibili.

La prospettiva integrazionista riguarda e connota le scienze del management fin dai primordi, da quando Frederick Taylor, all'inizio del secolo scorso, propose i suoi celeberrimi principi dell'Organizzazione Scientifica del Lavoro. La sua opera, con obiettivi pratici prima che scientifici, nasceva dalla necessità di mettere mano a situazioni caratterizzate da elevati e diffusi livelli di conflittualità nei contesti organizzativi risultanti dalla seconda rivoluzione industriale, conflittualità che coinvolgeva, in un modo o nell'altro, tutte le componenti: i vertici aziendali, il management intermedio e le maestranze. Il modello proposto da Taylor si presenta «come una costruzione organica e capillare volta ad affermare il primato assoluto dell'organizzazione d'impresa su ogni componente sociale che vi lavora» (Bonazzi 2008, 51). I principi, i metodi e gli strumenti di governo dell'organizzazione, poiché discendono da una ricerca, quasi ossessiva, della One Best Way, applicando un rigoroso metodo di misurazione, possiedono una «intrinseca autorità» che le fa apparire oggettive «soluzioni neutrali, *superiori agli interessi delle parti (ibidem)*.

Questo “marchio di fabbrica” della tradizione managerialista si riassume nell'idea dell'organizzazione come *sistema razionale* (Scott 1994, 53), ovvero come un insieme di parti distinte e specializzate che vengono integrate e coordinate per raggiungere determinati fini, dove l'ordine, il controllo e la disciplina costituiscono dei principi e dei valori fondativi. Il conflitto, pertanto, deve restare fuori dall'organizzazione, riguardando, eventualmente, altri contesti e altri livelli. Quando e se si presenta, è un segno di disordine, di cattivo funzionamento. In altre parole, è sinonimo di disorganizzazione.

In questo senso, esso costituisce un'anomalia rispetto al regolare e armonico funzionamento del sistema. Si tratta, quindi, di una patologia che va rilevata ed eradicata tempestivamente, modificando, aggiustando, adeguando e ritardando, in corso d'opera, la macchina organizzativa.

Seppure nel tempo le scienze del management si siano diramate lungo molteplici direttrici, con modelli più sofisticati rispetto a quelli iniziali, a ben guardare, sono ancora oggi riconoscibili tracce profonde di tale atteggiamento verso il conflitto. Si pensi ad esempio, alle indicazioni sulle tecniche di gestione dei conflitti mirate al loro contenimento entro livelli che siano "produttivi" (Jones 2012, cap. 14). O si pensi a come il ricco filone di studi sulla cultura organizzativa abbia dato luogo, in termini applicativi, a pratiche manipolatorie indirizzate agli aspetti simbolici (Kunda 2000), pratiche che riecheggiano il concetto gramsciano di "egemonia" o quello foucaultiano di "biopotere" (Hatch 2009, par. 8.2), per costruire delle culture organizzative "forti", capaci di soffocare sul nascere posizioni e visioni alternative al modello dominante. Infine, si consideri i modelli gestionali contemporanei, vieppiù orientati verso assetti organizzativi reticolari e decentrati, basati anche su soluzioni spinte di disarticolazione organizzativa, esternalizzazione e delocalizzazione (Catino 2012, 256s) e su sistemi gestionali che fanno fortemente leva sugli strumenti digitali (Plesner e Husted 2022). Tali pratiche, di fatto, producono una crescente subordinazione, individualizzazione e precarizzazione del lavoro, oltre che una crescente competitività tra lavoratori. Ciò costituisce un chiaro fattore di depotenziamento delle basi sociali che hanno alimentato tradizionalmente le azioni collettive nei conflitti industriali (Baglioni 1966).

Anche la seconda prospettiva, quella conflittualista, ha lasciato considerevoli tracce nella storia del pensiero organizzativo. La spinta iniziale è stata data dalla reazione al taylorismo e alle condizioni di sfruttamento, afflizione, alienazione e dequalificazione del lavoro, in particolare quello operaio (Bonazzi 2008). Sono state soprattutto la psicologia del lavoro e la sociologia del lavoro a raccogliere queste istanze e a tematizzarle, sfidando le prospettive manageriali dominanti, in relazione alle insopprimibili esigenze di emancipazione e qualificazione del lavoro, di valorizzazione dell'*agency* umana, ma anche alle esigenze di azione collettiva per la tutela dei gruppi più deboli dell'organizzazione. I successivi studi nel corso del '900 hanno evidenziato ulteriori espressioni del conflitto nelle organizzazioni, anche con accezioni diverse e più sottili rispetto a quelle classiche. Ad esempio, l'includibile

contrasto tra componenti tecniche e componenti sociali (Fox 1995) che spaziano dagli studi dei sistemi socio-tecnici al sociomaterialismo (Carlile *et al.*, 2013), proponendo un'analisi sistemica delle interazioni tra le due componenti, oggi di estrema attualità nel considerare l'impatto dell'IA nelle organizzazioni. Oppure, i conflitti e giochi di potere tra gli attori organizzativi nell'applicazione delle regole burocratiche (Crozier 1969; Goulander 1970) e tra le coalizioni di interesse nei processi decisionali (Cyret e March 1970). Anche gli studi indirizzati all'analisi della dimensione simbolica nelle organizzazioni hanno sottolineato la presenza di culture organizzative differenziate e, non di rado, frammentate e contrapposte (Martin 2002) così come nella teoria del sensemaking (Weick 1995) la cultura diventa soggettiva, creata e vissuta attraverso processi di interpretazione e costruzione di significati condivisi all'interno di momenti di socializzazione che possono essere guidati ma non comandati dall'esterno (Depolo, 1998). Analogamente, filoni di ricerca molto recenti fanno riferimento a logiche, attori e domande molteplici e concorrenti che le organizzazioni non sono in grado di integrare, risolvere o bilanciare una volta per tutte, ma solo gestire evolutivamente, attraverso soluzioni "ibride", parziali, contingenti e adattive (Berti *et al.* 2021, Von der Heydte 2019).

Tutte queste variegate letture hanno un comune denominatore: l'idea dell'organizzazione come una *formazione sociale*, da intendere come il «fluire di processi di avvicinamento e distanziamento interpersonale, di associazione e dissociazione che rappresentano l'elemento costitutivo della vita sociale» (Gallino 1993, 308). Tale concezione rimanda pertanto alla instabilità, contingenza e reversibilità dei vincoli associativi. L'organizzazione è un costrutto intersoggettivo in cui si incrociano costantemente dinamiche di cooperazione, competizione e conflitto. In questa arena gli attori cercano di allargare i propri gradi di libertà, di rivendicare la propria soggettività, ispirati anche da criteri di giustizia ed equità. Il conflitto diventa così una dimensione immanente dei sistemi organizzativi, una loro proprietà costitutiva. Ne possono certamente derivare tensioni e problemi, ma anche occasioni di miglioramento, crescita e ripartenza. Laddove la repressione del conflitto, nella vana ricerca di una stabilità, non può essere scambiata per pace.

Riferimenti bibliografici

- Baglioni G. (1966), *Il conflitto industriale e l'azione del sindacato*, il Mulino, Bologna.
- Berti M., Simpson A., Cunha M.P, Clegg S.R. (2021), *Elgar Introduction to Organizational Paradox Theory*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bonazzi G. (2008), *Storia del pensiero organizzativo*, FrancoAngeli, Torino.
- Carlile, P. R., Nicolini, D., Langley, A., & Tsoukas, H. (eds). (2013). *How matter matters: Objects, artifacts, and materiality in organization studies*, OUP, Oxford.
- Catino M. (2012), *Capire le organizzazioni*, il Mulino, Bologna.
- Crozier M. (1969), *Il fenomeno burocratico*, Etas Kompass, Milano.
- Cyret R., March J. (1970), *Teoria del comportamento dell'impresa*, FrancoAngeli, Milano.
- Depolo M., (1998), *Psicologia delle organizzazioni*, il Mulino, Bologna.
- Fox W.M (1995), "Sociotechnical System Principles and Guidelines: Past and Present", *Journal of Applied Behavioral Science*, 31(1), pp. 91-105.
- Gallino L. (1993), *Dizionario di sociologia*, Utet, Torino.
- Gouldner A.G. (1970), *Modelli di burocrazia aziendale*, Etas Kompass, Milano.
- Hatch M.J (2009), *Teoria dell'organizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Jones G. (2012), *Organizzazione. Teoria, progettazione, cambiamento*, Egea, Milano.
- Kunda G. (2000), *Ingegneria della cultura. Controllo, appartenenza e impegno in un'impresa ad alta tecnologia*, Edizioni di Comunità, Roma.
- Martin J. (2002), *Organizational Culture. Mapping the terrain*, Sage, Thousand Oaks.
- Plesner U., Husted E. (2022), *L'organizzazione digitale*, il Mulino, Bologna.
- Scott W.R. (1994), *Le organizzazioni*, il Mulino, Bologna.
- Von der Heydte L. (2019), *Challenges Resulting from Multiple Institutional Logics in Hybrid Organizations*, Springer Gabler, Wiesbaden.
- Weick, K. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Sage, Thousand Oaks.

Il patto Briand-Kellogg e la messa al bando della guerra

Giulia Caccamo¹

Il 27 agosto 1928, a Parigi, quindici nazioni firmarono il patto per la messa al bando della guerra, di cui si erano fatti promotori il Segretario di Stato americano Frank Kellogg e il Ministro francese Aristide Briand. Stringato nel testo, quanto ambizioso nei propositi, il Patto condannava il ricorso alla guerra come soluzione delle controversie internazionali e strumento della politica nazionale. Le molte riserve avanzate dai firmatari in fase negoziale si celavano tutte nel non detto, o meglio, negli articoli che, per dare efficacia e sostanza all'accordo, avrebbero dovuto prevedere strumenti in grado di sanzionare eventuali violazioni e definire il concetto stesso di "guerra", termine i cui contorni rimanevano volutamente assai vaghi. Tali articoli non videro mai la luce, e la delegittimazione giuridica della guerra rimase un concetto del tutto astratto.

Negli anni successivi, le interpretazioni degli studiosi di diritto internazionale e degli storici non poterono che convergere sulla sostanziale inefficacia dell'accordo, spesso irridendone lo spirito velleitario e la *hybris* giuridica. La stessa opinione pubblica internazionale, inizialmente fiduciosa che i buoni propositi si traducessero in realtà, dovette ricredersi non appena l'attacco giapponese in Manciuria, solo tre anni dopo, evidenziò come i firmatari dell'accordo dessero al termine "guerra" un'accezione del tutto personale.

¹ Ricercatrice in Storia delle relazioni internazionali.

Tuttavia, piuttosto che elencare le molte mancanze ascrivibili al Patto Briand Kellogg, vale qui la pena di soffermarsi brevemente sullo spirito con cui grandi potenze e nazioni di minor calibro accolsero l'ipotesi di ostracizzare i conflitti dalle relazioni internazionali.

In primis, è doveroso collocare su piani differenti gli ideatori del Patto, che a tutti gli effetti nacque negli ambienti pacifisti dei primi anni del 900, quali il Carnegie Endowment for International Peace, e i politici che fecero propria la proposta, a cominciare da Briand, già premio Nobel per la pace. Se i primi erano mossi dalla convinzione che la Prima guerra mondiale avesse segnato il punto di non ritorno e che il mondo non potesse che rigettare ulteriori carneficine, la dirigenza politica, in particolar modo quella francese, era condizionata dall'esito della pace, ovvero dai nuovi equilibri – o disequilibri – che si stavano costruendo in Europa e nel resto del mondo. Nonostante il Patto di Locarno, solo tre anni prima, avesse riaperto il dialogo tra Berlino e Parigi, la Francia era instancabilmente alla ricerca di reti di protezione contro l'eventualità di un nuovo attacco della Germania. Gli Stati Uniti, come è noto, si erano ritirati in un prudente isolazionismo, lasciando cadere l'illusione della sicurezza collettiva, bandiera del wilsonismo. La Gran Bretagna era uscita dalla guerra più debole sul piano finanziario ma con un impero vasto come mai prima d'ora.

Il desiderio dell'Italia fascista di vedere riconosciuto il proprio ruolo di grande potenza condizionava molti aspetti della politica estera italiana in quegli anni, vuoi con la richiesta di parità navale con la Francia alla conferenza sul disarmo, vuoi grazie al rapporto sempre più stretto con i paesi revisionisti come l'Ungheria. Il Giappone, potenza emergente, sembrava voler rispettare le regole del gioco internazionale, almeno sino a quando la crescita economica e militare non fosse stata tale da consentire mosse più avventurose. I più piccoli, in particolar modo gli Stati nati dalla disgregazione degli imperi dopo la Prima guerra mondiale, cercavano ansiosamente protezione a tutela di confini controversi, assegnati al tavolo della pace con criteri talvolta discutibili.

In questo quadro, il Patto Briand Kellogg risultava ai più troppo semplice per non nascondere pericolose insidie. Lo stesso Kellogg si risolse ad estendere universalmente l'invito al Patto inizialmente proposto dal ministro francese come bilaterale. Non sfuggivano infatti al Segretario di stato le implicazioni di un legame esclusivo con la Francia ed egli era ben deciso a mantenere

la piena osservanza del dogma isolazionista, contrario ad accordi politici che vincolassero Washington al continente europeo. Al contempo, non si potevano ignorare i sentimenti pacifisti di una larga parte dell'elettorato americano.

L'afflato pacifista, dunque, lungi dallo smussare i contrasti, alimentava i sospetti. In un colloquio con l'Ambasciatore americano a Londra², il Ministro degli esteri Austen Chamberlain, pur prendendo tempo per poter svolgere un esame più attento della proposta, non esitò a dichiarare che il testo di accordo proposto dal Governo americano non incontrava pienamente le esigenze e gli obblighi imperiali britannici. In sostanza, se il distinguo tra guerra d'aggressione e guerra di difesa era assodato, e la seconda manteneva la sua piena legittimità, sorgevano dubbi su ciò che rientrava nel concetto di difesa, soprattutto in termini di estensione territoriale. Chamberlain sollevò il caso dell'Egitto, equiparando gli impegni imperiali britannici alla dottrina Monroe, che poneva in capo agli americani oneri e responsabilità esclusivi nel Nuovo Mondo. Se la Gran Bretagna avesse dato avvio alla colonizzazione del Venezuela, vi sarebbero stati pochi dubbi sulla reazione americana, e pertanto era opportuno chiarire questi aspetti.

Dall'Italia non arrivavano segnali più confortanti: i contrasti con la Francia erano tali da spingere Mussolini a dichiarare che avrebbe disertato la cerimonia per la firma degli accordi se fosse avvenuta a Parigi. Il Ministro degli Esteri, Dino Grandi, suggeriva di lasciar cadere l'invito americano, lasciando «che la cosa vada alla deriva per conto proprio»³. L'Ungheria guardava con sospetto all'ipotesi formulata da Chamberlain, ovvero che l'entrata in vigore del Patto fosse subordinata alla firma degli «Stati minori» legati ad accordi speciali con le grandi potenze. Non sfuggiva al Governo di Budapest il riferimento agli Stati della Piccola Intesa, cui l'Ungheria era ostile per ragioni territoriali e che avrebbero visto accresciuta la loro rilevanza, sfruttando questo traguardo a sfavore dei paesi contro i quali questa alleanza era direttamente o indirettamente rivolta.

Chi riteneva il Patto un'occasione da cogliere al volo era l'Unione Sovietica. Tuttavia, le ragioni erano meno nobili del mero desiderio di pace, e originavano dall'usuale pragmatismo con cui il Commissario agli esteri

² Documents on British Foreign policy 1919-1939, Ser.1A, Vol. 5, A2845/1/45 (Apr 26, 1928).

³ Documenti Diplomatici Italiani, Settima Serie: 1922-1935, Vol. VI, doc. 391.

Litvinov guardava alle relazioni internazionali. L'idea di fondo (peraltro diffusa in molte cancellerie europee) era che il Patto Briand Kellogg avrebbe segnato la fine della Società delle Nazioni, poiché incompatibile con il meccanismo sanzionatorio previsto nello statuto. Agli occhi di Litvinov, la fine della Lega rappresentava per Mosca il venir meno di un «centro di intrighi e macchinazioni contro l'Urss»⁴, che da un momento all'altro avrebbe potuto comminare sanzioni a suo danno.

Nonostante le diffuse perplessità e i distinguo opposti in sede negoziale, ai quindici Stati che aderirono nel 1928 si unirono l'anno successivo, nel momento dell'entrata in vigore, altre trentadue Nazioni e in seguito altre otto. Nel giro di pochi anni la pace mondiale fu turbata dall'invasione giapponese della Manciuria e, qualche anno più tardi, dall'attacco italiano all'Etiopia. Il Patto Briand Kellogg rivelava il suo valore puramente declaratorio, non avendo previsto alcuno strumento atto a garantirne l'efficacia. Il patto si manifestava per ciò che era, un'iniziativa «fragile e senza scopo»⁵, che nulla modificava rispetto ai rapporti di forza tra gli Stati e ai precari equilibri esistenti nelle relazioni internazionali.

Tutto fa credere che, alla fine, fu proprio questa consapevolezza a permettere di superare remore e incertezze, favorendo un così ampio numero di adesioni.

⁴ Documenti Diplomatici Italiani, Settima Serie:1922-1935, Vol. VI, doc. 636.

⁵ Mead W.R. (2002), *Il serpente e la colomba. Storia della politica estera degli Stati Uniti d'America*, Garzanti, Milano, p. 368.

L'attenzione ai territori. Prospettiva per un'Europa di pace

Giovanni Carrosio¹

A partire dal referendum sulla Brexit del 23 giugno 2016, molti osservatori hanno messo in evidenza la dimensione territoriale dei profondi mutamenti politici avvenuti in Europa negli ultimi anni. In ogni Paese, dove i cittadini sono stati chiamati alle urne, è emersa una sensibile differenza tra aree urbane e aree rurali, tra città grandi e città medie, tra centri e periferie delle più importanti città. Queste diversità territoriali distinguono la propensione al voto per le forze europeiste, che si concentra nei grandi centri, e per le forze nazionaliste e sovraniste, che si concentra soprattutto in tutti quei luoghi denominati dall'economista Rodriguez-Pose (2023) come *places left behind*. Nei luoghi marginalizzati crescono le forze populiste e autoritarie, che organizzano politicamente la domanda di protezione e sicurezza che proviene da quelle aree che nel corso degli anni sono arretrate in termini di coesione sociale e territoriale. Questa domanda di protezione si caratterizza per premiare offerte politiche che traducono la sicurezza in intolleranza per la diversità; sfiducia in istituzioni ed esperti; desiderio di comunità chiuse; domanda di poteri forti capaci di vietare e sanzionare. E che sostituiscono le fratture tipiche della modernità (Stato-Chiesa, capitale-lavoro, città-campagna, centro-periferia) con la contrapposizione tra *élite* e popolo, nativi e stranieri, normali e devianti.

¹ Professore associato in Sociologia dell'ambiente e del territorio.

Contrapposizioni che si saldano nella ripresa di identità nazionali sempre più forti, che contrastano i meccanismi di identificazione necessari per costruire il senso di appartenenza europeo e scongiurare il ritorno e l'allargamento dei conflitti nel continente. Nel 1932, quando Einstein, in uno scambio epistolare con Freud, gli domandò su che cosa bisognasse lavorare per scongiurare un'altra guerra in Europa, quest'ultimo rispose che «ciò che provoca solidarietà significative tra gli uomini risveglia sentimenti comuni di questo genere, le identificazioni. Su di esse riposa in buona parte l'assetto della società umana». Per identificarsi con gli altri, oltre alle distinzioni nazionali, c'è bisogno di sentirsi uguali, di percepire e di essere messi nelle condizioni di praticare le stesse libertà e gli stessi diritti, di qualunque condizione sociale e in qualunque territorio si viva.

L'antieuropeismo, e la dinamica autoritaria da cui esso trae forza (Stenner, 2005), sono originate da due cause. La prima risiede nell'insicurezza economica conseguente ai grandi cambiamenti nel mercato del lavoro e nelle economie post-industriali, che hanno allargato le disuguaglianze territoriali. La seconda riguarda la dimensione culturale – *the backlash against globalization* – e la reazione di fronte allo spaesamento prodotto dalla globalizzazione. Questi due approcci rispondono al nuovo antagonismo strutturale che caratterizza la giuntura critica nella quale siamo immersi. Secondo Kriesi e colleghi (2006), la denazionalizzazione prodotta dalla globalizzazione ha introdotto una nuova frattura, denominata “dimensione integrazione/indipendenza”. Essa si articola sia in ambito culturale che economico, in differenziate posizioni di apertura e chiusura. Quando si creano le condizioni perché gli antagonismi strutturali diventino soggettivamente consapevoli, i perdenti della denazionalizzazione sosterranno posizioni indipendentiste (protezione economica e difesa culturale), i vincitori invece posizioni integrazioniste (apertura dei mercati e multiculturalismo). La faglia vincitori/perdenti provoca reazioni identitarie di chiusura, che hanno il paradosso di generare identificazione nazionale al di là delle differenze di classe e status.

Come fare sì che l'integrazione, e pertanto l'identificazione su scala europea, sia invece la risposta di riscatto dei perdenti?

Da molti, l'Unione Europea viene percepita come parte del problema, piuttosto che della soluzione: c'è un divario spesso troppo ampio tra le promesse (il pilastro dei diritti sociali) e i risultati, la condizione di vita delle persone. La politica di coesione, lo strumento pensato per lo sviluppo armonioso

dell'Europa, non è riuscita a portare fuori dalla trappola del sottosviluppo molti luoghi a crescita lenta e periferici e non è percepita dalle persone come il tratto distintivo dell'Europa, capace di rimuovere gli ostacoli per una vita piena dei cittadini. Anziché contrastarle, le politiche europee hanno agito da potenziatore per le tendenze globali (Barca e Carrosio, 2020). Le disuguaglianze territoriali sono state ampliate da tre politiche di sviluppo che hanno dominato negli ultimi trent'anni: a) riforme istituzionali cieche rispetto alla varietà dei luoghi; b) investimenti pubblici e misure fiscali che hanno assecondato la logica dei grandi agglomerati urbani; c) compensazioni compassionevoli per attenuare le tensioni prodotte dalle disuguaglianze crescenti.

Mentre in molti casi si è ridotto il gap tra Stati più ricchi e Stati più poveri, dentro gli Stati si sono allargate le disuguaglianze tra centri e periferie, aree rurali e aree urbane, *headquarter* dell'economia della conoscenza e distretti industriali in crisi. I fondi per lo sviluppo e la coesione sono stati catturati da *rentier* del sottosviluppo. Le conoscenze locali sono state stigmatizzate per inseguire saperi e soluzioni esperte *space-blind*. È cresciuta la progettificazione (*project class*) senza disegni strategici di sviluppo dentro i quali incanalare le risorse. I bisogni delle persone nei luoghi sono stati espulsi dalla logica di attuazione delle politiche e sacrificati nel nome di regole pensate come immutabili.

Per invertire la rotta, c'è bisogno di politiche *place-based*. Le politiche *place-based* sono capaci di ristabilire una "connessione sentimentale" tra classi dirigenti e persone. Esse partono dall'idea che ogni luogo conta, che non esistono luoghi vocati al declino, ma in ogni luogo vi sono dei potenziali non impegnati di cambiamento da fare emergere; che le persone devono essere messe nelle condizioni di poter vivere, dove vogliono, la vita che davvero vogliono vivere. Perché questo accada, c'è bisogno di una inversione a U delle politiche, che devono riconoscere le diversità territoriali, mettere al centro i bisogni e le aspirazioni delle persone, aprire il processo decisionale al confronto tra saperi e conoscenze diffuse nei luoghi e saperi esterni, affinché si prendano decisioni capaci di modificare la traiettoria dello sviluppo del territorio.

Se le azioni di *policy* mettono al centro bisogni e aspirazioni luogo per luogo, devono dotarsi di metodi e strumenti per dare soggettività alle persone che vivono nei luoghi, affinché, insieme agli attori pubblici, possano individuare i bisogni e definire delle risposte.

Le aree di confine sono naturali laboratori di nuove politiche di integrazione che mettano al centro i bisogni delle persone nei luoghi: questo era

l'intento di una scuola di dottorato che per molti anni si teneva proprio a Gorizia e che vedeva il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali protagonista all'interno dell'International University Institute for European Studies (Iuies). Il dottorato in Transborder Policies for Daily Life aveva proprio la finalità di formare una nuova classe dirigente capace di costruire politiche per l'integrazione a partire dalla vita quotidiana delle persone. Un dottorato che ha visto in anticipo alcune questioni rilevanti, che soltanto molti anni dopo sono diventate parte della programmazione comunitaria. Nel corso del 2018, infatti, è stato promulgato il Pilastro dei diritti sociali dell'Unione Europea, con l'obiettivo di lavorare al miglioramento delle opportunità di ciascun cittadino europeo. L'attuazione è però bloccata e vi è il rischio di applicazione di nuove tutele dall'alto, senza il riconoscimento dei divari civili che risiedono più nelle differenze territoriali su scala locale che tra gli Stati nazionali.

Una strada da percorrere è quella di lavorare perché nell'attuazione del Pilastro sociale si punti al raggiungimento di "livelli essenziali di cittadinanza, per ogni persona che risiede nell'Unione Europea, indipendentemente dal luogo nel quale vive" (rurale, urbano, periferia o centro). Perché ciò avvenga bisogna riconoscere la diversità dei luoghi e curvare territorialmente le modalità con le quali i principi universali si devono concretizzare nei territori. Il Pilastro sociale può essere infatti attuato dall'alto o dal basso: dall'alto significa imporre standard da raggiungere uguali per tutti, con modalità *one fits all*; dal basso significa cucire le politiche sulle diversità dei luoghi insieme alle persone che ci vivono.

Riferimenti bibliografici

Carrosio G., Barca F. (2020), *Un modello di policy place-based: la Strategia nazionale per le aree interne*, in Osti G., Jachia E. (cur.) *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, il Mulino, Bologna, pp. 63-72.

Kriesi H., Grande E., Lachat R., Dolezal M., Bornschie S., Frey T. (2006), "Globalization and the transformation of the national political space: six European countries compared", *European Journal of political research*, 45(6), pp. 921-956.

Rodríguez-Pose A., Terrero-Dávila J., Lee N. (2023), "Left-behind vs. unequal places: interpersonal inequality, economic decline, and the rise of populism in the US and Europe", *Journal of economic geography*, 00, pp. 1-26.

Stenner K. (2005), *The authoritarian dynamic*, Cambridge university press, New York.

La parità di genere per una società più giusta

Elisabetta De Giorgi¹

Il genere è un concetto fondamentale nelle scienze sociali e gli studi di genere sono uno dei settori di ricerca maggiormente in espansione nell'ambito della scienza politica oggi. Gli studi orientati all'analisi del rapporto fra genere e politica hanno attraversato la scienza politica tutta, dalla teoria politica alla politica comparata, dalle relazioni internazionali alla comunicazione politica, perché lo studio del genere fornisce un quadro essenziale per comprendere come funziona il mondo contemporaneo.

Legato al concetto di genere ve ne è un altro, altrettanto fondamentale, che è quello della parità. E mai come negli ultimi anni, in Italia ma non solo, si è fatta strada l'idea che una società che si vuole definire giusta debba tendere al raggiungimento della parità di genere.

La parità di genere è un principio che si applica alle questioni di genere che vedono protagoniste principalmente le donne (ma come vedremo non soltanto). Perché le donne? Perché storicamente le donne sono state trattate in maniera diversa proprio in base al loro genere: pagate meno degli uomini, anche se ricoprono/ricoprono lo stesso ruolo; maggiormente in difficoltà nella ricerca di un lavoro, perché, tra le altre cose, la (possibile) maternità veniva/viene vista come un ostacolo; maggiori difficoltà nell'ottenimento di un

¹ Professoressa associata in Scienza politica.

avanzamento di carriera e raggiungimento di posizioni apicali in casi ancora largamente minoritari.

Storicamente, tre diverse prospettive hanno guidato i progressi verso la parità: la prospettiva della parità di trattamento, la prospettiva delle donne e la prospettiva di genere (Bennett et al., 1998). La prima, come ricordano Booth e Bennett (2022), ha inizio nel 1918 circa e include le azioni che garantiscono alle donne gli stessi diritti e le stesse opportunità degli uomini nella sfera pubblica, e viene raggiunta attraverso strumenti giuridici (e obbligatori). La seconda, a partire dagli anni Sessanta, ispira iniziative che riconoscono le donne come gruppo svantaggiato della società, che dunque merita e pretende trattamenti e prestazioni particolari per correggere le storture del passato e la discriminazione istituzionalizzata (Ibid.) che si è creata e radicata nei secoli. Infine, la prospettiva di genere promuove azioni che mirano a trasformare l'organizzazione della società, mirando ad una più equa distribuzione delle responsabilità e del potere, da raggiungere attraverso un *policy-making* che sia sempre più "*gender-sensitive*" (Ibid., p.434).

In questo contesto, lo stato e, dunque, governo e parlamento possono fare molto. Il primo passo del lungo cammino per l'affermazione della parità di genere in Italia, ad esempio, lo ha fatto l'Assemblea costituente, sancendo nell'art. 3 della Costituzione l'uguaglianza di fronte alla legge senza distinzione di sesso. Altro momento fondamentale è rappresentato dalla l.860/1950 "Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri", proposta dalla deputata Teresa Noce del Partito comunista italiano e sostenuta dalla collega Maria Federici della Democrazia cristiana, che ha introdotto il divieto di licenziamento dall'inizio della gestazione al compimento del primo anno di vita dei figli; il divieto di adibire le donne incinte a lavori pericolosi; la garanzia dell'assistenza medica al parto, periodi di riposo per l'allattamento e un trattamento economico durante la maternità. Tutte disposizioni che si sono evolute nel 1971, con la riforma dei congedi di maternità e poi nel 2000 con l'introduzione di una concezione della cura parentale come impegno da condividere tra entrambi i genitori. Questi sono solo alcuni esempi che ci fanno capire come, innanzitutto, non possa esserci avanzamento nella direzione della parità di genere se non vi è volontà politica da parte di chi ci rappresenta e governa, e poi come la parità di genere sia e sia sempre stata un principio trasversale, che travalica, cioè, le posizioni ideologiche e l'identità partitica.

In un mondo in cui l'uguaglianza tra uomini e donne è lungi dall'essere raggiunta e i diritti delle donne sono messi costantemente in discussione,

l'Europa si distingue come una regione in cui le donne hanno una qualità di vita relativamente elevata, e attore fondamentale in questo contesto è stata senza alcun dubbio l'Unione Europea: 14 dei 20 paesi al mondo con i livelli di parità di genere più alti sono, infatti, stati membri dell'Unione Europea (UE). Tuttavia, anche qui sono ancora necessari progressi importanti in campo politico, economico e sociale ed è per questo che l'UE si impegna da decenni a pubblicare e portare avanti strategie specifiche.

Il cammino verso l'uguaglianza di genere in Europa può essere fatto risalire al 1957, quando il principio dell'equità retributiva fu sancito nel Trattato di Roma, che stabiliva che "uomini e donne dovrebbero ricevere la stessa retribuzione per lo stesso lavoro". L'obiettivo della parità di genere per l'Ue si è poi mosso anche verso altri ambiti. Il Trattato di Amsterdam (1998) ha spostato il focus della parità dalla sola retribuzione ad obiettivo centrale dell'impegno politico dell'Ue (Bennett e Booth 2002) e, con gli anni, l'uguaglianza di genere è diventata principio ispiratore per tutti i settori di policy dell'Ue.

Un ruolo centrale nella definizione delle strategie e nell'attuazione delle politiche volte al raggiungimento della parità di genere è giocato senza dubbio dalla Commissione Europea. In particolare, la Commissione negli anni ha prodotto e pubblicato una serie di strategie pluriennali – la più recente delle quali è intitolata "Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025" (Commissione Europea 2020) –, al termine delle quali viene pubblicata una valutazione che identifica punti di forza e di debolezza e fornisce raccomandazioni per le strategie successive. Gli obiettivi principali della Strategia per la parità di genere 2020-2025 sono quello di porre fine alla violenza di genere; combattere gli stereotipi di genere; colmare il divario di genere nel mercato del lavoro; raggiungere la parità nella partecipazione ai diversi settori economici; far fronte al problema del divario retributivo e pensionistico fra uomini e donne; colmare il divario e conseguire l'equilibrio di genere nel processo decisionale e nella politica (Commissione Europea 2020). La strategia persegue il duplice approccio dell'inserimento della dimensione di genere in tutte le politiche, combinato con interventi mirati.

Ma come si può misurare concretamente la parità di genere nelle nostre società? Per misurare lo stato dell'uguaglianza di genere nell'Ue, strumenti molto validi sono il Rapporto annuale sull'uguaglianza di genere nell'Ue della Commissione europea e il Gender Equality Index dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, che raccoglie dati altrettanto regolarmente. Il

Rapporto sull'uguaglianza di genere nell'Ue (2023) include dati sullo stato della parità di genere, concentrandosi su azioni chiave e risultati ottenuti ed è suddiviso in aree chiave, che riflettono la struttura della Strategia per l'uguaglianza di genere 2020-2025: violenza e stereotipi di genere; economia basata sulla parità di genere; pari opportunità di leadership; gender mainstream; uguaglianza di genere nel mondo (Commissione Europea 2023). Il Gender Equality Index è, invece, uno strumento per misurare i progressi dell'uguaglianza di genere nell'Ue, pubblicato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere – un organismo autonomo dell'Ue, istituito per rafforzare l'uguaglianza di genere in tutto il mondo. L'indice attribuisce all'Ue e agli stati un punteggio da 1 a 100 in diversi ambiti. Gli ambiti principali sono sei – lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere, salute – più due ambiti aggiuntivi: “*intersecting inequalities*” e violenza contro le donne (EIGE 2022). A differenza degli altri ambiti, quello della violenza non misura le differenze tra donne e uomini, ma esamina le esperienze di violenza delle donne ed è considerato insieme ad altri ambiti. Il concetto di intersezionalità, invece, parte dal presupposto che le donne sono un gruppo eterogeneo e possono subire discriminazioni intersezionali basate su diverse caratteristiche personali. L'intersezionalità, dunque, descrive i modi in cui i sistemi di disuguaglianza basati su genere, razza, etnia, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, classe e altre forme di discriminazione “si intersecano” per creare effetti unici (Crenshaw 1989). Il Rapporto 2023 sull'uguaglianza di genere nell'UE dedica, dunque, una sezione all’“intersezionalità nell’attuazione delle politiche sull'uguaglianza di genere”, evidenziando come sia fondamentale tenerne conto. Tutte le forme di disuguaglianza, infatti, si rafforzano a vicenda e devono, pertanto, essere analizzate e affrontate simultaneamente per evitare che una forma di disuguaglianza ne rafforzi un'altra.

L'Europa fornisce, quindi, agli stati membri numerosi strumenti e opportunità per perseguire l'obiettivo della parità di genere. Sta agli stati, che, come si può facilmente osservare andando a guardare più nel dettaglio i report sopracitati, differiscono grandemente l'uno dall'altro in tutti i principali settori, impegnarsi ad utilizzarli al meglio.

Riferimenti bibliografici

Bennett C., Booth, C., Yeandle S. (1998), “Mainstreaming as an Approach to Achieving Gender Equality”, Interim report for research project “Criteria for Success in Mainstreaming”, funded under the Fourth Community Action Programme for Equal Opportunities for Women and Men (1996–2000).

Booth C., Bennett C. (2002), “Gender Mainstreaming in the European Union. Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities?”, *The European Journal of Women’s Studies*, 4, pp. 430–446.

Crenshaw K. (1989), *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, University of Chicago Legal Forum, 1, pp. 139-167.

Commissione Europea (2020), “Gender Equality Strategy 2020-2025”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en

Commissione Europea (2023), “2023 Report on Gender Equality in the EU”, https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/annual_report_GE_2023_web_EN.pdf

EIGE (2022), “Gender Equality Index 2022”, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022>

Scale territoriali senza conflitti di governo: armonizzare il *continuum* tra urbano e rurale

Lorenzo De Vidovich¹

Nel 1967, Böchenförde, uno dei maggiori costituzionalisti tedeschi, ha mostrato come in Europa il tema della pace sia coinciso con quello della prevenzione e risoluzione dei conflitti interni, dovendo di volta in volta trovare un quadro politico-istituzionale in grado di garantire le condizioni di coesione sociale. Da questo assunto, il contributo fornisce una riflessione sulle complessità insite nel governo del territorio “interno” ad un singolo Paese in età contemporanea, affrontando quindi un tema che tocca la compresenza di diversi attori, diversi livelli e diverse scale di governo che rispondono alle esigenze di territori diversi fra loro. In tal senso, l’Italia fornisce diversi esempi di queste complessità, dati dalla coesistenza, armonica nella diversità ma conflittuale a fronte di un certo ordine gerarchico, di svariati contesti territoriali, dall’urbano, espresso soprattutto in pochi centri metropolitani e nelle forme di disparate città di medie dimensioni, al rurale, elemento costitutivo di buona parte del territorio della penisola. Fra pianure, vallate, aree costiere e lungofiumi, l’Italia presenta una forte eterogeneità territoriale nelle forme e nell’organizzazione dello spazio, che ha spesso indebolito la tenuta politica ed istituzionale del governo del territorio e delle condizioni necessarie a favorire il benessere delle diverse comunità che abitano i territori stessi (Lanzani *et al.* 2015).

¹ Ricercatore in Sociologia dell’ambiente e del territorio.

Tali condizioni, riconfigurate anche sotto l'egida della coesione territoriale, fra diversi territori e fra determinati livelli di governo (dal locale al sovranazionale), sono necessarie per un efficiente governo del territorio che sia in grado di reggersi – fra le altre cose – sui principi di democrazia, uguaglianza, equità e redistribuzione delle risorse economiche necessarie a gestire gli affari pubblici, lungo un asse che – come detto – va dall'urbano al rurale includendo condizioni 'di mezzo', afferenti all'alveo dei territori ad urbanizzazione diffusa, e ad altre trasformazioni spaziali suburbane, concretizzatesi durante il secolo scorso, afferenti invece alla scala metropolitana del governo di grandi aree urbane, declinata con diverse costruzioni analitiche (città regione, regione urbana, *functional urban area*, *edgeless city*, *megacity regions*, ecc.). Questi costrutti sono rappresentativi per la città nordamericana, ma anche per la città europea, storicamente organizzata attorno ad un centro storico e cresciuta di pari passo con i periodi di sviluppo economico del Paese di riferimento, che hanno sempre trovato nella città e nei suoi dintorni un contesto privilegiato di realizzazione ed affermazione.

Come suggerisce il titolo del contributo, la compresenza di diversi territori da governare, con diverse caratteristiche sociali e spaziali (si pensi alla visibile differenza fra un città di centinaia di migliaia di abitanti e un insediamento di fondovalle), e soggetti diverse traiettorie di sviluppo (dalle aree rurali in spopolamento ai grandi centri urbani attrattori di diverse professionalità) solleva dei conflitti che minano il raggiungimento di obiettivi di coesione territoriale, nei quali la città, teatro di *growth machines* (Molotch 1976) ad alta estrazione di capitale e di rendita, diventa il centro privilegiato non solo dello sviluppo economico, ma anche degli sforzi pubblici di governo, sempre più orientati a rendere le sempre più popolose aree metropolitane maggiormente abitabili, con tutte le esternalità negative che una scelta di vita urbana comporta (in termini di inquinamento, sostenibilità economica, conciliazione casa-lavoro, ecc.). In contrapposizione alla crescente urbanità, molti territori, attraversati da traiettorie di declino economico dalla fine del secolo scorso, si sono ritrovati al centro del dibattito, descritti come "luoghi che non contano" (Rodríguez-Pose 2018), trasformati in bacini di voti di area populista e conservatrice, dalla *rustbelt* degli Stati Uniti, alle regioni di Birmingham, Liverpool e Sheffield nel Regno Unito, alle numerose regioni ad urbanizzazione diffusa dell'Italia (si pensi alla crescita elettorale delle destre in Toscana e in Emilia-Romagna). La "vendetta" dei luoghi che non

contano ha sollevato un dibattito sull'esigenza di costruire nuovi approcci per le politiche territoriali, capaci di garantire condizioni di sviluppo senza che queste debbano essere in stretta dipendenza con lo sviluppo economico per agglomerazione, concentrato prevalentemente in grandi aree urbane, il cui dinamismo è tuttavia determinato anche dal loro *hinterland*, ovvero dalle aree suburbane che ne garantiscono l'infrastrutturazione e il posizionamento su scala globale grazie ad aeroporti, assi infrastrutturali di trasporto, magazzini e centri per la logistica e lo smistamento, senza considerare le infrastrutture per i servizi fondamentali (depuratori, centrali elettriche, centri per la gestione dei rifiuti, ecc.).

In Italia, l'attenzione per quelle aree di secondo ordine ha trovato un'importante legittimazione nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, una politica nazionale di sviluppo e coesione territoriale introdotta nel 2013, che mira a contrastare la marginalizzazione (Carrosio 2019) ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree rurali del nostro Paese, mettendo in campo un approccio definito col termine *place-based*, orientato allo sviluppo di nuove modalità di *governance* locale multilivello volte ad affrontare, attraverso l'adozione di un approccio integrato per lo sviluppo locale di aree marginali e per l'ascolto dei bisogni di territori periferici nell'accesso a una pluralità di servizi, caratterizzati quindi da importanti svantaggi di natura geografica o demografica (Barca *et al.* 2014), differentemente dalle aree metropolitane, coinvolte in una fertilità di progetti riconducibili alla scala nazionale e sovranazionale di governo (nel secondo caso, grazie a programmi europei come, ad esempio, *CLEVER Cities*, *Sharing Cities*, alle *Urban Innovative Actions*). Tra l'urbano e il rurale, c'è anche una "Italia di mezzo" attraversata da processi irregolari di contrazione insediativa e dinamismo dei settori produttivi (Curci *et al.* 2021), nel consolidamento di uno spazio urbanizzato secondo processi diversi da quelli dell'espansione metropolitana, descritti più efficacemente con fenomeni di "urbanizzazione diffusa". Questi territori "di mezzo" includono anche gli *hinterland* suburbani menzionati in precedenza, che giocando un ruolo chiave nello sviluppo della città attorno alla quale gravitano, hanno anch'essi acquisito una forma urbana per effetto di processi di urbanizzazione diffusa, accaduti attorno ai principali nodi urbani italiani, con diverse velocità e in diverse epoche storiche, durante l'intero secolo scorso (De Vidovich 2020). Tuttavia, per questa scala intermedia non si individuano strategie o politiche pensate ad hoc e, di conseguenza, i

territori di mezzo rappresentano una nuova geografia di un'Italia che tende ad essere messa in secondo piano dalle innovazioni relative al governo multilivello del territorio (Kërçuku 2022). Sebbene nella maggioranza dei paesi europei, e altrove, ci sia stata una concentrazione dell'attività economica nelle grandi città, più dinamiche di altri contesti insediativi, i territori ad urbanizzazione diffusa (si pensi al settore produttivo bergamasco, al Veneto, ai tessuti insediativi tra l'area metropolitana di Napoli e il casertano), e altre aree periferiche rurali (in Italia, l'eccezione di Luxottica nella valle Agordina è solo rappresentativo di un dinamismo imprenditoriale che spesso si realizza sulla scala locale, in un rapporto sinergico con il territorio), disvelano un tessuto sociale nascosto e spesso poco ascoltato all'interno dei processi decisionali, con alcune eccezioni di governi locali virtuosi.

La sfida dei prossimi decenni, anche a fronte dei crescenti impatti del cambiamento climatico sui territori periferici, ben esemplificati dalle sempre più frequenti esondazioni e alluvioni, è quella di erodere quei conflitti latenti che creano gerarchie e priorità nei processi decisionali relativi al governo del territorio, largamente inteso. Tutti i territori presentano egual dignità di essere abitati e di svilupparsi, e nonostante diverse teorie critiche urbane affermino l'effettiva erosione del dualismo tra urbano e rurale, una certa eterogeneità tra urbano, suburbano e rurale è ancora ben visibile, ed è su tale eterogeneità che è utile insistere per continuare a ragionare in un'ottica *place-based*, in un ascolto attivo delle realtà territoriali e dei tessuti sociali, produttivi e culturali che le attraversano, per migliorarne non solo l'abitabilità alimentando il desiderio di 'restare' anziché fuggire (Membretti *et al.* 2023), ma anche per affrontare più efficacemente i rischi idrogeologici che colpiscono numerosi territori marginali.

Riferimenti bibliografici

- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014), *Strategia nazionale per le aree interne: Definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli editore, Roma.
- Curci F., Kërçuku A., Lanzani A. (2021), "Le geografie emergenti della contrazione insediativa in Italia. Analisi interpretative e segnali per le politiche", *Crios*, 19, pp. 8-19.
- De Vidovich L. (2020), "The outline of a post-suburban debate in Italy", *Archivio di studi urbani e regionali*, 129, pp. 127-151.
- Kërçuku A. (2022), "Forgotten Italy: spaces and identities of a changing geography", *Transactions of the Association of European schools of planning*, 6, 1, pp. 41-54.
- Lanzani A., Bolocan Goldstein M., Zanfi F. (2015), "Della grande trasformazione del paesaggio", in Salvati M., Sciolla L., *L'Italia e le sue regioni*, Treccani, pp. 291-312.
- Membretti A., Leone S., Lucatelli S., Storti D., Urso G. (cur.) (2023), *Voglia di restare: indagine sui giovani nell'Italia dei paesi*, Donzelli editore, Roma.
- Molotch H. (1976), "The city as a growth machine: toward a political economy of place", *American journal of sociology*, 82, 2, pp. 309-332.
- Rodríguez-Pose A. (2018), "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)", *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11, 1, pp. 189-209.

Somalia: da emblema dello Stato fallito a laboratorio per la gestione degli scenari di conflitto?

Federico Donelli¹

Da diversi decenni la Somalia è considerata da studiosi e organizzazioni internazionali come il perfetto esempio di stato fallito. Dalla caduta del regime di Siad Barre nel 1991 il Paese è stato attraversato da conflitti civili, carestie, e fenomeni di violenza diffusa come insurrezioni armate, pirateria e attacchi terroristici. La Somalia è tristemente diventata il fulcro dell'instabilità regionale nonché l'origine di tanti problemi di sicurezza internazionale. Il complicato processo di *state-building* ha ottenuto scarsi risultati. La politica del Paese e la selezione dei suoi rappresentanti politici rimane ancorata alle logiche di appartenenza clanica creando esclusioni, rivalse, e tensioni intra-comunitarie. Il risultato è stato l'indebolimento dei percorsi di consolidamento istituzionale e delle capacità dello stato di ottemperare alle proprie funzioni. Da molti anni il governo federale non detiene il controllo di intere regioni occupate dal gruppo terroristico di matrice religiosa al-Shabaab. La recente scelta del UNSC di prolungare la missione multinazionale nel Paese (ATMIS) risponde alla necessità da parte dei principali *stakeholder* internazionali, Stati Uniti e Unione Europea su tutti, di evitare una nuova escalation di violenza nella regione. C'è infatti il diffuso timore che le tante tensioni interne alla Somalia potrebbero favorire al-Shabaab generando una dinamica simile a quella vissuta

¹ Ricercatore in Relazioni internazionali.

con il ritorno dei Talebani in Afghanistan nel 2021. Allo stesso tempo c'è la crescente consapevolezza che l'intervento finalizzato allo sviluppo dei soli apparati di sicurezza somali non sia sufficiente a garantire la stabilità del Paese a lungo termine. Da qui la necessità di una riflessione sulla gestione degli scenari di crisi e conflitto.

Il 15 novembre, lo UNSC ha deciso di rinviare il ritiro della forza multinazionale dispiegata in Somalia per contrastare l'organizzazione terroristica al-Shabaab. Una molteplicità di fattori ha concorso alla scelta del UNSC appoggiata dall'Unione Africana (UA) e dallo stesso governo somalo. In primo luogo, il contesto internazionale. Nel corso degli ultimi due anni diverse crisi hanno contribuito a spostare l'attenzione dalle vicende somale. Dall'invasione russa dell'Ucraina alla lunga serie di colpi di stato che hanno caratterizzato l'Africa occidentale, dalla guerra in Tigray al conflitto tra apparati militari in Sudan, tutti sono stati eventi che hanno costretto molti paesi a dirottare risorse lontano dalla complessa transizione politica della Somalia. Il recente scoppio del conflitto tra Israele e Hamas all'interno di Gaza ha ridotto ulteriormente la rilevanza della Somalia nell'agenda di molti attori internazionali, tra cui Stati Uniti e Unione Europea che rimangono i principali donatori di Mogadiscio. Tuttavia, gli stessi attori sono scettici sulla reale capacità somala di fronteggiare in autonomia la minaccia di al-Shabaab. Al di là delle cicliche dichiarazioni del governo somalo, infatti, vi è la diffusa consapevolezza da parte della comunità internazionale che il paese rimanga sull'orlo del baratro. Nemmeno la recente offensiva promossa dal presidente Hassan Sheikh Mohamud (HSM) ha sortito gli effetti sperati, affievolendosi lentamente e obbligandolo a rivedere le promesse fatte al momento dell'elezione. Dodici mesi fa, HSM, forte della vittoria elettorale, aveva annunciato che avrebbe ripristinato l'autorità di Mogadiscio su tutto il territorio. L'ambiziosa dichiarazione del capo di governo aveva innescato una serie di rivolte nelle aree controllate da al-Shabaab. Le insurrezioni, iniziate su scala locale, erano guidate da milizie claniche note come Ma'awisley. Le azioni delle milizie non miravano però a legittimare l'autorità del governo di Mogadiscio, verso il quale permane una profonda sfiducia. Al contrario, le iniziative condotte dalle Ma'awisley, hanno rappresentato una ribellione dal basso contro le dure condizioni imposte alla popolazione da al-Shabaab. Il presidente HSM, cercando di rafforzare l'offensiva contro al-Shabaab, decise di varare una profonda operazione dell'Esercito nazionale somalo

(SNA), nota come Operazione Black Lion. Dopo alcuni risultati significativi, la spinta della SNA si è indebolita. I rapporti di forza sul terreno si sono gradualmente riequilibrati. Al-Shabaab è riuscita a riconquistare aree liberate pochi mesi prima, evidenziando ancora una volta i limiti dell'autorità somala. Di fronte alla controffensiva delle milizie terroristiche, si è diffuso tra gli attori internazionali il timore che potesse ripetersi quanto accaduto in Afghanistan al momento del ritiro delle truppe statunitensi. Di conseguenza, nonostante l'opinione contraria di alcuni paesi europei il rinnovo di ATMIS è sembrata l'unica opzione per evitare l'apertura di un nuovo fronte di crisi internazionale.

Il prolungamento della missione multinazionale ha solamente rimandato la questione circa il futuro della Somalia di alcuni mesi imponendo agli *stakeholder* internazionali una riflessione su come affrontare lo scenario di crisi somalo. Per interrompere il circolo vizioso, è necessario innanzitutto comprendere i limiti dell'approccio adottato in questi anni e basato sulla dimensione militare. Gli *stakeholder* internazionali ritengono che per assicurare la stabilità del Paese sia necessario sostenere lo sviluppo degli apparati di sicurezza somali. Questi, al netto dei tanti investimenti, presentano debolezze e carenze strutturali. Tuttavia, sarebbe riduttivo e controproducente ricondurre unicamente alla dimensione militare le ragioni per cui le autorità somale non riescono a mantenere il controllo sulle aree liberate. L'incapacità di Mogadiscio di governare il territorio dipende anche se non soprattutto dalla dimensione politica. La diffidenza dei somali nei confronti del governo federale è diffusa e in costante crescita. Oltre a non riuscire a garantire la sicurezza ai suoi cittadini, il governo somalo non è in grado di fornire i servizi essenziali. La mancanza di governance incoraggia l'emergere di autorità alternative, come al-Shabaab, i governi degli Stati federati e le comunità locali, che offrono servizi da anni carenti in Somalia. Questi centri di potere, dunque, nascono e si rafforzano sulle debolezze dello stato federale. La presenza di molteplici autorità si inserisce in un contesto contraddistinto dal complesso mosaico di clan che plasma il tessuto sociale e identitario somalo. La moltiplicazione delle autorità, delle identità e delle lealtà, oggi più accentuata che mai in Somalia, sta favorendo un processo di frammentazione che contrasta con gli obiettivi di *state-building* promossi dalla comunità internazionale. Il percorso di costruzione istituzionale indirizzato dall'esterno ha contribuito a generare ed alimentare l'attuale trend. Lo scarso coinvolgimento delle varie

componenti somale costituisce uno dei principali limiti dell'approccio internazionale alla crisi somala nonché la matrice per l'emergere di nuove linee di frattura. Da diversi mesi, infatti, le tensioni e le rivalità tra comunità stanno aumentando sottotraccia. Il fragile equilibrio inter-clanico, su cui è stato costruito il progetto di una nuova Somalia, sembra sfaldarsi anche a causa degli effetti che il cambiamento climatico sta avendo sulle già scarse risorse naturali. In questi contesti altamente vulnerabili, l'eventuale ritiro delle forze multinazionali significherebbe lo scoppio di nuovi cicli di violenza a livello locale, con il pericolo di effetti *spillover* in tutta la regione.

La fine di ATMIS, tra sei o dodici mesi, e l'incapacità dello Stato federale di garantire la stabilità e la sicurezza in tutto il Paese rischiano di innescare nuove lotte per il potere politico tra milizie claniche ed eserciti riconducibili ai diversi stati federati. La questione somala solleva molti interrogativi sui futuri equilibri della regione e impone una riflessione su come gli attori internazionali, statali e non statali, siano chiamati a ripensare profondamente il proprio approccio alle situazioni di conflitto e post-conflitto. Una necessità che sembra rendersi sempre più impellente in un contesto internazionale in continua transizione dove il superamento dell'ordine liberale rischia di aprire una nuova fase contraddistinta da competizione ed elevata conflittualità.

“Amico-nemico” in politica. Il caso Israele-palestinese e l’utopia della “pace perpetua”

Giuseppe Ieraci¹

Vorrei chiarire in premessa che affronto questo tema senza specifiche competenze sulla politica medio-orientale, alla quale guardo come un’esemplificazione concreta di un conflitto, come una sorta di “ideal-tipo” weberiano di un conflitto schmittianamente amico-nemico. Da questo punto di vista, il caso Israele-Palestinese è un “caso politico”, solo per questo me ne occupo e comincio la sua trattazione dal 1947, quando dopo Seconda guerra mondiale e la tragedia dell’Olocausto ebreo ci fu una risoluzione Onu, la 181, che gettava le basi per la creazione dello Stato di Israele nei territori della Palestina, sulla base della partizione prevista dall’Assemblea generale. Gli “arabi circostanti” disgraziatamente non hanno mai accettato e riconosciuto quella risoluzione. Secondo dati UN e UNRWA, nel 1945 nella *British Palestine* il 60% della popolazione era musulmana, il 31% ebrea, l’8% cristiana.

Da questa mancata accettazione scaturisce una guerra e la sconfitta per gli arabi, che sancisce e riafferma la polarizzazione della popolazione, senza peraltro produrre un’entità territoriale per gli arabi in Palestina, che riaffermano con forza il loro diritto su tutto il territorio.

La risoluzione dell’Onu, e dunque il “diritto internazionale”, giustificava la creazione di uno stato ebraico in Palestina, che forse inizialmente non

¹ Professore ordinario in Scienza politica.

avrebbe necessariamente dovuto comportare l'esclusione da quei territori dei Palestinesi musulmani e cristiani ma che di fatto poi produce quella conseguenza, per via dell'immigrazione verso la Palestina di ebrei provenienti da altri territori, dall'Europa, dalle Americhe, dal Medioriente circostante. In questa prima fase e per molti decenni a seguire il conflitto che si delinea è essenzialmente "nazionale" e non ha quasi alcuna valenza etnico-religiosa. Si tratta all'inizio di un conflitto tra la nazione o il nazionalismo ebraico e la nazione o il nazionalismo arabo palestinese.

A un certo punto, visto che la convivenza tra le componenti palestinesi e quelle ebraiche – queste ultime, nel frattempo, affluivano da vari angoli del mondo – diventava sempre più difficile, né i Palestinesi risultavano facilmente accettati in altri paesi del Medioriente, si comincia a pensare di provare a percorrere nuovamente la strada della partizione, affiancando ad Israele uno Stato palestinese autonomo e riconoscibile, che si chiamerebbe Palestina. Questa cosa però risulta molto complicata da farsi, perché i decenni sono trascorsi dall'inizio della storia (che abbiamo convenientemente posto nel 1947) e adesso ormai di "territori liberi" dove collocare la Palestina non ce ne sono più.

Due stati in quel territorio potrebbe essere la soluzione del conflitto? Nessuno lo dice, ma non può sfuggire che collocare la Palestina in territori che, in virtù della politica di colonizzazione dei governi israeliani nel corso degli anni, sono saturi di insediamenti civili ebrei è impossibile o estremamente difficile. Si dice che si potrebbe fare (oltre che nella Striscia di Gaza) in Cis-Giordania. A che ciò fosse fattibile, dovremmo immaginare un Primo ministro israeliano dello stampo di Menahem Begin che ordini la rimozione forzata di tutti gli insediamenti israeliani dalla Cis-Giordania, come infatti questi fece all'indomani degli accordi di Camp David (1979) con i primi insediamenti di coloni ebrei nel Sinai occupato. Impossibile, inoltre resta il fondato timore che non cambierebbe nulla con uno Stato palestinese posto a fianco dello Stato israeliano, le due comunità "amico-nemico" si farebbero forse ancora più guerra, anche se ora una guerra "normale" tra stati.

Prima ancora di provare a vaticinare una soluzione, bisogna fare i conti con le spiegazioni storiciste che entrambe le parti avanzano per i loro "diritti". La spiegazione storicista poggia sull'assunto che ci sia un prima e un dopo, e conseguentemente assume che ciò che è venuto "prima" abbia una maggiore sacralità, una precedenza appunto su ciò che è venuto "dopo". Tutte le vicende e i fatti organizzativi umani sono condizionate da questo assunto: dal

diritto, all'organizzazione del lavoro, dai rapporti sociali a quelli economici. Banalmente posto, il problema è: chi c'era prima in Palestina, gli ebrei o gli arabi, siano essi musulmani, cristiani o di qualsiasi altra confessione religiosa? Perché, se una delle comunità – o, va detto, una qualche sua “antecedente” – era là prima, in base all'argomento storicista avrebbe una ragione a restarci e dunque un “diritto” su quella terra.

Proprio per sua forza persuasiva, l'argomento storicista merita di essere discusso, perché – come tanti filosofi hanno argomentato - soffre di difetti logici ed epistemologici. Innanzitutto, ogni spiegazione che ricorra a una catena causale temporale, secondo il presupposto che ciò che viene prima spiega o giustifica ciò che viene dopo, si trova al cospetto del problema della selezione dei “fatti” che si mettono in sequenza. Quali “fatti”? E perché proprio quei “fatti” e non altri? Per cogliere le implicazioni di questo problema occorre spostarsi per analogia sul piano logico-formale e matematico, e accettare che una serie di “fatti” o “eventi” possa essere ricondotta ad una serie numerica matematica (es.:-3, -2, -1, 0, 1, 2, 3...). Ogni serie numerica ha infatti un punto iniziale e uno finale. Quali sono i “limiti” di ogni serie data? Quando iniziamo a contare/raccontare e quando finiamo?

Dunque, siamo al cospetto di due problemi epistemologici (selezione dei fatti; estensione della catena “fatto” - “fatto”) che sono spesso risolti in modo arbitrario, in maniera ideologica. Questi problemi sono perfettamente noti allo storico di professione, per non dire allo scienziato politico e sociale. Ma nel trattamento polemico e ideologico della Storia spesso, coscientemente o meno, si selezionano fatti/eventi piacevoli o favorevoli e si limita la selezione a un periodo o estensione di tempo conveniente.

Se la Storia non può concludere molto sul “prima e dopo”, se non con selezioni teoricamente e concettualmente orientate di “fatti” ed “eventi” (come già argomentava E.H. Carr nelle sue magistrali *Sei lezioni sulla Storia*), qualsiasi soluzione posta dal “diritto internazionale” si rivela anch'essa nella sua arbitrarietà. Mi riferisco a quelle cosa denominata “diritto dei popoli”, o anche “diritto all'autodeterminazione dei popoli”. Sia chiaro, “popoli” e “nazioni” non esistono, sono solo artifici della mente, per la verità importantissimi perché danno vita alle dottrine nazionalistiche e al senso di comunità, come spiega bene F. Goio nei suoi *Saggi sulla Nazione*. Un “diritto dei popoli” che possa essere validato di fronte a un tribunale è una totale assurdità, ma facciamo finta che questo artificio sia per un attimo qualcosa di concreto o

di rilevabile, per amore di discussione. Dobbiamo allora osservare che ogni diritto presuppone una relazione, presuppone l'altro. Se si fosse soli al mondo o nell'universo, non ci sarebbe bisogno di alcuna legge e di alcun diritto, perché non ci sarebbe alcun rapporto da "normare" o regolare. Non si può rivendicare un diritto su qualcosa se non esiste un "altro" nei confronti del quale si voglia far valere quel diritto.

In questo modo, ovviamente, il diritto diventa "positivo" e questa è una prospettiva spesso respinta.

Un modo per aggirare il carattere positivo del diritto è supporre – come fanno il giusnaturalismo e anche le dottrine teologiche in generale – che la legge sia stabilita da Dio e che tutti i rapporti siano stati determinati da Dio. Quindi il "mio diritto" vale perché "il mio Dio" me lo ha concesso e perché io sono il "figlio di Dio" e il mio popolo è il "popolo di Dio". Questo va bene, tranne per il fatto che non solo gli ebrei dicono di essere il popolo di Dio, ma anche gli arabi in tutte le loro confessioni, da quella cristiana (minoritaria, ma c'è) a quella musulmana, lo dicono anche i cristiani ovviamente, forse i buddisti, i confuciani e altri. Se come esseri razionali rifiutiamo questa spiegazione teologica, ci ritroviamo con le "relazioni" e quindi – come si diceva sopra – con la presenza dell'"altro" che vanta un diritto pari al mio. Possiamo quindi avanzare un diritto (alla terra, alla proprietà, all'espressione della lingua, della cultura, della religione) proprio perché "l'altro" è con noi. Se l'altro non ci fosse il problema non si porrebbe. Ma "l'altro" c'è, purtroppo - o forse no.

Come si può allora pensare di risolvere il problema del rapporto tra "uno" (il popolo di Israele) e "l'altro" (il popolo non israeliano) che stanno entrambi su uno stesso territorio? Abbiamo qualche suggerimento che differisca da quella che è la pratica attuale, vale a dire la macellazione reciproca? Non credo che israeliani e palestinesi al momento abbiano una soluzione a portata di mano, né che ce l'abbiamo i leader mondiali.

Certo si può ricorrere all'Utopia, come faccio anch'io nell'allusione kantiana del titolo a questo breve scritto. Osservando quanto è accaduto nella Storia (sì, nella Storia), come nel caso europeo della carneficina prolungata tra cattolici e protestanti dopo la Riforma, non vedo altra soluzione se non - come è avvenuto in Europa – la convivenza fianco a fianco, "l'uno" e "l'altro". Riportare il diritto nel suo alveo "positivo" e dunque riconoscere l'altro e la relazione con l'altro, accettare che questo diritto sia garantito da un Terzo agente "mondano", non da Dio. Voglio dire che un possibile, ancorché

utopico, “accomodamento” del problema israelo-palestinese potrebbe risultare se si tornasse alla situazione precedente la risoluzione dell’ONU del 1947: in Palestina, uno (e uno solo) Stato con più popoli-etnie (palestinesi-ebrei, ebrei-non palestinesi, palestinesi-musulmani, palestinesi-cristiani) che vivono al suo interno e sotto la sua giurisdizione, con le loro tensioni, le loro incomprensioni, ma costretti a viverle. Queste comunità continuerebbero ancora ad azzannarsi tra loro, chissà per quanto ma forse in modo più episodico e meno virulento con lo scorrere del tempo. Non voglio dire che questa sia ora una soluzione praticabile, si tratta di un’utopia kantiana, nel senso che s’immagina che uno Stato sovranazionale governi sopra diverse comunità. Non vivremo abbastanza a lungo – temo – per vederla anche solo vaticinata da qualcuno. Ma non riesco ad immaginare altra soluzione che possa offrire a quei due popoli qualche speranza di pace.

Riferimenti bibliografici

Carr E.H. (1966), *Sei lezioni sulla Storia*, Einaudi, Torino (ed. or.: 1961, *What's History*, Macmillan, London).

Goio F. (2021), *Saggi sulla Nazione*, EUT, Trieste.

La pace sbagliata: Versailles

Georg Meyr¹

Una pace solida e duratura, fra le parti che escono da un conflitto, dovrebbe essere obiettivo prioritario della politica, nuovamente tornata a dominare le scene dopo la tragica fase di prevalenza della violenza militare. Questo non fu il caso del trattato di Versailles, che il 28 giugno del 1919 pose certo fine alla guerra fra la Germania e le potenze dell'Intesa, ma pose le basi per devastanti mire revansciste degli sconfitti, che sfociarono nella Seconda guerra mondiale. Non vi è forzatura nel definire tale trattato "una pace sbagliata", sebbene le circostanze del momento potessero autorizzare l'idea di non poter fare diversamente. Quella pace generò un tragico errore soprattutto perché fu fondata sul sistematico inganno della parte sconfitta. Intendiamoci bene: la Germania guglielmina aveva avuto responsabilità vistose, nello scoppio della guerra, ma tutte le grandi potenze europee ci avevano messo del loro, nel trasformare - attraverso un miscuglio di irresponsabilità, incapacità e arroganza² - una resa dei conti austro-serba in un conflitto globale. Comunque, bisogna mettere

¹ Professore associato in Storia delle relazioni internazionali.

² Hastings M. (2014), *Catastrofe 1914*, Neri Pozza, Vicenza. Nel prologo l'autore cita la risposta del generale britannico Henry Wilson a un allievo ufficiale che definiva, nel 1910, "un'inconcepibile stupidità da parte dei politici" lo scoppio di una guerra generale in Europa: "Ah! Ah! Ah! Un'inconcepibile stupidità è proprio quello che avrete".

in guardia da ogni possibile confusione fra la condotta tedesca nella Prima guerra mondiale, sostanzialmente in linea con quella di tutti i contendenti e non ispirata da deliri ideologici, e quella nella guerra successiva, notoriamente connotata da crimini ed efferatezze di ogni genere. Questo per dire che la Germania, sconfitta nel novembre del 1918, non era una manifestazione demoniaca da estirpare, quale invece sarà lo Stato creato da Hitler. Per di più, i tedeschi nel 1918, pur stremati sotto il profilo economico, non erano nemmeno stati chiaramente sconfitti sui campi di battaglia.

Queste considerazioni stanno alla base del grave equivoco che porterà a una pace sbagliata, foriera di ulteriori tragedie. Arrendendosi all'Intesa, Berlino riteneva che il presupposto di accordi finali fosse insito nei famosi "XIV Punti" che il presidente statunitense, Wilson, aveva proposto ai contendenti nel gennaio dello stesso 1918. I Punti, che non vi è ragione alcuna di pensare fossero stati concepiti da Wilson con intenti ingannevoli, rappresentano la sintesi fra la sua peculiare posizione di "realista visionario"³ e i valori di fondo di un cittadino statunitense, conscio della storia del suo Paese. Pertanto, essi erano un inno alla libertà degli individui e delle nazioni, magari con pericolosi eccessi di entusiasmo per l'autodeterminazione dei popoli, affascinante tanto quanto destabilizzante. Sulle concrete situazioni politiche, anche territoriali, essi rappresentavano un sacrificio tutto sommato accettabile per la Germania, che li considerò solida base per il futuro trattato di pace. Una volta costretta Berlino all'impotenza, con la smobilitazione e il disarmo delle sue forze armate, scelte soprattutto francesi portarono a un pesante sovvertimento delle soluzioni previste da Wilson, il quale, durante la conferenza di pace a Parigi, tentò con modesto successo di rendere meno clamorosa la punizione della Germania.

All'inizio del 1919, i negoziati cominciarono subito nel peggiore dei modi, con l'esclusione degli sconfitti dal dibattito. Cento anni prima, a Vienna, la definizione di un nuovo assetto di pace europea, dopo le peripezie di Napoleone, aveva riconosciuto ai francesi, ampiamente sconfitti, una piena dignità di dialogo⁴. Soltanto in maggio, a poco più di un mese dalla firma

³ È una definizione espressa in molte circostanze da Tiziano Bonazzi, illustre studioso di storia degli Stati Uniti, con la quale egli intende correggere la comune idea, banalizzante, di un presidente statunitense fuori dal mondo, nel suo poco sensato idealismo.

⁴ E poi si dice che la storia è maestra di vita!

del trattato – che i tedeschi considereranno per sempre un *Diktat*, ovvero un testo imposto – una rappresentanza degli sconfitti fu sentita ma le loro affermazioni, di ovvia costernazione, non furono prese in considerazione.

In termini concreti, l'applicazione dei XIV Punti fu ampiamente sovvertita. Wilson aveva proposto un disarmo generale, dato che gli eccessivi armamenti avevano certamente spinto alla guerra. Risultato: la sola Germania venne ridotta a un'impotenza militare, con forze idonee a mere funzioni di ordine pubblico. Il visionario presidente aveva affermato la necessità di una decolonizzazione generale, ma alla sola Germania furono tolte le colonie, per redistribuirle, sotto la forma ingannevole dei mandati della Società delle Nazioni, ai vincitori francesi e inglesi.

Ancora più dolorose, per la Germania, le clausole territoriali, non tanto a occidente, dove la restituzione dell'Alsazia-Lorena alla Francia era scontata⁵, quanto a oriente, per rendere possibile la rinascita di uno stato polacco. Il Punto XIII aveva affermato tale necessità (negli Stati Uniti c'erano milioni di elettori con origini polacche...), ben comprensibile vista la storica esistenza di una nazione polacca, ma in evidente contrasto con il "dogma" wilsoniano dell'autodeterminazione dei popoli: la nuova Polonia sarebbe nata anche su territori abitati da tedeschi, soprattutto per concederle lo sbocco al mare. Nasceva per la Germania un mito doloroso, quello del corridoio polacco e di Danzica strappate alla madrepatria, che restava separata dalla Prussia orientale proprio da questa artificiosa invenzione geopolitica.

Per rendere ancora più comprensibile l'umiliazione del principale sconfitto, vero responsabile del conflitto mondiale⁶, nel giudizio forzato e interessato dei vincitori, la Germania era condannata a pagare immani riparazioni di guerra, che saranno in seguito quantificate in 140 miliardi di marchi-oro. Inoltre, aree del Paese⁷ sarebbero state occupate da forze dell'Intesa, a garanzia del rispetto tedesco delle clausole del trattato.

⁵ Durante la conferenza parigina, Wilson seppe opporsi a ulteriori pretese territoriali franco-belghe.

⁶ La prioritaria responsabilità della Germania risulta dall'articolo 231 del Trattato di Versailles. Sull'argomento complessivo dello scoppio della guerra, e quindi sulle responsabilità politico-diplomatiche, si consiglia Clark C. (2013), *I sonnambuli*, Laterza, Roma-Bari.

⁷ Si pensi alle città di Colonia, Coblenza, Magonza e ad alcune occupazioni successive.

Cilegina sulla torta, il XIV Punto, capolavoro della visione creativa di Wilson, portava all'avvento della Società delle nazioni, futura garante della pace, che Berlino doveva accettare senza potervi aderire – almeno inizialmente. Il principio della sicurezza collettiva, incarnato nell'avvio del sistema delle organizzazioni internazionali, rappresentava certo uno slancio di modernità, ma la Germania non poteva che percepirlo come un greve strumento di controllo e repressione nei suoi confronti.

Non si è qui finora cercata una dettagliata ricostruzione della pace di Versailles, impossibile in questa breve trattazione, bensì la dimostrazione, in misura auspicabilmente convincente, dell'inopportunità di punire in modo eccessivo un nemico nemmeno militarmente travolto. Nell'antica Roma, viveva il principio che i nemici dovevano essere radicalmente distrutti o trattati con rispetto, lasciarli liberi in una condizione di umiliazione rappresentava un errore pericoloso. A Parigi, nel 1919, sotto la spinta di un rancore anzitutto francese ma condiviso, almeno inizialmente, anche dagli altri vincitori, fu scelto proprio l'errore. Sia chiaro, le immani perdite anglo-francesi, l'occupazione tedesca del Belgio, le distruzioni sul suolo francese, rendono in una certa misura comprensibile la scarsa razionalità nella definizione della pace. Alla conferenza di Yalta⁸, nel febbraio 1945, memori di queste vicende, Churchill, Roosevelt e Stalin diedero importanza all'opera di "rieducazione" della Germania, e la sua totale sconfitta – questa volta, sul finire della Seconda guerra mondiale, ben tangibile – non si prestava a malesseri interpretativi, di stampo revanscista, propri del periodo fra le due guerre.

La conclusione è scontata, nella sua disarmante tragicità. Mettendo subito in chiaro che Hitler rappresenterà, negli anni successivi a Versailles e soprattutto con la sua andata al governo, un maestro di politica distruttiva dei valori umani, bisogna comprendere che erano stati forniti, a lui e a tutti i nazionalisti tedeschi, ottimi motivi di destabilizzazione degli equilibri internazionali. La condotta per realizzare tale sovvertimento fu prevalentemente criminale, la Seconda guerra mondiale che ne scaturì deve comunque molto alla pace sbagliata di vent'anni prima.

⁸ AA.VV. (2004), *Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003)*, Monduzzi, Bologna, pp. 315-319.

La *Warfare* intergenerazionale: tra mito e realtà

Francesco Miele¹

Termini come pace, guerra e conflitto generalmente portano alla mente scenari di scontro *inter* o *intra* nazionali sorti per risolvere controversie politiche, economiche e/o ideologiche. Gli studiosi, invece, interessati a problematiche meno sanguinose quali l'invecchiamento e il rapporto tra generazioni spesso utilizzano tali concetti associati all'aggettivo 'intergenerazionale'. Al centro di questo breve contributo, in particolare, vi sarà il concetto di conflitto intergenerazionale, usato frequentemente da sociologi e scienziati politici per descrivere una forte divergenza di vedute politiche tra generazioni, con particolare riferimento alle decisioni da intraprendere in materia di welfare (per questa ragione, talvolta, si è utilizzato il suggestivo *intergenerational political warfare* – Thurow 1996, 47). Da tale prospettiva, dinamiche di ampio respiro quali l'invecchiamento della popolazione², il decremento della spesa pubblica e la conseguente minaccia alla qualità dei servizi di welfare avrebbero portato ad una contrapposizione di interessi tra la popolazione giovane (bisognosa di

¹ Ricercatore in Sociologia generale.

² Con questo termine si indica l'aumento del peso della popolazione anziana rispetto a quella giovane, derivante da un doppio movimento (Pugliese 2011, 22-29): l'invecchiamento dall'alto, prodotto dall'aumento dell'aspettativa di vita media, e l'invecchiamento dal basso, riconducibile alla riduzione delle nascite.

educazione, occupazione e ammortizzatori sociali) e anziana (interessata per lo più ai trattamenti pensionistici, all'assistenza sociale e sanitaria). Il conflitto intergenerazionale si sarebbe insinuato gradualmente dopo la fine dei 'gloriosi trenta', ossia i trent'anni successivi al secondo dopoguerra, caratterizzati nei Paesi occidentali da prosperità economica e sviluppo sociale.

Al livello europeo, seppur con notevoli differenze tra contesti nazionali, questo periodo si è contraddistinto per un clima di pace sociale, in cui lo Stato garantiva il diritto d'accesso ai sistemi previdenziali e ai servizi di welfare per tutte le fasce di età e, parallelamente, le reti familiari assicuravano un supporto continuativo ai cittadini non autosufficienti. Allo stesso tempo, nel discorso pubblico l'età anziana veniva dipinta come un periodo di riposo e passività. Proprio i cambiamenti avvenuti in quest'ultima sfera, con particolare riferimento al discorso mediatico (ossia quello emergente in prodotti come film, pubblicità e serie tv, o nei testi diffusi nei notiziari e attraverso i *social media*) e politico (esemplificato dai programmi elettorali dei partiti politici e dall'agenda delle istituzioni locali, nazionali e sovranazionali), hanno costituito un campanello di allarme per gli scienziati sociali interessati ad esplorare le rappresentazioni culturali dell'età anziana. Per anni, infatti, gli anziani sono stati tratteggiati uniformemente come fragili e bisognosi di assistenza per poi venire raffigurati, dagli anni '90 in poi, come economicamente onerosi e irresponsabili, nel caso non si impegnassero in uno stile di vita attivo (Miele 2021, 58-61). Se entrambi gli atteggiamenti sono in fin dei conti discriminatori e penalizzanti verso la popolazione anziana, per i teorici del 'conflitto intergenerazionale' questo cambiamento è intrecciato con la crescente insostenibilità degli assetti di welfare preesistenti, pensati per una popolazione complessivamente più giovane in cui gli anziani bisognosi di assistenza erano meno e vivevano per un periodo di tempo più limitato (Binstock 2010). In questo senso la colpevolizzazione e l'iper-responsabilizzazione dell'anziano, che è chiamato ad abbracciare forzatamente uno stile di vita attivo al fine di non divenire un peso per la società, sarebbero i primi effetti di un conflitto tra generazioni dovuto alla scarsità di risorse.

Ma è veramente in atto un conflitto o, addirittura, una guerra intergenerazionale? Diversi studi, prevalentemente quantitativi, hanno cercato di verificare empiricamente se nei diversi paesi europei l'età sia un fattore determinante nella definizione delle opinioni politiche individuali in materia

di welfare e, eventualmente, se l'invecchiamento della popolazione stia radicalizzando tale divario. Questi contributi molte volte non rilevano alcuna divergenza significativa tra generazioni una volta chiamate a pronunciarsi su tematiche relative alla spesa pubblica, mentre altre volte constatano l'insorgere di un conflitto intergenerazionale moderato, esemplificato dal fatto che all'aumentare dell'età dei cittadini aumenti anche la sensibilità a misure di welfare indirizzate agli anziani e diminuisca quella verso le politiche giovanili (Hess *et al.* 2017, 13-14). Al contrario, sembra esservi accordo sul fatto che nei Paesi particolarmente oberati dalla spesa pensionistica e da quella destinata alla salute degli anziani non vi sia, rispetto agli altri, una particolare polarizzazione delle opinioni guidata dall'età anagrafica (Emery 2012; Hess *et al.* 2017). Quindi, plausibilmente, in un futuro segnato da un crescente invecchiamento della popolazione non vi sarà un aumento esponenziale delle divergenze politiche tra 'giovani' e 'vecchi'.

A questo punto occorre domandarsi cosa, fino ad ora, abbia impedito l'accendersi di un acceso conflitto intergenerazionale basato sull'accaparramento delle risorse economiche destinate al welfare. Prendendo spunto dalle riflessioni di Binstock (2010, 578-579), gli anziani non sembrano essere destinati per ora a costituire un potere politico contrapposto a uno 'giovane' per un insieme complesso di fattori:

La popolazione anziana avente diritto al voto e potenzialmente avvantaggiata da apposite misure di welfare è corposa (in Italia, ad esempio, è circa il 22% della popolazione), ma comunque è una minoranza rispetto al resto delle fasce della popolazione.

Le "questioni degli anziani" occupano uno spazio limitato nell'agenda politica dei singoli partiti e hanno un impatto limitato sulle scelte elettorali. Sempre prendendo come esempio l'Italia, nelle elezioni politiche nazionali del 2022 i partiti che più hanno trattato di pensioni in campagna elettorale non sembrano essere stati particolarmente premiati dagli over 65³.

Come noto, le caratteristiche individuali che sembrano pesare sulle scelte politiche sono molteplici e includono, oltre all'età, il genere, il livello d'istruzione, la condizione economica, la professione e l'ideologia di riferimento. La teoria del conflitto intergenerazionale si basa sull'assunto che i cittadini

³ <https://tg24.sky.it/politica/2022/09/28/numeri-la-sfida-del-voto-risultati-eta-istruzione>

agiscano prevalentemente i propri interessi materiali, sottostimando invece il peso dei valori e delle norme sociali (Mau e Veghte 2007).

Gli anziani così come i giovani non sono solamente individui, ma membri di comunità e nuclei familiari in cui sono legati a persone di generazioni differenti. Conseguentemente, essi possono essere orientati a supportare riforme e campagne che non rispecchiano direttamente il proprio interesse, ma quello di persone a cui essi sono legati affettivamente e interdipendenti economicamente (Cfr. anche Daatland *et al.* 2012). In particolare, nei paesi mediterranei come l'Italia, tradizionalmente caratterizzati da una forte solidarietà intergenerazionale, si presuppone che le 'vecchie' generazioni abbiano valori di riferimento, legami affettivi e interessi materiali che li portano a supportare misure di sostegno per quelle giovani e viceversa. Ad esempio, un aumento dei servizi e degli aiuti economici destinati ad anziani non autosufficienti non solo rassicura a figli e nipoti che i propri cari ricevano la giusta assistenza, ma li sgrava almeno parzialmente dal dovere finanziare o fornire la cura in prima persona.

Per concludere la suggestiva prospettiva di una *warfare* intergenerazionale sembra essere contraddetta o, comunque, ridimensionata dagli studi empirici svolti fino ad ora. Nonostante ciò, alcuni autori vedono nelle politiche di invecchiamento attivo (es. estensione dell'età pensionabile, programmi di volontariato e corsi di formazione per anziani) un potente mezzo di prevenzione per l'insorgere di futuri conflitti tra generazioni. In altre parole, aumentando le occasioni di partecipazione degli anziani alla vita sociale ed economica si consoliderebbe nei giovani l'idea che questi sono una risorsa più che un peso per la società (Hess *et al.* 2017, 21). Il rischio, però, di puntare principalmente su politiche di questo tipo è il rafforzamento dei pregiudizi verso gli anziani che o per impossibilità o per volontà non usufruiscono di tali misure. Tali politiche, quindi, andrebbero affiancate da iniziative educative e culturali indirizzate ai più giovani e improntate ai valori della solidarietà intergenerazionale.

Riferimenti bibliografici

Binstock R. H. (2010), "From compassionate ageism to intergenerational conflict?", *The Gerontologist*, 50(5), pp. 574-585.

Daatland S.O., Veenstra M., Herlofson K. (2012), "Age and intergenerational attitudes in the family and the welfare state", *Advances in life course research*, 17(3), pp. 133-144.

Emery T. (2012), "Intergenerational conflict: evidence from Europe", *Journal of population ageing*, 5, pp. 7-22.

Hess M., Nauman E., Steinkopf L. (2017), "Population ageing, the intergenerational conflict, and active ageing policies - a multilevel study of 27 European countries", *Journal of population ageing*, 10, pp. 11-23.

Mau S., Veghte B. (eds) (2007), *Social justice, legitimacy and the welfare state*, Ashgate publishing Ltd., Farnham.

Miele F. (2021), *Anziani, salute e società. Politiche di welfare, discorso pubblico e cura quotidiana*, il Mulino, Bologna.

Pugliese E. (2011), *La terza età. Anziani e società in Italia*, in *La terza età. Anziani e società in Italia*, il Mulino, Bologna.

Thurow L.C. (1996), "The birth of a revolutionary class", *New York Times Magazine*, pp. 46-47.

Il sogno della pace genera mostri

Giuliana Parotto¹

La sera del 23 febbraio del 2022 molti abitanti di Kiev e dell'intera ucraina sedevano tranquilli nei caffè. Il pubblico europeo osservava l'evacuazione dei civili americani con perplessità e i telegiornali restituivano immagini di una città in cui la vita si svolgeva normalmente. Una convinzione è stata fino ad allora condivisa: guerra, violenza e conflitto armato non appartengono al suolo europeo, perlomeno nella forma di una invasione di uno Stato sovrano. La guerra di Putin, che ha riconosciuto come tale soltanto un anno dopo, ha improvvisamente spazzato via la quieta illusione che la pace in Europa fosse una conquista più o meno definitiva, che gli ideali del pacifismo fossero ormai così diffusi da impedire, quasi motu proprio, la possibilità che un soggetto capace di scatenare una siffatta guerra di aggressione semplicemente potesse esistere. Molti commentatori hanno parlato di guerra "ottocentesca" completamente "fuori tempo", come un polveroso colbacco da ussaro, estranea al modo con cui oggi si dovrebbero risolvere i conflitti.

Si assiste ad un fenomeno particolare: i leader politici sanno forse riconoscere dei pericoli che si profilano e che potrebbero mettere in discussione la loro esistenza - nel caso specifico valga per tutti l'esempio di Joschka Fischer, ministro degli esteri del governo Schröder, che, a ridosso della occupazione

¹ Professoressa ordinaria in Filosofia politica.

russa della Crimea, scrive un libro intitolato “E se l’Europa fallisce?” dove denuncia chiaramente il pericolo rappresentato da Putin, non solo per l’Ucraina ma per tutti i territori della ex Unione Sovietica - eppure questi pericoli non vengono fronteggiati con azioni adeguate, ovvero efficaci nel mondo reale. Le parole che, come autentiche sciabolate, scrive al proposito Eric Voegelin, ci fanno pensare. Nel *La nuova scienza politica*, Voegelin stigmatizza la reazione della società occidentale alla guerra, reazione che si limiterebbe ad esprimere “la disapprovazione, la condanna morale, le dichiarazioni di intenzioni, i manifesti e gli appelli all’opinione pubblica mondiale, la condanna dei nemici come aggressori” fino a proporre di mettere fuori legge la guerra. Si tratta di quelle che definisce “operazioni magiche nel mondo del sogno”, che non nascondono alti ideali o nobili aspirazioni quanto piuttosto la perniciosa perdita del senso di realtà, dovuta a quella che l’autore definisce una vera e propria corruzione morale ed intellettuale che ha come oggetto specifico il linguaggio². Un tema che emerge, significativamente, anche a proposito del Nazionalsocialismo, come conferma la testimonianza di Victor Klemperer e le analisi di molti altri autori. La costruzione della “realtà fittizia” ha come risultato, in ambito pratico, la menzogna sistematica: “La menzogna diventa un modo indispensabile poiché la seconda realtà afferma di essere vera, e dal momento che entra costantemente in conflitto con la prima, diventa necessario mentire di continuo”³. Quando la menzogna sistematica è socialmente dominante può compromettere, a certe condizioni, l’esistenza stessa della società.

Per quale motivo il “sogno della pace” così definito è sintomo di una perdita di realtà?

Importanti indicazioni le troviamo nella storia del pensiero pacifista a partire da Charles Irenée Chastel de Saint-Pierre con il suo *Progetto per rendere la pace perpetua in Europa*, passando per *La pace perpetua* di Kant, o il progetto di Saint Simon sulla *Riorganizzazione della società Europea*. Solo per citare i più noti. Lo stesso spirito lo troviamo nella letteratura, basti pensare ad alcune significative pagine che troviamo nei *I Miserabili* di Victor Hugo. Non è possibile, evidentemente, affrontare in modo analitico questi testi, nella diversità degli accenti e nella loro complessità. Vi sono, tuttavia,

² E. Voegelin (1999), *La nuova scienza politica*, Borla, Roma, p. 209.

³ E. Voegelin (2005), *Hitler e i Tedeschi*, Edizioni Medusa, Milano, p. 85.

dei tratti comuni che intrecciano convinzioni di ordine antropologico, politico, filosofico.

L'idea della pace e la sua traduzione istituzionale nel sistema degli stati europei nasce nel contesto dell'Illuminismo, con la sua inveterata fiducia nella ragione e nella capacità dell'uomo di farne uso. L'Abbé de Saint-Pierre elenca i numerosi vantaggi che l'accordo tra gli stati europei apporterebbe, non solo il raggiungimento di una solida sicurezza contro tutte le possibili guerre, anche quelle civili, ma anche l'aumento della ricchezza ottenuto attraverso la diminuzione delle spese militari. Nasce un progetto di organizzazione della Grande Alleanza, dotata di un'assemblea permanente di rappresentanti con il compito di risolvere pacificamente le controversie e i conflitti. La massima che ispira il regolamento è di carattere politico e recita "*salus populi suprema lex est*"⁴. Una massima condivisa, in sostanza, anche da Immanuel Kant secondo cui il libero uso della ragione sarebbe il punto di non ritorno nella storia della umanità avviata verso un progresso civile e politico, non automatico tuttavia, bensì affidato all'umanità stessa. Anche per Kant la pace perpetua è un obiettivo raggiungibile: nel progetto troviamo gli articoli provvisori e definitivi che porterebbero a questo risultato. Qui, ancora, la dimensione politica ha un posto centrale: alla *salus populi* dell'Abbé de saint Pierre, Kant sostituisce il primo articolo definitivo, secondo il quale "la costituzione di ogni stato deve essere repubblicana". Ciò significa che libertà, uguaglianza, e obbedienza ad una legge comune, che sostanziano tale costituzione, sono parimenti la prima e migliore garanzia per la pace.

L'idea del progresso e della "civiltà" come forma di sviluppo verso società pacifiche e "perfette" è l'ispirazione di questi scritti e di molti successivi. La storia non è considerata, secondo questi autori, come il palcoscenico delle vicende umane che, come pensava Nietzsche, si ripetono e gli attori che recitano sempre il medesimo dramma farebbero meglio ad impiccarsi. Non ripetizione e nemmeno catastrofe: per i sostenitori della pace perpetua la storia muove verso il meglio ed ha, quindi, una specifica direzione, ovvero un senso, nella duplice accezione del termine che Karl Löwith ha sottolineato⁵.

⁴ Charles Irenée Chastel de Saint-Pierre, *Esposizione degli articoli del trattato fondamentale per rendere la pace d'Europa il più duratura possibile*, in Saint Pierre, Rousseau, Kant, *Progetti per la pace perpetua*, (ed. C. Curcio), Roma, Colombo, 1946, p. 54.

⁵ K. Löwith, *Significato e fine della storia. I presupposti teologici della filosofia della storia*, Il Saggiatore, Milano, 2014.

Ciò esprime la filosofia della storia che ha trionfato nel secolo XIX e che ha ispirato le posizioni politiche ancora dominanti nel panorama contemporaneo, come quella di conservatori e liberali, pur schierati su opposti fronti.

Dopo le due guerre, sono ancora questi autori ad essere indicati quali padri e ispiratori di istituzioni come l'Unione Europea o le Nazioni Unite; sono la base ideale di ogni tentativo di trovare soluzione giuridica ai conflitti; ispirano iniziative come quella della Comunità di sant'Egidio o numerosi movimenti pacifisti. Sostanziano, pur con linguaggi vaghi e suggestioni dai contorni imprecisati, opinioni socialmente diffuse e condivise, che restano alla superficie e poco si soffermano sulle premesse filosofiche, antropologiche, sulla filosofia della storia che ne forma il "frame", per dirla con George Lakoff⁶.

Si trovano qui le ragioni per cui il sogno della pace porta alla perdita della realtà. Che potremmo altrimenti definire come una perdita di memoria rispetto ad esperienze e concezioni sedimentate sia nel mondo antico che in quello cristiano. Possiamo qui soltanto accennarvi in forma di appunto. *In primis* una antropologia che assume la costanza della natura umana, non migliorabile, fallibile, tendente verso il male. In chiave simbolica, ciò è stato espresso dall'idea e dal racconto del peccato originale, da cui nessuno è esente. Per gli antichi la costanza della natura umana trova espressione nel mito, luogo simbolico dove eternamente si ripete la tragedia dell'uomo greco. O dell'uomo *tout court*, nella coazione a ripetere che conferirebbe, per Freud, alla vita psichica un certo carattere demoniaco⁷.

La storia può essere raccontata, quella dei grandi uomini e delle vicende politiche, ma non ha un senso complessivo e nemmeno una direzione. Non può essere dunque il campo in cui, come pensavano i liberali nell'Ottocento ed ancora oggi, la forza viene gradualmente sostituita dalla ragione, ma il campo di una lotta sempre aperta. Un'idea che ottiene un posto centrale nel pensiero cristiano: Agostino oppone la Civitas Dei alla Civitas terrena, come forze contrapposte tanto nell'uomo quanto in una storia ritenuta virtualmente finita, ovvero entrata nella fase della *senectus*. Per gli antichi le cose ritornano, e, se una perfezione è esistita, essa giace sepolta nel passato.

⁶ G. Lakoff, *Non pensare all'elefante! Come riprendersi il discorso politico*, Chiarelettere, Milano, 2004.

⁷ S. Freud, *Al di là del principio del piacere*, Bollati Boringhieri, Torino, 2013.

La realtà non coincide con il sogno e nemmeno con la ragione, e neanche procede nella costante tensione degli opposti, come voleva Eraclito per il quale il mondo è *polemos*, il “padre di tutte le cose”. Anche la contraddizione vale per il nostro intelletto e non per l’esistenza. Certo, ogni società si dota di un ordine che è intelleggibile; l’esistenza stessa, però, non lo è e può solo essere esperita. Perché l’essere non ha esistenza logica e l’esistenza non ha essere logico.

Non del sogno della pace abbiamo bisogno, ma di una pace vigile ed attenta, disposta a cogliere ciò che la tradizione filosofica classica e cristiana ci hanno lasciato in eredità. Una pace anche provvisoria e sempre fragile consapevole della irriducibile inintelleggibilità dell’esistenza umana.

Riferimenti bibliografici

Charles Irenée Chastel de Saint-Pierre, *Esposizione degli articoli del trattato fondamentale per rendere la pace d'Europa il più duratura possibile*, in Saint Pierre, Rousseau, Kant, *Progetti per la pace perpetua* (1946) (Curcio C. cur.), Roma, Colombo.

Freud S. (2013), *Al di là del principio del piacere*, Bollati Boringhieri, Torino.

Lakoff G. (2004), *Non pensare all'elefante! Come riprendersi il discorso politico*, Chiarelettere, Milano.

Löwith K. (2014), *Significato e fine della storia. I presupposti teologici della filosofia della storia*, il Saggiatore, Milano.

Voegelin E. (1999), *La nuova scienza politica*, Borla, Roma.

Voegelin E. (2005), *Hitler e i Tedeschi*, Edizioni Medusa, Milano.

L'utopia della pace. Una riflessione attraverso Jean-Jacques Rousseau

Teresa Tonchia¹

L'idea di pace fin dall'antichità ha costituito un ideale, un fine da raggiungere sia sul piano individuale che su quello collettivo. Se la pace interiore riflette il buon ordine delle parti dell'anima e coincide con quella condizione che rende possibile ad ognuno di vivere come vuole, sotto il profilo collettivo la pace si può realizzare nella *polis*, nella dimensione pubblica sia al suo interno per cui si cerca di scongiurare qualsiasi guerra civile e pensare al benessere dei cittadini, che al suo esterno, nei confronti delle altre città. Il pensiero greco, inoltre, ci insegna come l'aspirazione alla pace all'interno del mondo evidenzi il suo rapporto antinomico – di contrapposizione – con la guerra. La nozione di pace presuppone quella di guerra, o, più in generale, ogni discorso sulla pace presuppone il discorso sulla guerra (Bobbio 1991: 119-124). Questa constatazione spiega anche perché, nella storia del pensiero politico, siano state formulate moltissime definizioni di guerra mentre la pace è stata concepita principalmente in senso “negativo” come assenza di guerra.

La pace, allora, nella sua accezione più generale può essere definita *apofaticamente* come assenza – cessazione, soluzione, etc. – di un conflitto che individua ciò che pace non è. I due termini – pace e guerra – vengono interpretati come contrari in un'opposizione in cui *tertium non datur*. Ciò comporta il rapporto di muta esclusione tra pace e guerra, tra ordine e disordine.

¹ Ricercatrice in Filosofia della politica.

In quest'ottica si inseriscono i progetti per la "pace perpetua"² da raggiungere attraverso un governo mondiale, progetti fioriti in Europa dal XVIII secolo³ e ritenuti, dai contemporanei, progetti visionari, utopici sebbene in essi si possano riscontrare i fondamenti giuridici e politici delle odierne organizzazioni internazionali. Tali progetti, infatti, hanno costituito il tentativo di unire stabilmente gli Stati europei allora esistenti in un ordine universalistico in grado di garantire la pace. In quest'ottica l'Europa sarebbe stata un freno alla guerra e il luogo ideale per l'instaurazione della pace.

Il contributo di Rousseau all'interno dalla problematica pacifista trova spunto dall'incarico datogli da M.me Dupin di cui era segretario a Parigi, di riordinare le carte dell'abate Saint Pierre che erano in suo possesso preparando una nuova edizione dei suoi scritti come il filosofo ci racconta nelle *Confessioni* (libro IX).

Il risultato di quest'impresa di riordino dei manoscritti di quell'uomo dabbene portò alla pubblicazione di una serie di saggi noti come *Ecrits sur l'abbé de Saint-Pierre* terminati nell'inverno del 1758-59 e composti dall'*Estratto dal progetto di pace perpetua del signor abate di Saint Pierre* e dal *Giudizio sul progetto di pace perpetua*. Questi scritti costituiscono una riflessione sulla problematica della pace attraverso il commento all'opera di Saint-Pierre; essi, infatti, evidenziano come l'analisi di quei manoscritti fosse diventato un pretesto per «pensar qualche volta a mio modo e potevo dare al mio lavoro una forma tale, da far passare molte importanti verità sotto l'elgida dell'abate di Saint-Pierre, molto più felicemente che sotto la mia» (*Confessioni IX*). Ne viene che il commento al progetto di pace si tinge di aspetti originali rispetto all'opera originaria, influenzati dalla profondità di pensiero del ginevrino e finiscono con il mettere in luce molteplici aspetti che, nel modello dell'abate, erano rimasti solamente abbozzati. L'idea di presentare le sue idee sotto altra veste, ma anche di onorare la memoria dell'abate si realizza attraverso la stesura dell'*Estratto* e del *Giudizio* anche se in realtà anche nell'*Estratto* emergono le idee del filosofo ginevrino.

È proprio attraverso l'analisi dei manoscritti e del pensiero di Saint-Pierre che è possibile ricavare l'idea e la posizione di Rousseau sulla questione della

² Le citazioni dei progetti di pace vengono tratti, per semplicità di consultazione, da Archibugi D., Voltaggio F. (ed.) (1991), *Filosofi per la pace*, Editori Riuniti, Roma.

³ Non dobbiamo dimenticare i precursori di questi progetti da Emeric Crucé, al duca di Sully ex ministro di Enrico IV, a William Penn le cui idee risalgono al XVII secolo.

pace. Innanzitutto, la posizione del ginevrino nei confronti della guerra, distruttrice di vite umane come di beni, è negativa in quanto il ricorso al diritto alla forza era deplorato come afferma nel *Contratto sociale* (I,3). La guerra viene ritenuta una follia essendo fuor di natura e di ragione; è, insomma, senza senso perché risponde alla volontà dei principi di conquistare una potenza e un predominio per soddisfare il loro assurdo desiderio di appropriazione. La guerra, così, corrisponde al desiderio di uno ma va a scapito dei cittadini che, pur rimanendo estranei alle guerre, in realtà vi partecipano prendendo le armi e morendo.

Onde evitare questa possibile ma reale situazione di conflitto a livello europeo, l'idea proposta dall'«uomo dabbene» era la creazione di un governo sovranazionale, una confederazione degli Stati europei al di sopra della sovranità dei singoli sovrani e che si sarebbe configurata nella Repubblica europea. Tale idea di Europa, secondo Rousseau, nel pensiero dell'abate coincide con una Repubblica cristiana quanto ai fondamenti ideologici e alla tradizione storico culturale dei singoli Stati. Tale confederazione risulta essere auspicabile perché fondata, da un lato, dalla preferibilità di vivere in una condizione di pace rispetto a quello di guerra, la quale risulta essere dannosa in quanto compromette la libertà di commercio e, di conseguenza, viene ad intaccare il benessere economico sia della società civile che dello Stato. Inoltre, la situazione geopolitica dell'Europa del tempo impedisce a un singolo Stato di aspirare all'egemonia politica del continente (Archibugi-Voltaggio 1991: 114) e di essere, così, uno strumento di pacificazione.

Per questo l'idea di Saint-Pierre deve essere rivalutata secondo il parere di Rousseau. Come sostiene nell'*incipit* dell'*Estratto*, «Mai progetto più grande, più bello e più utile ha occupato lo spirito umano, di quello di una pace perpetua e universale fra tutti i popoli dell'Europa; e mai un autore ha più meritato l'attenzione del pubblico, di colui che propone un sistema per mettere in esecuzione tale progetto».

Per instaurare la pace è necessario superare gli ostacoli che sorgono nelle relazioni tra i singoli Stati e comprendere che essa dipende unicamente dal consenso dei sovrani. Seguendo le riflessioni di Rousseau nel *Giudizio* «i vantaggi che risulterebbero dalla sua esecuzione per ogni principe, per ogni popolo e per l'Europa tutta, sono immensi, evidenti, incontestabili; non vi è nulla di più solido e di più esatto dei ragionamenti con cui l'autore li afferma. Realizzare la sua Repubblica europea anche per un solo giorno sarebbe sufficiente a farla

durare in eterno, a tal punto ciascuno troverebbe confermato dall'esperienza, nel bene comune, il suo personale interesse». Eppure, nonostante la fattibilità di questo progetto, sono proprio gli stessi principi ad ostacolarne la realizzazione per mantenere intatto il loro dominio assoluto all'interno dello Stato dove essi regnano e non sono sottoposti alla legge nonché il loro dominio esterno, dei propri. Questa situazione evidenzia come il progetto sulla pace di Saint-Pierre sia irrealizzabile quanto ai mezzi proposti dall'abate sebbene sia auspicabile. Il progetto della Repubblica cristiana di questo «onesto uomo» è, secondo Rousseau, saggio e «non è chimerico» (*Giudizio*: 154) come è stato dimostrato dal *Grand Dessein* di Enrico IV e del suo primo ministro il duca di Sully del 1638. «Per realizzarlo sarebbe infatti necessario che la somma degli interessi particolari non prevalesse sull'interesse generale, e che ciascuno potesse vedere nel bene di tutti il bene maggiore sperabile per se stesso» (*Giudizio*: 153). Di conseguenza, l'interesse reale – il raggiungimento della pace perpetua – dovrebbe prevalere su quello apparente ovvero l'indipendenza assoluta dei sovrani che vedrebbero delimitato il loro potere. L'errore di Saint-Pierre è stato quello di credere che i particolari interessi dei sovrani potessero coesistere in una comunità internazionale ovvero essere convogliati verso un interesse generale.

Se il progetto per la pace perpetua sembra, nel momento in cui Rousseau scrive, irrealizzabile e del tutto assurdo poiché potrebbe attuarsi solamente con mezzi violenti e dannosi all'umanità, ciononostante potrà diventare un progetto attuabile attraverso l'alleanza tra i popoli dopo che ogni singolo Stato avesse realizzato, al suo interno, il diritto (Curcio 1946: 30), ovvero un'istituzione etico-giuridica in cui «ognuno fosse libero come prima» avendo in tal modo recuperato la sua vera natura. Come scrive nel *Contratto sociale* bisognava «trovare un'associazione che difenda e protegga, con tutta la forza comune, la persona e i beni di ciascun associato e per la quale ognuno, unendosi a tutti, non ubbidisca, pertanto, che a se stesso e resti libero come prima» (I, 6). Di conseguenza, solamente uno Stato democratico, fondato sul consenso dei cittadini, dei governati, che costituiscono un corpo sovrano, può essere uno Stato di pace poiché la democrazia è in grado di garantire la persona umana, la sua libertà e attuare concretamente l'uguaglianza attraverso un patto sociale. La democrazia, però, era attuabile più facilmente in Stati di piccole dimensioni come sostiene nel *Contratto sociale* (III, 3) ove è facilmente realizzabile la coincidenza tra la volontà dei governanti con quella dei governati seguendo il modello della *polis* greca o della Roma repubblicana dove l'esercizio

del potere risulta sottoposto alla verifica immediata da parte dell'assemblea popolare. Tale situazione, secondo Rousseau, si stava manifestando anche ai suoi tempi nella sua città natale, Ginevra, e anche nelle altre istituzioni dei cantoni svizzeri. A differenza dell'abate emerge, nel pensiero del ginevrino, l'esigenza di salvaguardare il benessere dei popoli instaurando un sistema etico e giuridico di relazioni internazionali dove ogni società «avrebbe potuto e dovuto realizzare l'esperienza del *Contratto sociale*» (Curcio 1946: 30).

Di conseguenza, se la democrazia, sotto il profilo teorico, avrebbe potuto costituire un governo politico finalizzato alla non belligeranza e, quindi alla pace, essa era ritenuta apparentemente un regime pacifico come anche l'esperienza storica della Rivoluzione francese ha testimoniato. Del resto, la democrazia è ritenuta dal filosofo ginevrino un regime proprio degli dèi e non degli uomini come si evidenzia nel *Contratto sociale*.

Eppure, seguendo il proposito rousseauiano, l'anelito alla pace perpetua ritenuto in se stesso un buon obiettivo per non sfociare nell'utopia come nel caso del progetto dell'abate, necessitava di strumenti attraverso i quali sarebbe stata resa possibile. Da ciò si ripropone il legame con la realizzazione della pace e il modello istituzionale e politico in grado di attuarla. In quest'ottica si inserisce il progetto kantiano di pace perpetua, l'opera più celebre e significativa del pacifismo giuridico, dove per essere "perpetua", la pace deve implicare l'omogeneità tra le costituzioni politiche dei singoli Stati, omogeneità che va ricercata nell'ordinamento repubblicano. Sono gli «Stati costituzionali di diritto fondati sul principio di rappresentanza e sulla divisione dei poteri» (Panbianco 1997) che sono in grado di garantire la pace perpetua in quanto rende gli Stati che li adottano più pacifici rispetto agli altri a causa della partecipazione diretta dei cittadini alla gestione della cosa pubblica.

In quest'ottica ovvero nella ricerca dei mezzi per la realizzazione della pace perpetua la progressiva democratizzazione del sistema e il progressivo allargamento degli Stati democratici (Bobbio 1989) risulterebbe idoneo e necessario allo scopo. Eppure, la storia evidenzia come l'azione degli Stati uniti d'America nel promuovere la democrazia nel mondo che è diventata una vera e propria missione in nome di quei principi di pace e sicurezza enunciati dalla Carta delle Nazioni Unite si sia trasformata in un vero e proprio imperialismo in cui la pace scompare nella necessità di sicurezza. Sicurezza che implica necessariamente un controllo capillare che richiama l'immagine della democrazia rousseauiana definita appunto totalitaria e che ci riporta al problema se la pace sia un'utopia.

Riferimenti bibliografici

Archibugi D., Voltaggio F. (cur.) (1991), *Filosofi per la pace*, Editori Riuniti, Roma.

Archibugi D., Koenig-Archibugi M. (2006), "Che cosa c'è di democratico nella pace democratica?" *Democrazia e legittimità - Quaderni di Relazioni Internazionali*, 2, pp. 4-17.

Bobbio N. (1989), *Il Terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra*, Edizioni Sonda, Milano.

Bobbio N. (1991), *Il problema della guerra e le vie della pace*, il Mulino, Bologna.

Curcio C. (cur.) (1946), *Progetti per la pace perpetua*, Colombo editore, Roma.

Gallie W.B. (1993), *Filosofie di pace e guerra*, il Mulino, Bologna.

Mikkeli H. (2002), *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, il Mulino, Bologna.

Panebianco A. (1997), *Guerrieri democratici: La democrazia e la politica di potenza*, il Mulino, Bologna.

L'Unione Europea e l'obiettivo della pace

Alessia Vatta⁴

Nel 2012, il premio Nobel per la Pace venne assegnato all'Unione Europea per il suo contributo al progresso della pace e della riconciliazione e per aver garantito la democrazia e i diritti umani in Europa. Nella motivazione del premio, si sottolineava come l'Unione avesse aiutato a trasformare la gran parte d'Europa da un continente di guerra a un continente di pace. La somma attribuita con il premio (circa 930mila euro) fu devoluta a progetti di assistenza ai bambini vittime di guerre e conflitti. Il conferimento del premio venne generalmente accolto con sorpresa mista all'auspicio che servisse da stimolo per un ulteriore rafforzamento dell'Unione.

Storicamente, già nel Manifesto di Ventotene (1941) era stata evidenziata la necessità del superamento degli Stati nazionali, considerati i principali responsabili delle guerre che per secoli avevano sconvolto l'Europa, a favore di un nuovo Stato federale europeo. In seguito, nella Dichiarazione Schuman (1950), a sostegno dell'istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (Ceca), l'allora Ministro degli esteri francese aveva affermato che la pace mondiale poteva essere salvaguardata con sforzi proporzionali ai pericoli in agguato, e che l'Europa unita sarebbe sorta per effetto di azioni concrete in grado di creare una solidarietà di fatto. Un'Europa organizzata e

⁴ Ricercatrice in Scienza politica.

vitale era ritenuta indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche, partendo dalla comunanza degli interessi economici e commerciali. Si riteneva infatti che mettere in comune gli interessi economici avrebbe contribuito ad innalzare i livelli di vita e sarebbe stato il primo passo verso un'Europa più unita. Questa argomentazione riprendeva la proposta precedentemente formulata da Winston Churchill (1946), secondo cui l'Unione dei Paesi europei – per la condivisione dell'eredità comune di cultura, arte, filosofia e scienza – avrebbe determinato la prosperità e la gloria per i loro cittadini.

Dalla sua nascita come Comunità Economica Europea (1957) e con il passaggio all'Unione Europea (1992), la costruzione comunitaria ha conseguito il più lungo periodo di pace e stabilità che l'Europa abbia conosciuto nella sua storia. La pace è inoltre sancita come impegno dei popoli d'Europa nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000, emendata nel 2007), e soprattutto rientra tra gli obiettivi della politica europea previsti dal Trattato di Lisbona (firmato nel 2007 e vigente dal 2009). Le stesse missioni gestite dall'Unione con mezzi civili e militari (Titolo V, art. 43) escludono misure offensive e prevedono invece operazioni di disarmo, soccorso umanitario, consulenza e assistenza, prevenzione dei conflitti e mantenimento della pace, gestione delle crisi e stabilizzazione. Anche per questo motivo l'Unione Europea è stata definita “potenza civile” (Telò 2004) nell'ambito degli studi sul processo di integrazione. Nella sua attività politica, l'Unione utilizza prevalentemente strumenti normativi, economici e diplomatici, privilegiando un approccio preventivo e di risoluzione dei conflitti, con preferenza per il multilateralismo e la cooperazione, e applicando forme di condizionalità politica connessa ai valori e agli interessi dell'Unione e degli Stati membri.

In tal senso, l'Unione ha operato nel tempo a favore di un ordine internazionale volto all'eliminazione della violenza e del ricorso alla forza nelle relazioni tra gli Stati. Ha inoltre richiesto ai suoi Stati membri di raggiungere un livello elevato di implementazione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. Secondo Gamble (2009), l'Unione rappresenta la realizzazione della pace in Europa, ma la sua rilevanza come attore globale è in dubbio, dato che altre parti del mondo non ne condividono i valori e i principi. Tuttavia, proprio la sua capacità di *peace-making* risulta essere ovunque apprezzata a livello internazionale (Lucarelli 2009). Di certo, nella politica europea la memoria del passato ha un peso peculiare rispetto ad altre aree

geografiche (Telò 2004, 189). Ciò rafforza il senso di responsabilità per il bene collettivo e la difesa degli interessi comuni, tra cui la pace. Resta comunque auspicabile e necessario il rafforzamento degli strumenti decisionali e politici europei, in un contesto internazionale imprevedibile e spesso rischioso, in cui la pace – nella quale i cittadini dei paesi dell'Unione sono abituati a vivere da oltre settant'anni – non può e non deve essere data per scontata.

Riferimenti bibliografici

Gamble A. (2009), *Dalla pace liberale al ritorno della storia: l'Unione europea e l'ordine mondiale in trasformazione*, in Laschi G., Telò M. (cur.), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, il Mulino, Bologna, pp. 53-72.

Lucarelli S. (2009), *L'UE potenza civile: ossimoro o animale bicefalo?*, in Laschi G., Telò M. (cur.), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, il Mulino, Bologna, pp. 253-272.

Telò M. (2004), *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari.

Passi di pace. Riflessioni sui cammini religiosi

Moreno Zago¹

Il turismo è un fenomeno polisemico che racchiude motivazioni e modalità di viaggio diverse. Il turismo religioso, in particolare, fa dialogare due mondi, apparentemente, distanti: quello del tempo libero e del divertimento e quello della sfera spirituale; un modo di viaggiare “frivolo” con uno che, storicamente, con il pellegrinaggio, affonda le radici nella sacralità dell’essere umano. Entrambi i mondi, però, anche se con valenze diverse, sono un sollievo per l’anima. Un momento di pace con se stessi e con gli altri (Savelli 2014).

Parlare di “cammini religiosi” significa parlare di luoghi che sospendono la quotidianità, fanno entrare le persone in uno spazio diverso. Queste persone sono sia i semplici viandanti e sia i più motivati pellegrini. Richiamando un concetto caro al filosofo e sociologo francese Foucault (1967), i cammini religiosi possono essere considerati “spazi eterotopici”, spazi che riflettono e delineano gli altri spazi con cui entrano in relazione, luoghi di elaborazione da cui emergono nuovi modi di sperimentare gli spazi sociali che caratterizzano la modernità. Il cammino religioso può considerarsi il contro-luogo, dove l’individuo sospende le relazioni di una quotidianità frenetica o ricerca una risposta a un momento di crisi e (ri)considerare il rapporto con se stesso e con gli altri. Il cammino si caratterizza così come eterotopia, dove tempo

¹ Professore associato in Sociologia dell’ambiente e del territorio.

e spazio assumono connotazioni diverse, ma si inserisce in uno spazio conosciuto, quello dell'organizzazione turistica, fatta di segnaletica, offerta ricettiva, accompagnamento, accessibilità, ecc.

Da una *survey* sulle motivazioni del viaggio condotta nei principali luoghi della fede e cammini religiosi della regione Friuli Venezia Giulia a pellegrini (per i quali il viaggio è ricerca esistenziale), turisti religiosi (il viaggio come affermazione di fede in un contesto di elevata valenza culturale) e turisti generici (il viaggio come un momento di curiosità) sono emersi i seguenti risultati (Zago 2020).

Il cammino è un luogo “deviante” poiché per il pellegrino è uno spazio e un tempo separati per riflettere sui temi complessi della contemporaneità. Qui i pellegrini possono riflettere sulla crisi valoriale, riconnettersi con la loro situazione nel presente e contemplare le incertezze del futuro. Il cammino valorizza la dimensione spirituale lontano dalle tentazioni di un'organizzazione eccessivamente turistica (*Eterotopie di crisi e deviazione*).

I cammini avvicinano all'elemento devozionale e sacro le testimonianze della cultura materiale e immateriale del territorio, i paesaggi e le espressioni dell'identità locale, dell'esperienza e del sapere fare. Il pellegrino vive un territorio dove l'elemento spirituale mantiene un'evidente rilevanza che viene però accentuata ed esaltata dal contesto storico, ambientale, culturale e sociale in cui il culto per il luogo sacro si è sviluppato. I cammini diventano così anche occasione di sviluppo territoriale intrecciando saperi e produzioni locali, servizi di ricettività e ristorazione, disponibilità all'accoglienza. Il fascino spirituale dei luoghi viene inoltre amplificato dall'incontaminazione ambientale, dalla ricchezza culturale e dagli splendidi paesaggi lagunari, collinari, montani, di piccoli borghi e grandi città che li circondano. Pertanto, la promozione dei luoghi di culto e dei cammini passa necessariamente per la tutela e valorizzazione delle risorse presenti nell'*hinterland* e il coinvolgimento dei loro residenti (*Eterotopie di funzionalità*).

I cammini attraversano luoghi sperduti, boschi impervi, paesi abbandonati, chiesette sconstate, obbligando il pellegrino a confrontarsi con il suo passato, traendo piacere dall'impatto dato dall'osservare le rovine del passato inserite nel presente. La giustapposizione del reale e del familiare con il surreale e l'alieno consente ai pellegrini di percepire, non solo un senso di rovinosa bellezza e smarrimento, ma anche un senso di ansia e incomprendimento per luoghi un tempo vissuti e ora abbandonati (*Eterotopie di giustapposizione*).

Per Foucault, le eterotopie funzionano quando gli individui si trovano in una sorta di pausa o immobilità rispetto al loro tempo “tradizionale”. Durante il cammino, il pellegrino esce dalla propria *routine* giornaliera solo per il fatto stesso di doverlo percorrere e, lungo lo stesso, esperienze passate e presenti della storia e del vissuto dei pellegrini si combinano tra loro in modo continuo e indefinito (*Eterotopie di cronologia*).

Le eterotopie presuppongono un sistema di aperture e chiusure che le isolino e, al contempo, le rendano accessibili. Secondo Foucault, ogni eterotopia ha un proprio sistema di rituali (purificazioni) per valorizzare (aprire) e de-valorizzare (chiudere) lo spazio. In qualunque viaggio, la partenza è il momento in cui ci si prepara, mentalmente e praticamente: si comincia a organizzarsi, sistemando le cose della quotidianità e predisponendo quelle per il viaggio. La credenziale è il documento che attesta, oltre all’effettivo svolgimento del percorso, che il viandante è un pellegrino e non un escursionista o un turista, permettendogli così l’utilizzo di alcune delle strutture di ospitalità non accessibile a coloro che non possiedono tale documento (*Eterotopie di (de)valorizzazione*).

Le eterotopie, infine, creano illusioni che coinvolgono ogni spazio reale, costruendo un luogo considerabile “altro”, diverso. È un modo per compensare la paura del vivere la contemporaneità. Inizialmente, muoversi in questo ambiente dona un senso di sicurezza che viene presto sostituito dall’ansia che la società e i suoi valori possano venire distrutti in maniera sconsiderata da parte di una comunità globale, disattenta e non curante. La ricerca ha messo in luce il desiderio del pellegrino di separarsi dal proprio mondo abituale e andare verso destinazioni remote e con modalità di organizzazione non rigide o standardizzate, ma ispirate sul momento (*Eterotopie di illusione e compensazione*).

In conclusione, immerse nella fretta, nel rumore, nella superficialità e formalità delle relazioni del tempo della quotidianità, le persone, nel tempo alternativo, cercano l’esatto contrario: relazioni proporzionate (e, quindi, non la massa), un luogo per incontri ravvicinati, il silenzio, il tempo lento delle cose contemplate e gustate. Nel turismo lento, a cui appartiene anche il pellegrino, la qualità dell’offerta è una caratteristica importante. Questa si deve riscontrare nella conservazione dell’*habitat* naturale e artistico-culturale, in un sistema più attento, responsabile, meno approssimativo, standardizzato e/o banale, nell’adozione di processi sostenibili, orientati all’apprendimento,

nella costruzione di momenti esperienziali e di interazioni feconde con le comunità locali e tra compagni di viaggio (Zago 2011).

Il viaggiatore religioso diventa attore attivo della conservazione degli *habitat* naturali attraverso l'oggetto del suo sguardo, l'apprezzamento per il patrimonio naturalistico e per la qualità dei servizi offerti, il vissuto di una spiritualità lontano da contaminazioni commerciali, ecc. I cammini, attraversando territori diversi per cultura e tradizioni e i luoghi santi, quali poli di attrazione religiosa e turistica, possono diventare un'opportunità di sviluppo e tutela del territorio per alcune zone montane e rurali e di sostegno per le comunità locali che dovrebbero essere direttamente coinvolte nella diffusione delle tradizioni popolari, nella promozione dei prodotti tipici e nella gestione dell'ospitalità e della salvaguardia dei territori (Baldin e Zago 2017).

Non si dimentichi, infine, che i cammini sono fortemente legati al tema della pace poiché fanno incontrare persone di culture e fedi diverse, favorendo il dialogo e la comprensione; spesso impegnativi, ricordano il valore dell'umiltà e della semplicità, riducendo il conflitto derivante da desideri materialistici e dall'egoismo; favoriscono l'introspezione spirituale, generando un senso di calma e pace interiore e, attraversando paesaggi tranquilli, ri-connettono le persone alla natura.

Riferimenti bibliografici

Baldin S., Zago M. (cur.) (2017), *Luoghi dell'anima, anime in cammino. Riflessioni su eredità culturale e turismo religioso*, FrancoAngeli, Milano.

Foucault M. (1967/2011), *Spazi altri. I luoghi delle eterotopie*, Mimesis, Milano.

Savelli A. (2014), "Pellegrinaggio e turismo religioso: le immagini latenti", *Rivista di Scienze del Turismo*, 2, pp. 5-22.

Zago M. et al. (2020), *Il Giubileo della Misericordia a nord-est: pellegrini in cammino per fede e turismo*, FrancoAngeli, Milano.

Zago M. (2011), "Lo slow tourism per il rilancio del turismo transfrontaliero", *Iuies Journal*, 1-2, pp. 91-107.

La polarizzazione affettiva e il ruolo della destra radicale populista

Mattia Zulianello¹

La polarizzazione politica si riferisce tradizionalmente alla distanza ideologica tra i diversi partiti sull'asse destra-sinistra (Sartori 1976) oppure lungo altre dimensioni del conflitto politico (es. Benoit, Laver 2006; Ieraci 2008; Jolly *et al.* 2022). Tuttavia, vi è una crescente attenzione ad una sua nuova declinazione: la polarizzazione affettiva (Iyengar *et al.* 2012; Iyengar, Westwood 2015). Quest'ultima è uno dei fenomeni più salienti delle democrazie contemporanee, ed è definita come la tendenza dei sostenitori di una data formazione politica a disprezzare quelli dello schieramento rivale, nutrendo, al contempo, sentimenti positivi verso la forza politica preferita (Iyengar *et al.* 2012). La polarizzazione affettiva evoca una conflittualità che si sviluppa nel mondo delle relazioni sociali e non nella vita politica in senso stretto: specificamente, si riferisce al disagio nell'avere interazioni con individui che hanno preferenze politiche diverse dalle proprie (Broockman *et al.* 2023).

Le ricerche condotte negli Stati Uniti (es., Iyengar *et al.* 2012; Webster, Abramowitz 2017) e in Europa (es., Reiljan 2020; Wagner 2021) hanno dimostrato che i cittadini spesso interpretano la politica secondo una logica che combina un senso di appartenenza a un gruppo (*in-group*) ad un'avversione a chi vi è estraneo (*out-group*). Gli esempi di *in-group* sono molteplici

¹ Ricercatore a tempo determinato in Scienza politica.

ed evocano, ad esempio, l'identificarsi come un "elettore di sinistra" oppure un "elettore di destra".

Gli elettori più polarizzati affettivamente sono più avversi a interagire con qualcuno del gruppo opposto anche in ambiti non politici e persino personali (Iyengar *et al.* 2012, Iyengar, Westwood 2015; Mason 2015). Ad esempio, essi provano disagio di fronte alla prospettiva che il proprio figlio sposi qualcuno che proviene dall'*out-group* (es. che non sia di sinistra o di destra, a seconda dei casi), alla prospettiva di vivere in un quartiere dove la propria preferenza politica non sia la maggioranza e persino di fronte all'eventualità di partecipare a pranzi o cene ai quali siano invitate anche persone non politicamente affini (Iyengar, Westwood 2015; Gimpel, Hui 2015; Chen, Rohla 2018).

La letteratura ha individuato diverse spiegazioni per la diffusione della polarizzazione affettiva (es., Iyengar *et al.* 2019; Wagner 2021) e un numero crescente di studi ha prestato attenzione al ruolo giocato dalla destra radicale populista (es. Bantel 2023; Harteveld *et al.* 2022). Come è noto, quest'ultima è una famiglia di partiti caratterizzata da tre elementi ideologici essenziali: il nativismo, l'autoritarismo e il populismo (Mudde 2007). Il nativismo è la caratteristica più importante dell'ideologia della destra radicale populista ed essenzialmente indica la preferenza per gli autoctoni "esclusivamente sulla base dell'essere nativi" (de Genova 2016: 233). L'autoritarismo è un altro elemento ideologico importante e si riferisce, in particolare, al "sostegno per una società rigorosamente ordinata, in cui le violazioni all'autorità devono essere punite severamente" (Mudde 2007: 23). Infine, il populismo è inteso come una ideologia dal nucleo sottile fondata sulla contrapposizione morale tra "il popolo puro" e "l'élite corrotta" e che sostiene che l'obiettivo della politica dovrebbe essere quello di far rispettare la sovranità popolare ad ogni costo (Mudde 2004).

Il punto chiave è che il messaggio della destra radicale populista si basa su un mix di ingredienti che possono innescare il pensiero *in-group/out-group*, in particolare il nativismo e il populismo (Harteveld *et al.* 2022). Quest'ultimi evocano una concezione manichea e antagonista della politica e della società, secondo la quale il mondo è diviso in categorie morali come "il bene contro il male" e "noi contro di loro" (Hawkins, Rovira Kaltwasser 2017; Rooduijn *et al.* 2021). La logica manichea alla base del nativismo e del populismo influisce sulla valutazione degli *out-group* e quindi ha implicazioni potenzialmente importanti per la polarizzazione affettiva: i sostenitori della destra radicale

populista possono disprezzare profondamente i sostenitori degli altri partiti e viceversa.

Il principale punto del dibattito attuale non è se l'ascesa della destra radicale populista sia connessa o meno alla crescita della polarizzazione affettiva, ma in quale misura la dinamica sia simmetrica o meno. In altre parole, il livello di ostilità reciproca tra i sostenitori di tale famiglia di partiti e gli altri è analogo oppure è più intenso in uno dei due schieramenti? La letteratura offre risultati contrastanti. Per Eelco Hartevelde *et al.* (2022: 722; si vedano inoltre Meléndez, Rovira Kaltwasser 2021) la destra radicale populista occupa una posizione «unica nel panorama affettivo [...] poiché invia e riceve livelli molto più alti di ostilità rispetto agli altri partiti e ai loro sostenitori». Altri studi, invece, hanno evidenziato una diversa dinamica. In particolare, l'analisi di Andres Reiljan (2020: 392; si vedano anche Kekkonen, Ylä-Anttila 2021) rivela che «il conflitto è altamente asimmetrico, poiché i sostenitori degli altri partiti sono molto più ostili nei [nei confronti della destra radicale populista] che non viceversa».

In ogni caso, l'ascesa della destra radicale populista rappresenta una sfida per il funzionamento delle democrazie contemporanee e per la gestione dei livelli di conflitto che le caratterizzano. Infatti, né il successo elettorale (Bantel 2023) e nemmeno la partecipazione al governo (Hartevelde *et al.* 2022) di tali attori portano ad una minore ostilità da parte degli altri elettori. Certo, il messaggio della destra radicale populista si incentra su ingredienti che hanno una chiara carica polarizzante e che suscitano forti risposte emotive sia tra i sostenitori di tali partiti che tra i loro detrattori. Tuttavia, il punto chiave è che l'ostilità nei confronti della destra radicale populista solitamente riguarda principalmente la sfera morale e non quella più strettamente politica e ciò pone due principali problemi.

Da un lato, come sottolinea Chantal Mouffe (2005: 57), la destra radicale è spesso «considerata come una sorta di malattia morale che deve essere condannata moralmente, non combattuta politicamente». Ciò significa che seppur mossi dalle migliori intenzioni, i critici possono ritrovarsi a “combattere” su un terreno che non offre risposte politiche concrete alla sfida posta da tali partiti e nemmeno alle istanze dei suoi sostenitori. Anzi, il rischio concreto è di generare l'esito opposto: una delegittimazione costante può favorire l'effetto “martire” che beneficia la destra radicale populista, che può raffigurarsi come vittima di una campagna di demonizzazione.

Dall'altro, come nota Andreas Schedler (2023, 358), sebbene il disaccordo ideologico sia uno «degli ingredienti standard di una competizione democratica vibrante», i conflitti polarizzanti possono portare a interpretare la parte rivale non più come un avversario ma come un nemico, aprendo la strada all'intolleranza politica e negando legittimità democratica all'altro. In particolare, «data la natura auto-rinforzante delle percezioni del nemico, è probabile che [si sviluppino] delle narrazioni, in cui entrambi gli schieramenti descrivono l'altro come una minaccia esistenziale per la democrazia» (*ibidem*). In altre parole, la polarizzazione affettiva, così come il tango, si fa in due. Perciò, per la tenuta delle nostre democrazie è necessario non solo considerare come e in che misura la destra radicale populista contribuisca alla polarizzazione affettiva, ma anche come i suoi avversari decidano di affrontare la sfida, scegliendo la (più immediata) strada della condanna morale o quella (più impervia) del confronto politico.

Riferimenti bibliografici

- Bantel I. (2023), "Camps, not just parties. The dynamic foundations of affective polarization in multi-party systems", *Electoral studies*, 83, p. 102614.
- Benoit K., Laver M. (2006), *Party policy in modern democracies*, Routledge, Abingdon.
- Broockman D.E., Kalla J.L., Westwood S.J. (2023), "Does affective polarization undermine democratic norms or accountability? Maybe not", *American journal of political science*, 67(3), pp. 808-828.
- Chen M.K., Rohla R. (2018), "The effect of partisanship and political advertising on close family ties", *Science*, 360(6392), pp. 1020-1024.
- de Genova N. (2016), "The 'native's point of view' in the anthropology of migration", *Anthropological theory*, 16(2-3), pp. 227-240.
- Gimpel J.G., Hui I.S. (2015), "Seeking politically compatible neighbors? The role of neighborhood partisan composition in residential sorting", *Political geography*, 48, pp. 130-142.
- Harteveld E., Mendoza P., Rooduijn M. (2022), "Affective polarization and the populist radical right: creating the hating?", *Government and opposition*, 57(4), pp. 703-727.
- Hawkins K.A., Rovira Kaltwasser C. (2017), "The ideational approach to populism", *Latin American research review*, 52(4), pp. 513-528.
- Ieraci G. (2008), *L'Ulivo e la Libertà. Governi e partiti in Italia nella democrazia dell'alternanza*, Eut, Trieste.
- Iyengar S., Sood G., Lelkes Y. (2012), "Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization", *Public opinion quarterly*, 76(3), pp. 405-431.
- Iyengar S., Westwood S.J. (2015), "Fear and loathing across party lines: New evidence on group polarization", *American journal of political science*, 59, pp. 690-707.
- Iyengar S., Lelkes Y., Levendusky M., Malhotra N., Westwood S. (2019), "The Origins and consequences of affective polarization in the United States", *Annual review of political science*, 22, pp. 129-146.
- Jolly S., Bakker R., Hooghe L., Marks G., Polk J., Rovny J., Vachudova M.A. (2022), "Chapel Hill expert survey trend file, 1999-2019", *Electoral studies*, 75, p. 102420.
- Kekkonen A., Ylä-Anttila T. (2021), "Affective blocs: Understanding affective polarization in multiparty systems", *Electoral studies*, 72, p. 102367.
- Mason L. (2015), "'I disrespectfully agree': The differential effects of partisan sorting on social and issue polarization", *Public opinion quarterly*, 82(1), pp. 866-887.
- Meléndez C., Rovira Kaltwasser C. (2021), "Negative partisanship towards the populist radical right and democratic resilience in Western Europe", *Democratization*, 28(5), pp. 949-969.
- Mouffe C. (2005), *The "End of Politics" and the Challenge of Right-Wing Populism*, in Panizza F. (cur.), *Populism and the Mirror of Democracy*, Verso, Londra, pp. 55-71.

Mudde C. (2004), "The Populist Zeitgeist", *Government and opposition*, 39(4), pp. 541-563.

Mudde C. (2007), *Populist radical right parties in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

Reiljan A. (2020), "Fear and loathing across party lines'(also) in Europe: Affective polarisation in European party systems", *European journal of political research*, 59(2), pp. 376-396.

Rooduijn M., Bonikowski B., Parlevliet J. (2021), "Populist and nativist attitudes: does ingroup-outgroup thinking spill over across domains?", *European Union politics*, 22(2), pp. 248-265.

Sartori G. (1976), *Parties and party systems: A framework for analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.

Schedler A. (2023), "Rethinking Political Polarization", *Political science quarterly*, 138(3), pp. 335-360.

Wagner M. (2021), "Affective polarization in multiparty systems", *Electoral studies*, 69, p. 102199.

Webster S.W., Abramowitz A.I. (2017), "The ideological foundations of affective polarization in the US electorate", *American politics research*, 45(4), pp. 621-647.

SCIENZE GIURIDICHE

La pace “positiva” nell’ottica del diritto costituzionale comparato: lo Stato interculturale nell’area andina

Serena Baldin¹

Al termine pace Norberto Bobbio attribuisce vari significati. Due di essi sembrano utili a introdurre il tema dello Stato interculturale nella prospettiva del diritto costituzionale comparato. Con pace “negativa” si intende l’assenza di guerra. Con pace “positiva” si fa invece riferimento a uno stato giuridico in cui le parti politiche si accordano per regolamentare i loro futuri rapporti, al fine di evitare la conflittualità (Bobbio 1991). La pace positiva non va limitata al contesto in cui opera il diritto internazionale disciplinando le relazioni fra gli Stati. Anche sul piano interno rileva la pace positiva, che fa leva sulla giustizia sociale e sul rispetto dei diritti per soddisfare i bisogni delle persone e garantire la coesione della società (Sánchez Fernández 2011). In questa seconda declinazione, il diritto costituzionale fornisce la base normativa imprescindibile per legittimare dispositivi volti ad assicurare la giustizia sociale e i diritti fondamentali, nonché a rispettare il pluralismo in tutte le sue forme e a stemperare la conflittualità mediante canali di democrazia deliberativa e altri strumenti di accomodamento.

La costituzione è espressione della volontà popolare ed è il manifesto più emblematico dell’assetto valoriale di un ordinamento. Le ampie maggioranze solitamente previste per l’approvazione della Carta costituzionale riflettono

¹ Professoressa associata in Diritto pubblico comparato.

l'intento di trovare un compromesso tra forze di maggioranza e di opposizione, di addivenire a un accordo condiviso fra le eterogenee componenti sociali, politiche, ideologiche, culturali che animano la vita di un Paese. La tavola dei valori trasposta nel linguaggio costituzionale e le soluzioni giuridiche adottate negli ordinamenti democratici sono finalizzate a garantire il pluralismo nelle sue varie sfaccettature e a soddisfare le esigenze delle minoranze oltre che della maggioranza. Il rispetto della diversità, declinata in chiave etnica, linguistica, religiosa, politica, ecc., è infatti un profilo intimamente connesso alla pace positiva. Ciò in quanto l'accomodamento delle istanze dei gruppi minoritari è sia un segnale di riconoscimento del rispetto delle differenze sia un modo per evitare future conflittualità o per risolvere quelle in atto.

Nell'area andina, i passi compiuti in Ecuador e Bolivia per assicurare la pace interna, ossia l'assenza di conflittualità tra parti politiche e sociali, specchio di un contesto frammentato in molteplici identità etnico-culturali in cui si collocano i *mestizos*, i popoli indigeni, gli afrodiscendenti, gli immigrati, hanno portato alla fondazione di Stati auto-definitisi interculturali. In Ecuador, l'art. 1 della costituzione del 2008 consacra lo Stato come «costituzionale di diritto e giustizia, sociale, democratico, sovrano, indipendente, unitario, interculturale, plurinazionale e laico». In Bolivia, l'art. 1 della costituzione del 2009 identifica lo Stato come «unitario sociale di diritto plurinazionale comunitario, libero, indipendente, sovrano, democratico, interculturale, decentralizzato e con autonomie». Da questi enunciati discende una struttura ordinamentale che innesta il principio interculturale nel cuore delle istituzioni e nella sfera pubblica (Baldin 2019).

L'interculturalità è intesa come una strategia di pace e come una condizione di sostenibilità del multiculturalismo (Piciocchi 2014). In questa regione del mondo, l'interculturalità ha vissuto uno sviluppo parallelo al crescendo di attenzione e di forza acquisito dai movimenti indigenisti a cavallo degli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso ed è un carattere oramai peculiare del sistema giuridico latinoamericano. Essa è legata al rispetto per la diversità dei popoli autoctoni e alle loro istanze per un cambiamento delle strutture sociali che li costringono a subire regole e sistemi educativi alieni alla cultura di origine.

Nei due Paesi andini, con il rinnovamento costituzionale avvenuto agli inizi del nuovo millennio, l'*interculturalidad* è stata elevata a principio cardine degli ordinamenti, quale condizione di sostenibilità dello Stato plurinazionale teso a evitare la mera presenza di soggetti portatori di culture diverse

che si limitano a coesistere nello stesso spazio senza realmente con-vivere. Quale approccio assiologico trasversale a ogni settore delle istituzioni e della vita pubblica, l'interculturalità sostiene la trasformazione della società in chiave inclusiva e antisegregazionista mediante politiche volte all'arricchimento culturale e personale derivante dal contatto fra i gruppi e mediante interpretazioni giuridiche coerenti con il *telos* dello Stato. Questo significa che non ci si può limitare a prevedere l'educazione interculturale e il dialogo interculturale fra gli approcci impiegati per gestire la convivenza e stemperare la conflittualità fra diversi gruppi, dovendo fare della interculturalità un vero e proprio pilastro delle istituzioni.

La portata innovativa dell'interculturalità calata nel contesto istituzionale sollecita la formulazione di teorie per collocare il fenomeno nel quadro delle categorie giuridiche e alimenta dibattiti sulla sua autonomia tra le forme di Stato. In altra sede abbiamo sostenuto che la dinamica degli elementi essenziali che compongono le democrazie pluraliste sotto il profilo interculturale dà vita a un *continuum* dove si passa gradualmente dallo Stato multiculturale a uno interculturale debole fino a giungere allo Stato interculturale forte, di cui Ecuador e Bolivia sono l'emblema. Il primo criterio distintivo, che accomuna tutte e tre le ipotesi, è dato dal principio pluralista che, a partire dal valore assegnato alla diversità culturale, legittima il riconoscimento nella sfera pubblica dei gruppi minoritari e di diritti individuali e collettivi ad essi spettanti. Il passaggio da un capo all'altro della linea ideale è segnato dall'intensità con cui gli ordinamenti accolgono altri due criteri distintivi che sorreggono queste articolazioni dei rapporti fra autorità e libertà, ossia una data interpretazione dell'interculturalità e l'adozione via via più pregnante del paradigma interculturale. In merito all'interpretazione dell'interculturalità, va chiarito che essa è passibile di diverse sfumature concettuali. La chiave di lettura prescelta dall'ordinamento entra nelle basi ideologiche dello Stato e schiude a un ventaglio di scelte applicative volte a perseguire l'obiettivo sotteso. Con riguardo al terzo criterio distintivo della classificazione delle democrazie pluraliste nella prospettiva interculturale, vale a dire l'adozione del paradigma interculturale, questo può essere inteso come semplice metodo operativo oppure come principio giuridico. Nella seconda ipotesi, il valore del dialogo e della negoziazione fra le parti alla ricerca di punti di incontro entra nel tessuto normativo come canone fondamentale per guidare la condotta delle istituzioni e per indirizzare le scelte politiche e legislative. Il

principio interculturale rileva così nell'interpretazione dei diritti, nella sfera giudiziaria, nella creazione di organi *ad hoc* deputati a gestire le questioni interculturali, nei processi decisionali deliberativi e partecipativi come momenti salienti di attivazione del dialogo interculturale (Baldin 2023).

Questa proposta classificatoria potrebbe consentire di individuare i tratti dello Stato interculturale, almeno in chiave debole, anche in contesti lontani dall'America latina, ad esempio in Europa. Difatti, le aperture interculturali che attualmente si registrano a livello istituzionale, sebbene non particolarmente diffuse, sono i prodromi di una tendenza che nel futuro potrebbe farsi più marcata, consentendo di testare appieno la validità dei criteri che sorreggono il modello della forma di Stato interculturale qui solo abbozzato.

Riferimenti bibliografici

Baldin S. (2019), *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Giappichelli, Torino.

Baldin S. (2023), “The Weak and Strong Type of Intercultural State”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, 34, pp. 1-16.

Bobbio N. (1991), *Il problema della guerra e le vie della pace*, il Mulino, Bologna.

Piciocchi C. (2014), *L’interculturalità come condizione di sostenibilità del multiculturalismo*, in Baldin S., Zago M. (cur.), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, Bologna, pp. 119-134.

Sánchez Fernández S. (2011), “Hacia la Interculturalidad desde la cultura de paz”, *DEDiCA. Revista de Educação e Humanidades*, 1, pp. 117-136.

Il mare conteso e la gestione sostenibile degli spazi marittimi transfrontalieri: il ruolo dei porti nella sicurezza energetica europea

Guido Befani¹

Questo contributo sulle implicazioni marittimo-portuali degli equilibri di pace negli incerti scenari di transizione verso l'economia circolare *del* mare, si inserisce nel più ampio contesto della transizione ecologica e del diritto amministrativo, esaminando le implicazioni legali e le sfide che sorgono nell'ambito di tale importante processo di trasformazione. La disciplina del diritto amministrativo, inevitabilmente, riveste un ruolo cruciale nell'orientare e regolamentare le azioni dei pubblici poteri in risposta alle molteplici esigenze ambientali, specie per le nuove prospettive di sfruttamento energetico del mare che rendono questa risorsa uno spazio sempre più conteso tra gli Stati, dove si proietta, nel modo più incisivo possibile, la manifestazione evidente della sovranità attraverso l'apprensione materiale e l'occupazione esclusiva della superficie del pelo dell'acqua, che apre a nuovi e interessanti quesiti giuridici di compatibilità e coesistenza con gli usi pubblici del mare.

La ricerca di una coesistenza pacifica assume così una decisiva e autonoma rilevanza giuridica di sicuro interesse scientifico, perché l'*usus* energetico-marittimo sta diventando una nuova manifestazione tangibile del *dominium* statale dei mari e un peculiare rapporto giuridico esclusivo dello Stato *sullo* spazio marino, in grado di mettere seriamente in discussione il postulato

¹ Ricercatore in Diritto amministrativo.

cardine del diritto internazionale marittimo secondo il quale «nessuno Stato può legittimamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità alcuna parte dell'alto mare». La transizione ecologica, infatti, rappresenta un'imperativa necessità per affrontare i cambiamenti climatici, la tutela della biodiversità e la gestione sostenibile delle risorse naturali, che, specie ai fini dello sfruttamento pacifico e razionale del mare, richiede ai diversi decisori coinvolti nel "governo del mare" di avere un approccio di sistema nel processo di pianificazione dello spazio marittimo, con un'ampia visione unitaria sul lungo periodo che presuppone una cooperazione e un coordinamento a livello strategico, multisettoriale, multiobiettivo.

In questo contesto, il diritto amministrativo *sul* mare riveste un ruolo fondamentale nella definizione delle politiche pubbliche ispirate alla cooperazione transfrontaliera tra gli Stati, nell'attuazione di misure ambientali e nella promozione di una *governance* ecologicamente responsabile anche e soprattutto nelle nuove prospettive di utilizzo economico dello spazio marino. In tale ambito deve essere contestualizzato il fenomeno della "territorializzazione marittima", che racchiude e sintetizza le principali sfide della geopolitica contemporanea nello sfruttamento di una stessa porzione di "mare conteso" con evidenti implicazioni problematiche del posizionamento strategico di uno Stato nell'agone internazionale, che protende verso un nuovo orizzonte sfumato tra politica, ambiente, economia e diritto e che rischia di incrinare gli equilibri pacifici cristallizzati nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982.

In questo senso, dalla comprensione dei diversi rapporti di forza tra gli Stati rivieraschi, dei risvolti geopolitici della marittimità e delle molteplici implicazioni sulle possibili modalità di sfruttamento energetico marino, deriva una nuova e maggiore consapevolezza dello spirito normativo della direttiva 2014/89 istitutiva di un quadro comune europeo per la pianificazione dello spazio marittimo (adottata proprio per pervenire a una gestione efficace delle attività marittime e all'utilizzo sostenibile delle risorse marine attraverso un approccio ecosistemico tra gli Stati), che si riflette giocoforza sugli strumenti giuridici e sui procedimenti amministrativi necessari e propedeutici all'organizzazione amministrativa pacifica e sostenibile dello spazio marino.

Più in dettaglio, con specifico riferimento all'esperienza mediterranea, poiché il fenomeno della territorializzazione marittima insiste su un'area complessa, con delle evidenti implicazioni di natura politica, economica e

strategico-militare (prima che giuridica) tali da interessare il più ampio e delicato scenario del “Mediterraneo allargato” (per le sue evidenti connessioni logistiche via Suez col Mar Rosso “infestato” dai pirati), inquieto teatro di confronto di sovranità tra gli Stati, la dimensione amministrativa delle funzioni di pianificazione dello spazio marino anche per il mantenimento della pace sta iniziando ad assumere un decisivo rilievo giuridico autonomo rispetto alle tradizionali funzioni di polizia doganale, di controllo delle coste e di sicurezza della navigazione, proprio per consentire di realizzare lo sfruttamento delle utilità energetiche ricavabili dal mare in un contesto geografico chiuso, ristretto e ravvicinato tra ordinamenti diversi e a democrazia variabile.

I nuovi scenari di transizione energetica del mare, pertanto, impongono di rivedere le relazioni giuridico-spaziali dello Stato *sul* mare, in quell’aspetto della geopolitica definita nel dizionario di Norberto Bobbio come la disciplina di studio «dei rapporti tra l’*homo politicus* e lo spazio» attraverso una specifica attività di pianificazione, che è scrutinabile attraverso la ricostruzione del rapporto tra i pubblici poteri nella loro relazioni spaziali sul mare, nelle implicazioni giuridiche di relazione diretta con la strategia marittima di apprensione, controllo, difesa e “zonizzazione” per destinazioni d’uso funzionali delle varie porzioni di mare “libero” e nelle conseguenze di simili scelte strategiche, con la necessità di coordinamento tra gli Stati per consentire la coesistenza pacifica degli usi pubblici del mare considerando contestualmente tutti gli interessi coinvolti attraverso le diverse discipline di settore. Tale esigenza, nel corso del 2022, ha rimesso in discussione l’assetto organizzativo dei pubblici poteri marittimi anche per fronteggiare le nuove sfide di indipendenza energetica dall’approvvigionamento estero così come tratteggiate dal piano REPower EU.

Inoltre, con particolare riferimento allo spazio politico del mare internazionale, occorre rimarcare come il ruolo e il valore della marittimità e dell’economia del mare rappresentino il naturale collegamento per l’approfondimento della rilevanza giuridica dell’incerto profilo delle imprescindibili “interazioni terra-mare”, che ben possono ritrovare nell’ambito portuale uno degli elementi centrali di irradiazione della sovranità statale. Infatti, proprio l’individuazione del perimetro d’interesse scientifico di analisi, vale a dire l’incerto elemento dimensionale della pianificazione del mare, assume una sua autonoma rilevanza giuridica particolarmente attrattiva per la scienza amministrativistica e gius-economica, perché il sistema marittimo si colloca,

senza apparente soluzione di continuità, in una duplice dimensione spaziale “a geometria variabile” che dal porto, unico epicentro stabile e definito, si irradia prima verso l’interno del sistema economico del suo immediato retroterra, travalicando le tradizionali delimitazioni di competenze e attribuzioni amministrative tra i vari enti di governo del “territorio terrestre”, e poi si irradia verso l’esterno delle difese foranee portuali, proiettandosi su quello specchio d’acqua antistante che rappresenta il nuovo “territorio marittimo”, per approdare, infine, all’incerta nozione, già elaborata dagli economisti marittimi, delle *maritime industrial development areas* e dai contorni giuridici tutt’altro che definiti proprio a fronte delle nuove possibilità di sfruttamento economico-produttivo e energetico del mare. Questa prospettiva trova nell’ordinamento giuridico italiano un duplice referente normativo, nel d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201 di attuazione della direttiva 2014/89/UE e nella legge 14 giugno 2021 n. 91 sull’istituzione di una zona economica esclusiva “oltre” il limite esterno del mare territoriale, le previsioni delle quali, specie dove impongono preventivamente la risoluzione pacifica e procedimentale di potenziali contrasti inter-statali, appaiono di sicuro e affascinante interesse ermeneutico e scientifico, da coordinarsi con le prospettive di sistema della pianificazione marittima e del piano nazionale per il mare.

Infine, l’ambivalente e vicendevole impatto tra attività terrestri e marine impone di ricostruire il cardine dell’interazione funzionale terra-mare in un possibile nuovo epicentro dell’economia energetica marittima, focalizzando l’analisi proprio sulle potenzialità del “bene porto”, dove è immanente una storica rilevanza pubblicistica che è in continua evoluzione e che apre alla “portualità allargata” a nuove funzioni complementari, serventi e accessorie alla tradizionale funzione logistica di transito e smistamento delle merci. In questo senso, il porto può diventare anche un polo strategico di approdo dell’energia rinnovabile generata *offshore*, per la connessione alla rete elettrica *onshore* e agli interconnettori transfrontalieri a garanzia della continuità della fornitura tra gli Stati membri.

Questa possibile interazione energetica terra-mare, consente di identificare il porto come l’unico epicentro stabile e definito di irradiazione della giurisdizione statale verso l’avan-porto spaziale marittimo, assumendo il fenomeno dell’interconnessione e dell’accesso alle energie rinnovabili prodotte in mare un diverso e autonomo rilievo pubblicistico dell’ambito portuale, perché, come rilevato anche dalla Strategia europea per le energie rinnovabili

offshore, l'interconnessione energetica contribuirà fortemente all'ecologizzazione dei porti, anche in termini di fornitura di elettricità a servizio del *cold ironing*, per lo sviluppo delle reti dei trasporti marittimi e terrestri ispirate alla mobilità marittima sostenibile e di un loro sviluppo come *cluster* industriali circolari, addirittura verso la futura produzione *in situ* di idrogeno rinnovabile quale macro obiettivo di sicurezza e indipendenza energetica europea che è ascrivibile al nuovo paradigma del "porto verde".

Riferimenti bibliografici

Ceccorulli M. (2015), *La dimensione marittima dell'Unione europea nel Mediterraneo allargato: opportunità, rischi e prospettive*, Centro militare di studi strategici, Dipartimento relazioni internazionali, Roma.

Crismani A. (2015), *Competizione cooperativa tra modelli portuali differenziati*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 1, pp. 161-191.

Flamigni A. (2011), *Evoluzione del potere marittimo nella Storia*, Ufficio storico della Marina militare, Roma.

Gaeta D. (1982), "Aspetti pubblicistici del diritto della navigazione", *Trasporti*, 35.

Gallinelli (2021), "La territorializzazione del Mare Nostrum: i confini marittimi nel Mediterraneo e la Zona economica esclusiva italiana", *Rivista di geopolitica e commercio estero*, 2, pp. 20-27.

Greco N. (1992), "Conflittualità di interessi, policentrismo istituzionale e le ipotesi integrative nella tutela e nella gestione delle coste e del mare", *Diritto dei trasporti*, 719.

Mahan A.T. (1994), *L'influenza del Potere Marittimo sulla Storia (1660-1783)*, Ufficio storico della Marina militare, Roma.

Ruschi F. (2020), "Occupazione del mare e nascita della sovranità marittima. Un itinerario tra storia, geografia e diritto", *Gnosis*, 2, pp. 123-131.

Smith H.D. (1988), *The new frontiers of marine geography*, Consiglio nazionale

delle ricerche, Gruppo di coordinamento Geografia umana, Roma.

Vigarié A. (1992), *Economia marittima e geostrategia degli oceani*, Ugo Mursia editore, Milano.

L'atto politico come strumento di promozione della pace. Per una lettura costituzionalmente orientata della discrezionalità dei decisori

Giacomo Biasutti¹

L'atto politico è una sorta di chimera giuridica: da un lato attinge alle forme di espressione del potere pubblico a legittimazione democratica, dall'altro apparirebbe comunque riferibile alla burocrazia, ossia a quell'apparato composito di uffici ai cui ruoli si accede per concorso e non per consenso. Si pone a mezza via, insomma, tra attività amministrativa – come tale limitata nei fini e nei mezzi – e decisione di governo del Paese – libera quest'ultima di selezionare autonomamente quali scopi perseguire. Nell'ambito dell'architettura costituzionale, esso sfida insomma l'interprete ad individuare il limite tra legittimazione democratica diretta (di carattere elettivo) e legittimazione democratica indiretta (corrispondente al rispetto del principio di legalità in senso forte) dell'azione amministrativa. L'applicazione di una o dell'altra di queste prospettive visuali (opportunità politica o legalità di diritto amministrativo

¹ Professore associato in Diritto amministrativo.

Il presente scritto raccoglie e propone lo sviluppo delle ricerche svolte dalla Cattedra di Diritto amministrativo retta dal professor Andrea Crismani presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste. L'insegnamento del Diritto amministrativo nell'ambito dei corsi afferenti al Dipartimento ha consentito agli studenti nel corso degli anni di acquisire conoscenze fondamentali per costruire il proprio futuro. Partendo dalle basi del rapporto tra cittadino e autorità, i corsi della Cattedra hanno un ruolo centrale nello sviluppo delle competenze critiche sul funzionamento della macchina burocratica dello Stato e degli altri enti pubblici, fino ad

sostanziale) non è affatto irrilevante: l'esercizio della funzione politica implica una sanzione politica, l'esercizio di una funzione amministrativa, che ritrae quindi i propri presupposti e limiti nella legge, ha una sanzione giurisdizionale.

Invero, l'atto politico è la prova del nove quanto alle tutele garantite ai consociati, poiché esso è per inveterata tradizione ritenuto insindacabile. Viepiù, se si rammenta che questi atti non hanno neppure consistenza normativa, ci si avvede che nemmeno avanti alla Corte costituzionale essi potrebbero essere sindacati. Per tali ragioni, si dovrebbe concludere che l'atto politico, in quanto tale, non solo non è sindacabile avanti al plesso amministrativo pur essendo adottato dalla burocrazia governativa, bensì, ulteriormente, che esso non vada soggetto ad alcuna possibilità di impugnazione presso le giurisdizioni dello Stato. Tanto troverebbe pure coerenza con la circostanza per cui l'atto politico è espressione di un potere diverso da quello amministrativo propriamente inteso. Sembra quasi che il mandato elettorale possa superare i limiti della tutela che andrebbe, invece, comunque sempre garantita a tutti i cittadini nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

Per vero, questa soluzione, già a livello liminale, non pare essere nella sua semplicità accettabile in assoluto, anche perché poco coglie sotto il profilo

attingere agli strumenti di tutela nei confronti del potere amministrativo. Dal punto di vista della ricerca, l'approccio interdisciplinare proprio delle scienze politiche arricchisce le proposte di ricostruzioni teoriche del diritto con elementi sociologici, politologici e di studio dell'apparato organizzativo. Questa felice commistione disciplinare ha consentito di raggiungere risultati scientifici di assoluto pregio lungo i cinquant'anni di vita del Dipartimento che questo volume celebra. Con riguardo, viepiù, alla terza missione, il Diritto amministrativo si inserisce da sempre nel dibattito pubblico con il ruolo di spiegare anche ai non addetti i fondamenti della funzione pubblica, cercando di illuminare con parole semplici anche i passaggi più oscuri dei procedimenti amministrativi. Insomma, il ruolo della Cattedra, oltre a reggere una delle discipline fondanti del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, è per molti versi anche quello di connettore tra materie diverse ma tutte fondamentali per la piena formazione dello studente di scienze politiche. Nello specifico, questo contributo vuole illustrare uno dei temi più discussi del diritto pubblico: l'atto politico. L'atto politico è l'espressione più alta di indirizzo dei poteri dello Stato e trova legittimazione direttamente dai cittadini che hanno eletto chi lo adotta (il Governo). Eppure, esso promana in effetti da un soggetto che si inserisce all'interno di una struttura burocratica, assumendo così una veste per certi versi "ambigua". L'analisi che segue ambisce a fornire alcuni spunti critici nell'ambito del dibattito in ordine alla distinzione tra funzione amministrativa, funzione politica e tutela del cittadino nei confronti del potere. Così, facendo sviluppo delle tematiche di ricerca e didattica della Cattedra ora illustrate.

formale, sostanziale e funzionale dell'atto politico all'interno dei poteri dello Stato. Occorre invece approfondire quali siano gli elementi strutturali dell'atto politico, anche al fine di poter trarre qualche ulteriore referente che consenta di incardinarlo correttamente all'interno dell'ordito normativo costituzionale.

Anzitutto, nell'ordinamento italiano è il giudice – amministrativo o costituzionale – a stabilire se un atto abbia consistenza politica o meno, poiché non vi è alcuna definizione normativa del concetto. La base fondamentale dalla quale inferire una distinzione rispetto ai provvedimenti amministrativi propriamente intesi, allora, è stato chiarito essere la presenza di limiti giuridici all'esercizio della funzione di governo. La Corte costituzionale ha, infatti, specificato che la motivazione politica dell'atto non è di per sé sufficiente a renderlo insindacabile laddove, comunque, nell'ordinamento sussistano dei limiti normativi all'esercizio del potere. In altri termini, se la discrezionalità è limitata, vi è funzione amministrativa propria; viceversa, se l'ordinamento non rende “paletti” sufficienti a costruire un recinto entro il quale debba esprimersi il potere, la decisione assume carattere politico.

Pure giunti a questo approdo, tuttavia, il ragionamento rende pochi elementi utili in ordine alla natura di questa chimera giuridica e, soprattutto, a quali siano i referenti entro i quali debba operare in capo al Governo quando la utilizza. Di qui, l'accennata necessità di indagine dei profili formali e funzionali dell'atto.

Riflettendo un poco oltre, infatti, si può dire che a livello contenutistico l'atto politico è quello di cura della *polis*, dacché riferito alle “*supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri*” (T.A.R. Lazio, Latina, n. 13244/2019). Da punto di vista strutturale, ciò che conta è invece più precisamente la motivazione – che spiega come viene speso il potere, ossia la discrezionalità, di qualunque tipo essa sia. Ebbene, nell'atto politico questa motivazione o non è affatto presente, o si riduce alla mera giustificazione di opportunità della scelta operata, in deroga all'art. 3, L.n. 241/1990. Anche il contenuto dell'atto, però, muta geneticamente rispetto al provvedimento amministrativo. Laddove quest'ultimo è “legge nel caso concreto”, l'atto politico, avendo funzione di indirizzo già sulla base del disposto costituzionale, non potrà invece mai avere contenuto gestionale o dispositivo minuto, dovendo anzi a sua volta essere attuato attraverso provvedimenti amministrativi propri (a partire dai c.d. atti di alta amministrazione), che stabiliscono le regole di comportamento puntuali ed il temperamento degli interessi nel

caso concreto. Ulteriormente, trattandosi di atto di indirizzo, non dovrebbe tradursi in una lesione diretta, concreta ed attuale di una posizione giuridica soggettiva di un cittadino o di una collettività. Per tale ultimo motivo, si dovrebbe dire, esso può sottrarsi alla contestazione avanti ai tribunali: perché non vi è una posizione giuridica legittimante che possa essere concretamente lesa.

Non si può però non considerare che anche la tecnica nelle decisioni di governo è cambiata nel tempo – specie nei recenti momenti di crisi (la pandemia da Covid-19, così come la necessità di spingere verso una reale transizione verde ne sono buoni esempi). Infatti, sempre più spesso laddove si debbano proporre delle scelte che indirizzano le politiche pubbliche, specie laddove queste siano particolarmente rilevanti per i diritti dei cittadini, si tende a giustificarle – forse anche a motivarle – sulla base di dati tecnici che consentano al decisore di prevedere razionalmente lo sviluppo delle proprie politiche connotandole in parallelo di una propria razionalità intrinseca. È, allora, proprio questa la componente che consente molto spesso di rendere meno “politico” l’atto e, dunque, immutarlo in un provvedimento sindacabile nella misura in cui il dato scientifico non risulti attendibile o correttamente interpretato dal decisore. Seguendo questo modo di ragionare si arriva a dire che l’atto quasi-politico (sia consentito il neologismo), pur mantenendo la propria funzione di indirizzo e guida dell’attività amministrativa di apparato, non risulta del tutto insindacabile o frutto di una discrezionalità che possa sfociare, a volte, addirittura in una questione di mero opportunismo contingente.

Parrebbe potersi intravedere una progressiva riduzione dello spazio della politica in favore dell’amministrazione burocratica – o, per meglio dire, in favore dell’“amministrazione delle scienze dure”. Così forse, però, depotenziando pure l’alta espressione democratica che l’atto politico pur sempre veicola.

E qui si arriva, infine, all’atto politico come strumento per la pace. L’atto politico, si è visto, definisce il mobile confine tra la legittimazione democratica del potere esecutivo rispetto all’esigenza di tutela dei diritti fondamentali. L’apparato di governo nelle democrazie moderne è infatti sempre servente rispetto a questi diritti “speciali”. Ossia, trova negli stessi principio e scopo, origine e limite finale delle proprie funzioni e dei propri poteri. In questo sta, allora, l’essenza dell’atto politico come atto di promozione della pace: nell’essere provvedimento che ha come obiettivo intrinseco realizzazione dei diritti fondamentali poiché si inserisce in senso formale all’interno di un apparato – quello burocratico-esecutivo – che “vive” per tale scopo. E si tratta di un

provvedimento che, ulteriormente, nasce limitato dalla necessità di tutelare le minoranze alle quali, pur dissenzienti o democraticamente prive di “peso” parlamentare, tali diritti debbono comunque e sempre essere riconosciuti. La compiutezza del principio di legalità sostanziale della pubblica amministrazione, infatti, si misura esattamente nella capacità del sistema di realizzare in opera il principio di uguaglianza, dacché, come noto, si tratta di un precetto costituzionale non meramente astratto ma concretizzato dall’obbligo per i pubblici poteri di rimuovere gli ostacoli giuridici e materiali che si frappongono alla sua compiuta realizzazione. Norma attributiva del potere, suo scopo e suoi limiti sono quindi i referenti che consentono di trovare i limiti concettuali e giuridici dell’atto politico entro una sua nuova dimensione democratica che lo riporti alla centralità nella funzione costituzionale di Governo.

Pur lasciando al decisore il margine di discrezionalità ineludibile e necessario al raggiungimento degli scopi di benessere della collettività, si reperiscono così parametri che debbono essere rispettati a livello sostanziale prima che riscontrati dal punto di vista formale. E questi parametri, oltre a divenire gli assi cartesiani all’interno dei quali inscrivere l’esercizio del potere, disvelano anche la correlazione intima che vi è tra atto politico e ordinamento democratico, laddove anche l’atto politico come espressione della legittimazione politico-democratica si realizza all’interno di un sistema dove alla maggioranza non è consentito erodere i diritti fondamentali della minoranza. Ciò proprio perché l’ordinamento costituzionale *ricosce* tali diritti, non li *crea*; ossia ha per presupposte delle posizioni giuridiche soggettive che non sono intaccabili da alcun provvedimento dell’ordinamento, nemmeno quello che più di tutti trova la propria radice legittimante nell’esercizio democratico del voto da parte degli elettori, nemmeno quello che per inveterata tradizione si dice insindacabile. Laddove l’atto politico tocchi direttamente questi diritti, diviene sindacabile, poiché perde i requisiti che lo identificano come tale.

A valle, questa qualificazione permette di ricollocare la funzione amministrativa nell’ambito suo proprio di esercizio esecutivo di un apparato autocefalo ma servente il bene pubblico perché retto da un principio di legalità forte. Ossia un apparato la cui discrezionalità, sebbene in astratto più limitata rispetto a quella del decisore politico, viene valutata alla stregua dello stesso sillogismo che pone in relazione autorità, diritti fondamentali e azione dei pubblici poteri. Laddove, cioè, non vi può essere autorità a scapito dei diritti essenziali di ciascuno.

Riferimenti bibliografici

- Bacis D. (2018), "Il diritto alla verità nel dialogo tra Corti. Roma accoglie le suggestioni di San José de Costarica", *Diritto pubblico comparato europeo – DPCE online*, II, pp. 596ss.
- Bin R. (2004), *Lo Stato di diritto. Come imporre regole al potere*, il Mulino, Bologna.
- Buscema L. (2018), "Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi", *Rivista AIC*, I.
- Capuozzo V. (2018), "L'atto politico davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52", *Dirittifondamentali.it*, II.
- Cassese S. (cur.) (2012), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giuffré, Milano.
- Cerulli Irelli V. (2009), "Politica e amministrazione tra atti 'politici' e atti 'di alta amministrazione'", *Diritto Pubblico*, I, pp. 101ss.
- Cheli E. (1961), *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffré, Milano.
- Conti R.G. (2023), "Atto politico vs giustizia 'politica'. Quale bilanciamento con i diritti fondamentali?", *Giustizia Insieme*.
- Crismani A. (2016), "La protezione costituzionale del diritto all'acqua pubblica tra crisi finanziaria e diritti umani. L'art. 70.a della Costituzione slovena sul "Diritto all'acqua potabile", *Amministrazione in cammino*, I, pp. 23ss.
- Crismani A. (2018), *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, EUT, Trieste.
- Crismani A. (2021), "La dinamica relazionale tra collettività e attività finanziaria", *Diritto e società*, I, pp. 181ss.
- Cudia C. (2021), "Considerazioni sull'atto politico", *Diritto amministrativo*, II, pp. 621ss.
- D'Amico M. (2018), "Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto", *Rivista AIC*, IV, pp. 86ss.
- Ferrara G. (2000), *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino.
- Fioravanti M. (1995), "Principio di legalità e Stato di diritto", *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, V, Giappichelli, Torino, pp. 25ss.
- Giannini M.S. (1959), *La giustizia amministrativa*, Roma, Jandi Sapi Editore, pp. 207ss.
- Giannini M.S., Piras A. (1970), "Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione", *Enciclopedia del Diritto*, Giuffré, Milano, pp. 289ss.
- Mitrotti A. (2020), "L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne 'tensione' tra scienza costituzionale e amministrativa", *Nomos*, I.
- Pagano F.F. (2013), "Gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali", *Diritto Pubblico*, III, pp. 913ss.
- Ruggeri A. (2016), "Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area

delle decisioni politiche non giustiziabili (una prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016”, *Federalismi*, VII.

Satta F. (1969), *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Cedam, Padova.

Scoca F.G. (cur.) (2023), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino.

Tropea G. (2012), “Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l’atto politico”, *Diritto amministrativo*, I, pp. 329ss.

Zicchittu P. (2018), “Una ‘nuova stagione’ per l’atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale”, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, XI.

Garantire benessere per ridurre e prevenire dinamiche conflittuali: l'apporto della collaborazione tra pubblico e privato*

Maria Vittoria Carobolante¹

Il grado di benessere socio-economico di una comunità, a cui si correla in via generale un grado di conflittualità civile indirettamente proporzionale, è a più voci ricondotto alla capacità di chi quella comunità governa di dotarsi di infrastrutture efficienti e di offrire servizi funzionali e accessibili. Il modo in cui lo Stato e le pubbliche amministrazioni in generale agiscono al fine di realizzare opere e offrire servizi ha, dunque, costantemente ricevuto una particolare

* Il presente contributo rappresenta i risultati dell'attività di ricerca della Cattedra di Diritto amministrativo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste, retta dal Professor Andrea Crismani. Lo studio dei c.d. partenariati pubblico-privati è una componente oggi fondamentale della didattica e ricerca del Diritto amministrativo, sebbene il complesso rapporto tra cittadino e autorità sia da sempre tema di dibattito nell'alveo delle materie giuridiche pubblicistiche. Nel tempo, infatti, le forme – anche innovative – di collaborazione tra privati e P.A. sono divenute un metodo privilegiato di dialogo e costruzione dell'interesse pubblico attraverso il consenso. Questo vale ancor più in una materia complessa come quella dei contratti pubblici, ove all'obbiettivo di conseguire la migliore commessa possibile in rapporto qualità/prezzo per l'amministrazione si affianca la necessaria esigenza di guadagno del privato. Lo studio vuole, quindi, rappresentare come le ipotesi di partenariato pubblico-privato possano concretamente essere un viatico di risoluzione dei conflitti e, dunque, di costruzione di percorsi di pace.

¹ Dottoranda di ricerca in Ingegneria Civile-Ambientale e Architettura, Ambito Pubblica Amministrazione – Diritto Amministrativo.

attenzione da parte degli studiosi della contrattualistica pubblica e del diritto amministrativo in generale, anche in virtù delle sue rilevanti ricadute socio-economiche. In tale settore l'agire della pubblica amministrazione, anche sul solco della spinta impressa dalla normativa comunitaria e dal sorgere di nuovi bisogni della comunità, ha sempre più guardato, soprattutto in contesti di crisi in cui le proprie risorse economiche e umane non sarebbero state sufficienti, a strumenti alternativi all'appalto pubblico per la realizzazione di opere e la gestione di servizi, ricorrendo, sebbene non sempre con successo, a diverse forme di collaborazione con soggetti privati, che hanno assunto nel loro complesso la denominazione di partenariato pubblico-privato.

Il ruolo della collaborazione tra pubblico e privato in contesti di crisi, quale modulo per favorire lo sviluppo socio-economico, è stato, d'altra parte, riconosciuto anche nella programmazione nazionale adottata a seguito dell'emergenza pandemica che ha visto i propri effetti in Italia a partire dalla prima metà del 2020. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dimostra, infatti, una particolare preferenza per l'utilizzo del partenariato pubblico-privato, quale strumento di attrazione di capacità progettuali e di investimenti privati, ulteriori rispetto alle risorse stanziata a livello europeo, e quale mezzo per incrementare l'impatto macroeconomico delle misure del Piano.

Tale preferenza si giustifica, in effetti, non solo perché l'apporto finanziario privato consente di sopperire a ridotte disponibilità di bilancio della parte pubblica, ma anche perché l'apporto conoscitivo privato, di norma esperto, aggiornato e attento nel proprio ambito di intervento, consente di sopperire a una formazione spesso non sufficiente in capo al soggetto pubblico. Il partenariato pubblico-privato fa così convergere in un'unica operazione, da un lato, interessi ed esigenze della pubblica amministrazione e, dall'altro lato, *expertise* e risorse economiche private e ciò sin dalla fase di progettazione dell'intervento (specie nei partenariati ad iniziativa privata), trasferendo il rischio di quest'ultimo in capo al *partner* privato.

Si comprende, dunque, la spinta al ricorso a tali forme collaborative nell'attuazione degli obiettivi programmatici di ripresa post-pandemica. In tal senso la legge delega in materia di contratti pubblici (legge 21 giugno 2022 n. 78) ha richiesto al Governo, nella predisposizione del nuovo Codice dei contratti pubblici, di razionalizzare, semplificare ed estendere le forme di partenariato pubblico-privato. Il Codice, di cui al d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, con la finalità di rafforzarne l'utilizzo e di metterne in luce le potenzialità, ha

offerto una ridefinizione del partenariato pubblico-privato quale “operazione economica” e ha ridelineato la disciplina dell’istituto per renderlo più attrattivo (si pensi, ad esempio, all’attenzione riservata agli investitori istituzionali e alle società di progetto). L’auspicato esito dell’utilizzo di tale strumento, nell’ottica degli interventi programmatici e legislativi post-pandemici, è, dunque, quello di spinta alla ripresa del Paese, facendo concorrere le risorse private nel perseguimento del benessere socio-economico della comunità, riducendo e prevenendo il sorgere di dinamiche conflittuali all’interno di una società civile provata dalle conseguenze dell’emergenza sanitaria.

Lasciando la dimensione nazionale per quella sovranazionale, parlare di partenariato, quale strumento per porre le basi di una comunità non conflittuale, rimanda nell’immediato ad una sua diversa accezione. L’origine stessa del termine ‘partenariato’ in ambito giuridico, infatti, è stata fatta risalire al contesto della politica di cooperazione internazionale, con l’accezione naturalmente di partenariato pubblico-pubblico. Emblema di tale originaria accezione è il Patto Atlantico, con cui, sul finire degli anni Quaranta, gli Stati firmatari hanno assunto l’impegno di difendersi vicendevolmente dagli attacchi bellici di Stati terzi, in nome del comune obiettivo di una pace duratura. Anche nel contesto internazionale, tuttavia, la necessità di rispondere a nuove sfide e di assicurare condizioni di benessere alla popolazione nonché la consapevolezza della difficoltà dei soggetti pubblici di apprestarle sempre in modo adeguato hanno portato alla costruzione di un modello di interazione che vede il coinvolgimento di una molteplicità di *stakeholder*, provenienti sia dal settore pubblico (Stati e organizzazioni internazionali) sia dal settore privato (organizzazioni non governative o no-profit, società multinazionali e transnazionali, istituti di ricerca o fondazioni).

Nel corso degli ultimi decenni, in particolare nell’ambito dell’Organizzazione delle Nazioni Unite, è stata posta attenzione all’utilizzo dello strumento partenariale tra soggetti pubblici e soggetti privati quale forma di garanzia di uno sviluppo sostenibile per la costruzione di un mondo più inclusivo ed equo, dove minore possa essere il rischio di emarginazione e di conflitti. Un passo fondamentale nel percorso volto alla realizzazione di interventi per migliorare il benessere globale mediante la collaborazione di soggetti privati è rappresentato dalla Dichiarazione del Millennio, adottata dall’Assemblea Generale dell’ONU nel 2000, ove è stato assunto l’impegno di conseguire i *Millennium Development Goals*, tra cui l’avvio di una *partnership* globale tra

il settore pubblico e quello privato. Il partenariato pubblico-privato ritorna, inoltre, nell'Agenda 2030, adottata dall'Assemblea Generale nel 2015, quale strumento da rafforzare e promuovere in quanto capace di attrarre risorse conoscitive, finanziarie e tecnologiche per conseguire, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Uno dei settori in cui, nella dimensione sovranazionale, la collaborazione pubblico-privato ha trovato maggiore concretizzazione è quello della salute pubblica, con il miglioramento dei sistemi sanitari e la facilitazione dell'accesso ai relativi servizi (in particolare, vaccinali). Al ruolo della collaborazione tra pubblico e privato per affrontare situazioni di crisi e migliorare il benessere delle comunità è stato, più recentemente, fatto appello, nel settembre 2023, in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con lo scopo di identificare e incentivare soluzioni di partenariato pubblico-privato per promuovere la pace e la sicurezza internazionale affrontando le esigenze umanitarie attuali e future.

Le forme partenariali proprie della dimensione sovranazionale sono naturalmente distanti dalle forme partenariali proprie della dimensione nazionale (e in particolare della normativa interna in materia di contratti pubblici) sia per finalità sia per configurazione strutturale. Possono, tuttavia, individuarsi due linee di fondo che accomunano lo sviluppo dell'agire pubblico in sede nazionale e sovranazionale per far fronte a bisogni comuni. In primo luogo, la progressiva apertura all'apporto del settore privato nella *governance* pubblica, determinata dall'esigenza di sostegni di varia natura per perseguire, mediante logiche associativo-convenzionali, interessi pubblici e finalità di interesse generale, che in ultima analisi mirano a soddisfare esigenze di benessere della comunità di riferimento e a porre le basi per uno sviluppo socio-economico scevro da rischi di conflittualità. In secondo luogo, l'esigenza di rafforzare la capacità dei soggetti pubblici di guidare e gestire processi condivisi e di incoraggiare gli investimenti privati nei territori meno sviluppati o con alto tasso di conflittualità, garantendo, nel contempo, la trasparenza delle operazioni condotte. Ed è questo l'aspetto più rilevante sul piano pratico per un effettivo successo del ricorso a strumenti collaborativi e che richiederà uno sforzo di tutte le parti coinvolte.

Riferimenti bibliografici

Abramov I. (2010), “Building peace in fragile states – Building trust is essential for effective public-private partnerships”, *Journal of business ethics*, pp. 481-494.

Bachmann J., Schouten P. (2018), “Concrete approaches to peace: infrastructure as peacebuilding”, *International affairs*, 2, pp. 381-398.

Gerson A. (2001), “Peace building: the private sector’s role”, *The American journal of international law*, 1, pp. 102-119.

Nino M. (2023), *Il partenariato pubblico-privato (PPP) nel quadro di riforma del sistema delle Nazioni Unite*, in Gargiulo P., Ingravallo I., Rossi P. (cur.), *L’ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 279-294.

Valaguzza S., Parisi E. (2020), “Ricerca sull’identità giuridica del partenariato pubblico-privato”, *Munus*, 1, pp. 1-27.

Pacem emere licet?

Andrea Crismani¹

I diritti presentano un costo in termini finanziari, però il legame tra garanzia dei diritti sociali di prestazione e risorse appare certamente più diretto e percepibile, specialmente in un periodo di crisi, ovvero di scarsità di tali risorse, in cui aumenta quel bisogno che i diritti sociali sono chiamati a soddisfare.

I diritti sociali sono i primi a risentire delle misure di taglio e di razionalizzazione della spesa pubblica per rispettare i vincoli di bilancio, sovente di matrice europea, pertanto sono i primi a risentire delle restrizioni determinate da tagli spesso di carattere “lineare”. Il sacrificio o il contenimento di tali diritti non sembra però sempre del tutto in linea con i contenuti delle Costituzioni e dei Trattati, che non accettano l’esclusione sociale e promuovono la giustizia, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra stati.

È proprio sul versante dei diritti fondamentali che la crisi economica e finanziaria mostra il suo volto più aggressivo. Essa si riqualifica in crisi finanziaria, economica e *sociale*. La materia di finanza e contabilità pubblica²

¹ Professore ordinario in Diritto amministrativo.

² Il diritto contabile pubblico (che è conosciuto anche come contabilità pubblica) studia gli aspetti giuridici della gestione dei pubblici mezzi (specialmente finanziari) e in particolare ha per oggetto il rapporto giuridico tra la collettività (da una parte) e lo Stato e gli altri enti pubblici acquisitori ed erogatori di pubblico denaro (dall’altra), in ordine, appunto, all’amministrazione delle risorse pubbliche. In tale rapporto la

presenta nel nostro ordinamento, ma anche in altri, il connotato della forza (pre)dominante dell'attività finanziaria e dei sistemi di contabilizzazione della stessa, che non è più esclusivamente volta a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche dello Stato o ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni pubblici o, ancora, a dare attuazione al programma di Governo.

Alla base dell'attività finanziaria è possibile tracciare un rapporto che incorre tra la collettività in generale e lo Stato fiscale e che permette di trovare uno spazio per una serie di garanzie poste a favore della collettività in tema di utilizzazione delle risorse. Per effetto del suo ruolo di essere essa stessa programma politico di Governo e della forza predominante delle fonti e dei poteri sovranazionali, l'attività finanziaria non svolge più un ruolo subalterno rispetto all'attività amministrativa o anche a quella legislativa che in precedenza le si riconosceva (in quanto offriva i mezzi materiali per la sua realizzazione), ma un ruolo principale consistente nella necessità di garantire il risanamento finanziario, il contenimento delle spese, la stabilità monetaria, ma in definitiva e ancora prima, la pace sociale, il benessere.

In proposito è opportuno sottolineare che il bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e la garanzia dei diritti sociali di prestazione rimane, ancora ad oggi, uno dei temi più discussi nel panorama dottrinale e nella giurisprudenza costituzionale, oscillando tra una concezione di tale bilanciamento come "ineguale", e privilegiando come tale la garanzia dei diritti sulle esigenze di carattere finanziario, ad un confronto non solo "paritario" tra i due termini, ma addirittura a favore delle istanze di contenimento della spesa pubblica, in particolare nelle situazioni di maggiore fragilità economica del sistema.

L'analisi della giurisprudenza costituzionale porta a concludere che continuano a sussistere elementi che storicamente hanno determinato il prevalere delle esigenze di bilancio, in particolare in contesti di profonda crisi, ovvero in situazioni in cui il Giudice delle leggi sembrerebbe più sensibile a tale tipo di istanze e all'esaltazione del carattere "finanziariamente condizionato" di tali diritti. Tali fattori indubbiamente hanno compromesso l'effettività e la

collettività riveste il ruolo di soggetto attivo e ad essa vanno riconosciuti diritti, mentre allo Stato vanno imputati i relativi obblighi. La Contabilità pubblica è oggetto di insegnamento nei Corsi del Dispes e l'insegnamento è stato fondato dal prof. Tullio Parenzan, professore i.q. di Contabilità di Stato presso il nostro Dipartimento. Gli sono profondamente grato per la conoscenza e la guida che mi ha dato.

giustiziabilità dei diritti sociali. Accade che a seguito della crisi economica i diritti sociali sembrano soffrire più degli altri diritti.

Questa prospettiva sul ruolo della finanza pubblica ci porta a considerare anche l'ipotesi che l'insoddisfazione dei cittadini superi una certa soglia e si trasformi in conflitto armato. Petilio Ceriale, generale romano, nella perorazione rivolta ai Galli, in uno dei suoi passaggi diceva: «Nam neque quies gentium sine armis neque arma sine stipendiis neque stipendia sine tributis haberi queunt: cetera in communi sita sunt». Egli spiega la ragione dell'esistenza stessa dei *tributa*, arrivando a sostenere che sono necessari per pagare (*stipendia*) i soldati (*arma*) che devono assicurare la *quies* (Tacito, *Historiae*, 4, 74,1). Infine, egli esorta i Galli a scegliere Roma e la pace che essa rappresenta (*pacem et urbem*, par. 74,4), scongiurando la *perniciēs* derivante dalla contumacia e optando in favore della *securitas*. Quindi «non si possono avere la pace dei popoli senza armi, né armi senza retribuzioni, né retribuzioni senza tributi». Il punto di partenza è dato dalla capacità impositiva (rapporto tributario) volta a raccogliere le risorse delle quali, come detto, la collettività ne è virtualmente “proprietaria” e dall'altro è altrettanto globalmente destinataria degli interventi di spesa e delle modalità di utilizzazione delle risorse.

L'adozione di misure di precauzione per scongiurare conflitti civili sostanzialmente può aversi in modo diretto con spese dedicate alla sicurezza in senso ampio e spese sociali. Le spese per la sicurezza sono abbastanza scontate e consistono, ad esempio, nel finanziamento delle forze di polizia, delle forze armate e di altre agenzie di sicurezza, e rappresentano un elemento cruciale nelle finanze pubbliche degli Stati, specialmente per la gestione della stabilità interna e la prevenzione dei conflitti armati. Queste spese sono allocate per garantire il mantenimento dell'ordine interno, la protezione delle infrastrutture critiche e la difesa dell'integrità territoriale dello Stato. Invece la spesa sociale si pone come strumento per mitigare tensioni sociali e prevenire conflitti civili. I conflitti possono scaturire da molteplici cause, ma una delle principali radici è spesso rappresentata dalle disuguaglianze socio-economiche, dall'esclusione politica e dalla discriminazione.

Nella dottrina straniera, esiste un filone di studio che si occupa della correlazione tra la spesa sociale e le guerre civili. Questa dottrina si pone la domanda *Can You Pay For Peace?* o *Can States buy peace?* e cerca di capire quale possa essere il rapporto tra *social spending and civil peace* e quindi come la spesa sociale influisca sulla pace civile. Inoltre, viene esplorato il rapporto tra

la forza di uno Stato e la probabilità di insorgere dei conflitti interni. Questa linea di pensiero sostiene che uno Stato debole, incapace di impegnarsi in modo credibile, tende a imporre una repressione eccessiva e a non redistribuire a sufficienza.

Lo studio si concentra sull'analisi dell'eventuale influenza della capacità di uno Stato nel fornire servizi di assistenza sociale sulla probabilità di scatenarsi di conflitti civili. La tesi evidenzia come l'investimento nella spesa per il benessere sociale gioca un ruolo cruciale nel mantenere la pace, poiché la fornitura di tali servizi contribuisce a mitigare le tensioni sociali e a prevenire l'insorgenza di conflitti. In altre parole, quando uno Stato offre servizi sociali adeguati, aiuta a compensare gli effetti negativi della povertà e dell'ineguaglianza all'interno della società, riducendo così le cause potenziali di dissenso e violenza. Secondo questa teoria la spesa per il *welfare* può svolgere un ruolo importante nella promozione della pace e nella prevenzione dei conflitti civili. Inoltre, alcune tipologie di spesa pubblica, come le spese militari, non sembrano avere un impatto significativo sull'aumento o sulla diminuzione della probabilità di conflitti civili e quindi gli sforzi di un *welfare* migliore sono vitali per il mantenimento della pace.

Vi sono due diverse teorie sulle cause dei conflitti civili che denotano una marcata divisione tra gli studiosi. Alcuni studi sostengono che le ingiustizie e il comportamento finalizzato alla ricerca di giustizia siano le radici dei conflitti civili; altri attribuiscono maggiore importanza alle condizioni materiali che favoriscono l'insurrezione. Secondo la prima prospettiva, i fattori che generano le contestazioni e un senso di ingiustizia, tra cui la privazione, gli svantaggi collettivi e l'ineguaglianza, forniscono ai gruppi la motivazione per ricorrere a mezzi violenti contro lo Stato, sottolineando così la loro rilevanza nella spiegazione delle guerre civili. D'altro canto, la teoria delle opportunità sostiene che le radici delle guerre civili non risiedano nella politica, bensì nelle condizioni economiche e in altre condizioni materiali. Poiché la partecipazione all'insurrezione è influenzata dal cambiamento previsto nei benefici derivanti dall'insurrezione, si presta particolare attenzione ai fattori che influiscono sulla fattibilità della ribellione.

Le politiche di benessere sociale promosse dallo Stato hanno un impatto significativo sulla dinamica politica e sociale di una nazione. L'idea fondamentale è che, attraverso un adeguato sostegno sociale, lo Stato può contribuire a plasmare le preferenze dei cittadini in modo che siano meno propensi

a ricorrere alla violenza come mezzo per perseguire scopi politici. Questo si basa sulla premessa che individui e gruppi all'interno della società sono meno inclini a cercare soluzioni violente ai propri problemi quando si sentono parte di una comunità che offre opportunità e protezione.

Un aumento della spesa sociale è un elemento chiave in questo processo. Quando lo Stato investe in programmi di istruzione, assistenza sanitaria, assistenza sociale e altri servizi che migliorano il benessere dei cittadini, si traduce in una migliore qualità della vita per la popolazione. Questo non solo riduce la disuguaglianza e l'ingiustizia, ma alza anche il costo associato all'insurrezione. In altre parole, quando le persone godono di un buon tenore di vita e hanno accesso a servizi essenziali, diventano meno disposte a rischiare la loro sicurezza e stabilità partecipando ad attività violente o ribellioni. L'effetto pacificante delle politiche di benessere sociale è supportato da ricerche e dati empirici che dimostrano una correlazione positiva tra livelli più elevati di spesa sociale e la riduzione dei conflitti civili. Questo suggerisce che gli investimenti mirati nel benessere della società possono non solo migliorare la vita dei cittadini, ma anche contribuire a prevenire o mitigare i conflitti all'interno di una nazione.

In conclusione, le politiche di benessere sociale e un aumento della spesa sociale o – laddove era previamente garantita – la non diminuzione della stessa, possono svolgere un ruolo cruciale nel promuovere la pace all'interno di una società. Queste politiche non solo influenzano positivamente le preferenze dei cittadini, scoraggiando l'uso della violenza per scopi politici, ma contribuiscono anche a migliorare la stabilità e il benessere complessivo di una nazione. Rendere accessibili ovvero non togliere o ridurre eccessivamente i servizi sociali e moderare le disuguaglianze sono quindi investimenti importanti per la costruzione di società più pacifiche e stabili.

Riferimenti bibliografici

- Buscema S. (1979), *Trattato di contabilità pubblica*, I (Principi generali), Giuffrè, Milano.
- Cagliari E. (2000), *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna.
- Carlassare L. (2015), “Diritti di Prestazione e Vincoli di Bilancio”, *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 1-21.
- Chiti M.P. (2013), “La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra stati membri, le pubbliche amministrazioni”, *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*
- Ciaralli C.A. (2018), “Il bilancio quale “bene pubblico” e l’esercizio “condizionato” del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia”, *Costituzionalismo.it*, 2, pp. 126-140.
- Holmes S., Sunstein C.R. (1999), *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, Norton.
- Luciani M. (2018), “Laterna magika. I diritti finanziariamente condizionati”, *Rivista della Corte dei conti*, 1-2 gennaio-aprile, pp. 643-659.
- Morrone A. (2014), *Il bilanciamento nello stato costituzionale, teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli.
- Morrone A. (2014), “Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa”, *Quaderni costituzionali*, XXXIV, 1, marzo, pp. 80-102.
- Parenzan T. (2003), “Ascendono al rango di diritti fondamentali dell’uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici”, *Riv. it. dir. pubbl. Comunit.*, 1, pp. 1-38.
- Perez R. (2003), *La finanza pubblica* in Cassese S. *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, I, Giuffrè, Milano.
- Rivosecchi G. (2018), “Il Bilancio come strumento delle politiche pubbliche tra Stato e Regioni”, *Rivista Corte dei conti*, 5-6, pp. 297 -319.
- Taydas Z., Peksen D. (2021), “Can states buy peace? Social welfare spending and civil conflicts”, *Journal of Peace Research*, pp. 274-280.
- Wade L. (2017), “Can You Pay For Peace? The Role of Financing Frameworks in Effective Peace Operations”, *Journal of International Peacekeeping*, 21, pp. 152-175.

***Twin cities*: percorsi di integrazione e di pace nella cooperazione urbana transfrontaliera**

Roberto Louvin¹

Le *twin cities* – o città gemelle – sono città contigue fra loro che hanno sviluppato, nel corso del tempo, una forma di conurbazione unitaria. Si tratta per gli studiosi di una categoria concettualmente incerta che guarda soprattutto a realtà dimensionalmente omogenee, con polarizzazione che consente di aprire dialoghi paritari, anche se a volte fortemente asimmetrici, fra le rispettive comunità e autorità amministrative. La contiguità ha spesso anche come punto di contatto fiumi o laghi che diventano luoghi d’incontro e scambio, ma anche di eventuale competizione.

La separazione ha spesso avuto luogo per scelta politica e per contrapposte volontà di predominio: alcune *twin cities* sono state teatro di tragiche lacerazione e di pesanti conflitti bellici. Originale è in questo quadro la vicenda di Gorizia e Nova Gorica, cittadine differenti per il carattere storico risalente della prima e l’origine recente e ‘antagonista’ della seconda. Frutto della Guerra Fredda e della forte volontà politica jugoslava di creare *ex novo* un distinto agglomerato urbano a ridosso della ‘città madre’, la nascita di Nova Gorica ha prodotto attriti ed effetti complessi, mettendo però in tempi recenti in moto una dinamica di riavvicinamento e di cooperazione di portata significativa (Benedetti 2024).

¹ Professore associato in Diritto pubblico comparato.

Così come nel caso di Stubice, città polacca che il fiume Oder separa dalla 'sorella' tedesca Francoforte, la ricomposizione del disegno confinario si sovrappone a fabbisogni urbani che devono essere strettamente collegati e integrati (Stryjakiewicz & Tölle 2009): un'opera di collaborazione nell'integrare i servizi e nel realizzare e gestire le infrastrutture cittadine si impone oggi e richiede una visione alta e lungimirante.

La prima risposta agli squilibri nel livello di sviluppo e nella qualità di vita dei due lati di quelle che potrebbero essere naturalmente comunità urbane unitarie è stata espressa, in passato, in chiave difensiva da politiche di agevolazione fiscale, di franchigia o di compensazione che hanno dato vita, sia a Gorizia che a Stubice, a zone franche o a zone economiche speciali (Barabino, 2020). È stato così per la città di Gorizia che ha beneficiato di un regime agevolato per l'industria definito come 'zona franca' dalla L. n. 1438 del 1948 e i cui effetti sono poi stati prorogati a tempo indeterminato dalla L. n. 47 del 1988. Nella stessa zona sono state anche stabilite agevolazioni per l'acquisto di carburanti a compensazione del differenziale di prezzo dovuto alla diversa incidenza delle accise (L. n. 66 del 1992). Tutto il territorio goriziano ha beneficiato anche di un apposito Fondo di Rotazione a supporto delle proprie attività economiche (L. n. 908 del 1955). Come si intuisce facilmente, si trattava di strumenti istituiti in ottica compensativa per rafforzare l'economia di un lato della frontiera, ma non per promuovere politiche coordinate e a favorire uno sviluppo comune. Gli strumenti di flessibilità fiscale operano infatti in chiave essenzialmente concorrenziale (Louvin 2022).

Città sorelle, quindi, ma non necessariamente 'gemelle', anzi spesso attraversate da correnti alterne di crescita o di involuzione che portano a dare significati diversi ai loro rapporti e al dialogo transfrontaliero, oggi con un bisogno quanto mai pressante di chiudere definitivamente le ferite di un passato travagliato, sviluppando identità condivise, mutua comprensione e reale volontà di *Zusammenleben*.

L'impatto della frontiera è stato molto intenso negli anni della Guerra fredda, separando decisamente queste città fra di loro. In dipendenza da questa separazione, per effetto del diverso contesto politico, sociale e culturale, sono stati penalizzati volta a volta un lato o l'altro della frontiera, o addirittura entrambi. Essere città frontaliera può, a seconda dei casi, generare vantaggi o svantaggi dal punto di vista sia economico che demografico. Ma oltre agli scompensi economici, le tensioni internazionali e le politiche connesse

alle logiche bipolari hanno provocato decenni di incomunicabilità e di sentimenti ostili che hanno finalmente iniziato a stemperarsi grazie all'ingresso dei paesi frontalieri nell'Unione europea. All'effetto cesura' si può oggi contrapporre un 'effetto cerniera' che consenta di 'reinventare' la frontiera stessa (Gibson & Pereira 2005), costruendo nuove reti economiche e di servizio, ma anche nuove identità, nuovi immaginari comuni e forme innovative di regolazione transnazionale.

A dare un chiaro impulso per il superamento di queste situazioni di attrito a livello locale – a cui poco erano servite le deludenti 'politiche palliative' messe in atto dalle contrapposte aree politiche e regolative di riferimento (Jelen, Steinicke & Scharr 2017) – hanno contribuito in maniera decisiva le strategie, le iniziative, i programmi e i protocolli di collaborazione espressi su impulso dell'Unione europea.

La volontà di abbattere gli ostacoli alla coesione economica, sociale e territoriale e di promuovere la solidarietà tra i paesi membri, creando programmi e istituendo fondi a favore delle realtà sfavorite dalla loro posizione geografica, ha portato alla nascita in aree urbane frontaliere di veri e propri 'laboratori di integrazione e di innovazione' in grado di ravvicinare le loro popolazioni, rielaborare una memoria condivisa in una "missione di intesa, di ravvicinamento e di ricerca del benessere reciproco" (Ferrara 1998). La cooperazione transfrontaliera, già da tempo diffusa nell'ambito delle relazioni internazionali, si è potuta caratterizzare, nell'ambito dell'Unione europea, per connotati nuovi: spontaneità, diversità, flessibilità, assenza di formalismi per superare la rigidità che contraddistingue inevitabilmente gli spazi frontalieri (Vellano 2014).

Grazie anche a una robusta cornice ordinamentale europea – pur limitata dai principi di sussidiarietà e di proporzionalità che governano le sue politiche – le *twin cities* contribuiscono oggi a combattere l'esclusione sociale, a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri, il tutto nel rispetto della loro diversità culturale e linguistica (TUE, art. 3.3). Se è indubbia la volontà degli organi politici dell'UE di rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere (Comunicazione Commissione europea, 2017) i margini di miglioramento del potenziale insito nella ricomposizione di queste passate fratture – soprattutto in termini di crescita del PIL e di creazione di nuovi posti di lavoro – è ancora notevole (Corte dei conti UE, 2021) e tra i fronti che richiedono maggiore sforzo

figurano la cooperazione amministrativa e il superamento delle barriere linguistiche.

A testimoniare del rinnovato slancio di queste politiche vi sono le esperienze positivamente avviate attraverso strumenti nuovi come il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) – ne sono già attivi 86 in tutta l'UE – portatori di iniziative e programmi comuni, *policies* e progetti condivisi (Reg. (CE) n. 1082/2006). I casi di *governance* transfrontaliera di maggior successo sono sempre legati ad iniziative in cui all'azione diretta delle amministrazioni si affiancano la volontà e l'operato degli abitanti (Wong Villanueva J.L. *et al.* 2021).

Insomma, gli strumenti oggi non mancano. Si tratta però di utilizzarli con apertura di spirito e capacità innovativa, adeguando le politiche sui diversi fronti e integrandole in un'azione comune. Non esistono per questo ricette definitive, ma bisogna guardare in concreto al contesto sociale, economico e politico di ogni territorio preparando gradualmente percorsi di sviluppo e di pace che chiudano definitivamente il capitolo delle passate contrapposizioni nazionali.

Riferimenti bibliografici

- Barabino P. (2020), *Le zone franche nel diritto tributario*, Giappichelli, Torino.
- Benedetti E. (2023), “La cooperazione transfrontaliera nell’ambito del GECT/EZTS GO tra i comuni di Nova Gorica, Gorizia e Šempeter-Vrtojba: dal muro della guerra fredda alla capitale europea della cultura”, in Consiglio provinciale di Bolzano, Atti del convegno di Bolzano del 19 maggio, I comuni tra cooperazione e sussidiarietà.
- Comitato europeo delle Regioni (2021), Risoluzione “Una visione per l’Europa: il futuro della cooperazione transfrontaliera”.
- Commissione europea (2017), Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell’UE.
- Corte dei conti europea (2021), Rapporto speciale, “Cooperazione nell’ambito di Interreg: il potenziale delle regioni transfrontaliere dell’Unione europea non è stato ancora sfruttato appieno”.
- Ferrara W. (1998), “La cooperazione transfrontaliera tra Italia e Slovenia”, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 65, 2, pp. 247-261.
- Gibson K., Pereira P. (2005), *Re-imagining border cities: public space and the “European Garden” in Frankfurt (Oder) and Słubice*, in Minkenberg M. (ed.), “Transborder relations. Going local in Frankfurt (Oder) and Słubice”, Berlino, *Pro Business*, pp. 23-36.
- Jelen I., Steinicke E., Scharr K. (2017), “The Case of Gorizia/Gorica: A Sequence of Missed Geo-political and Geo-economic Opportunities”, *Sociální studia/Social Studies*, 1, pp. 137-154.
- Louvin R. (cur.) (2022), *Flessibilità fiscale e zone franche*, ESI, Napoli.
- Stryjakiewicz T., Tölle A. (2009), “Cross-border cooperation and governance: the case of the twin cities of Frankfurt-upon-Oder and Słubice”, pp. 19-25.
- Vellano M. (2014), *La cooperazione regionale nell’Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- Wong Villanueva J.L. et al. (2021), “A Governance Theory for Cross-Border Regions: Identifying Principles and Processes with Grounded Theory”, *Journal of Borderlands Studies*, 38, pp. 95-118.

Accoglienza e ospitalità: due aspetti della pace

Franca Menichetti¹

Propongo due brevi suggestioni, tratte da Omero, a proposito del bene totale e dell'ospitalità di Eumeo, e sulla pace, a partire da Kant, in particolare dalla *Tesi settima* del 1784, "Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico".

Se c'è un male assoluto, c'è anche un bene assoluto. L'uomo, nei dilemmi della ragion pratica, deve volgersi alla fiamma del bene assoluto. Il libro delle tentazioni insegna a superarle, non a dividerle. L'inclinazione al male è un paradosso: la fuga dalla fiamma verso il tizzone spento porta solo altra fiamma. Ciascuno di noi è un *doppio*, rovina e salvatore di se stesso e degli altri, ostile agli altri e al contempo custode degli altri, cuore arido che non sa donare perché non sa accettare doni e cuore mendicante che sa donare e sa accettare doni, enigmi e solutore di enigmi, dio tellurico e dio solare. Ciascuno di noi è un *Oi-dipus*, re e insieme farmaco, luce e tenebra. Ma alla luce è chiamato dalla scintilla di vita che lenta arde nella notte. È chiamato, pagando un alto prezzo, in solitudine e in nostalgia di ritorno, ad allontanarsi dall'ingiustizia giuridica e politica.

Senza arroganza sia dunque pronunciato il *no* nei confronti del diritto e della politica quando recano torto o terrorizzano le menti.

¹ Ricercatrice in Filosofia del diritto.

Odisseo giungeva alla sua isola dopo dieci anni di guerra e dieci di pericolose avventure per i mari. Un sentiero aspro, poi le selve da attraversare, da una cima a un'altra cima. Alla fine, si sedette in un atrio circolare, recintato da Eumeo, il porcaro, con pietre e pali di quercia spessi e vicinissimi l'uno all'altro. I cani da guardia gli si avventarono contro. Eumeo avrebbe potuto lasciarli fare. Forse che Odisseo non era uno straniero? Non si era forse intro-messo abusivamente nell'altrui proprietà? E invece con voce alta e imperiosa e con una pioggia di sassi, li allontanò da Odisseo. Senza neppure sapere chi fosse, senza neppure chiedergli il nome, Eumeo invitò Odisseo nella sua capanna, lo invitò a riposare dopo aver ammucchiato molte frasche e steso sopra la pelle di una capra in modo che avesse «saziato di pane e di vino il [...] il cuore»². Odisseo si meravigliò di tanta ospitalità e pregò Zeus e gli altri dèi affinché esaudissero ogni desiderio di Eumeo. Ed Eumeo, con semplicità rispose che il suo era solo un «dono piccolo e caro»³, il dono di Dike.

Il pacifismo insegna a eliminare qualsiasi forma di violenza, anche le forme di violenza camuffate e dunque le forme imposte. Il rischio che spesso corre il pacifismo: quello di non sollevarsi a cosmopolitismo, e, tra l'altro, il cosmopolitismo che Saint-Pierre e Rousseau giudicarono chimerico, e che Kant difese, non supera la realtà delle nazioni, dei popoli che le costituiscono, degli stati che politicamente e giuridicamente le organizzano. Tutte le nazioni, tutti gli Stati, e tutti i popoli in un unico *foedus*: ma ogni nazione, ogni popolo e ogni Stato con le proprie caratteristiche, con l'impegno reciproco a non farsi guerra. La pace come *posterius* della guerra, dunque. E dunque il cosmopolitismo come estremo rimedio del male.

Da Kant «la natura [...] si è valsa della discordia degli uomini, e perfino di quelle grandi società e di quegli speciali enti che sono i corpi politici, come di un mezzo per trarre dal loro inevitabile *antagonismo* una condizione di pace e di sicurezza; cioè essa, mediante la guerra, mediante gli armamenti sempre più estesi e non mai interrotti, per la miseria che da ciò deriva a ogni Stato, anche in tempo di pace, sospinge a tentativi da prima imperfetti, e da ultimo, dopo molte devastazioni, e rivolgimenti, e anche per il continuo esaurimento delle sue energie, spinge a fare quello che la ragione anche senza così triste

² Omero, *Odissea*, XIV: 46, 58; tr. It. (R. Calzecchi Onesti, ed.), Einaudi, Torino 1964, p. 383.

³ *Ivi*, v. 56.

esperienza, avrebbe potuto suggerire: cioè di uscire dallo stato eslege di barbarie ed entrare in una federazione di popoli, nella quale ogni Stato, anche il più piccolo, possa sperare la propria sicurezza e la tutela dei propri diritti e non dalla forza o dalle valutazioni giuridiche, ma solo da questa grande *federazione di popoli*, da una forza collettiva e dalle deliberazioni secondo le leggi della volontà comune»⁴.

La pace è invece il *prius*: perché è la pace che è connaturata al rispetto e alla dignità della persona, ai diritti dell'uomo, di un uomo non più cittadino o cosmopolita, di un uomo che ha superato le barriere della nazione e del popolo, dello Stato e delle federazioni fra Stati presentandosi inerme sulla scena del mondo, figlio del medesimo *foedus*.

⁴ Kant, I. (1784), "Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht" in *Berlinische Monatsschrift*, 04 (November), pp. 385-411; tr. It. in *Online Journal of Political Philosophy* (https://btfp.sp.unipi.it/dida/kant_7/ar01s02.xhtml#ftn.idm416)

Brevissime note sul diritto di asilo e la sua attuazione nell'ordinamento italiano

Davide Monego¹

Il diritto di asilo (art. 10, comma 3, Cost.) rappresenta senza dubbio una norma “fondante” l’impianto della nostra forma di Stato, sia quanto a collocazione (nei “Principi fondamentali” della parte prima), sia sotto il profilo contenutistico, essendo funzionale alla garanzia concreta delle libertà democratiche sancite dalla nostra Carta costituzionale, anche verso coloro che non fanno parte della comunità nazionale, in una logica di tutela universalistica della dignità umana, la cui negazione genera (o rischia di generare) situazioni conflittuali, come l’esperienza insegna.

La previsione costituzionale non ha mai ricevuto puntuale attuazione, nonostante la riserva di legge assoluta – quanto alle “condizioni di esercizio” – ivi contemplata. Da qui una serie di questioni che ne hanno accompagnato l’applicazione. In estrema sintesi, si può rilevare che il problema dell’azionabilità diretta della relativa posizione soggettiva, nonostante l’assenza di una disciplina attuativa, è stato subito risolto in senso affermativo dalla dottrina e, all’inizio, anche dalla giurisprudenza, che ne hanno ragionato in termini di un diritto soggettivo perfetto (quanto meno all’ingresso nel territorio). È tuttavia altrettanto vero che successivamente la prassi giudiziale ne ha legato il “destino” a quello della protezione internazionale, in una logica

¹ Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico.

strumentale, volta a leggere nell'art. 10 un diritto all'ingresso (meramente) funzionale alla presentazione di una domanda di protezione (inizialmente rivolta allo status di rifugiato, poi anche alla protezione sussidiaria, una volta introdotta a livello unionale), con relativo slittamento della garanzia costituzionale verso la tutela di posizioni soggettive derivanti da diversi ordinamenti, basate su presupposti non del tutto coincidenti e con contenuti specifici. Ricostruzione questa poi implementata alla luce della protezione umanitaria di diritto interno, per «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» (art. 5, comma 6, d.lgs. 286/1998, norma poi variamente novellata dal D.L. 113/2018 e poi dal D.L. 130/2020²), concepita anch'essa alla stregua di un istituto attuativo del diritto di asilo costituzionale. La stessa Consulta (sent. 194/19) ha seguito questa linea, seppur al fine di ricondurre le modifiche in tema di tutela umanitaria del 2018 alla materia "asilo", cioè allo scopo di risolvere un conflitto sulla competenza legislativa, il che potrebbe pure non escludere la possibilità di dedurre, dal medesimo art. 10 comma 3, un diritto di asilo autonomo e discosto dal sistema della protezione internazionale.

Il profilo più delicato di tale soluzione non attiene tanto alla distinzione fra i presupposti costituzionali dell'asilo (l'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche) e quelli, internazionali ed europei, del rifugio (la persecuzione per determinate ragioni, quali la razza, la religione ecc.) e della protezione sussidiaria (il timore di grave danno alla persona, perché esposta, nel Paese di rinvio, a tortura o ad altri trattamenti inumani o degradanti, o perché c'è il fondato timore che lo possa essere), quanto piuttosto a quella rispetto ai requisiti della protezione umanitaria, ancor più dopo l'eliminazione dei "seri motivi umanitari" operata dalla riforma del 2018, che ha sostituito il relativo titolo di soggiorno (per motivi umanitari) – forma di tutela delineata dalla legge in termini alquanto indeterminati –, con una serie di titoli tipizzati (per casi speciali, per cure mediche, calamità naturali, protezione speciale), con l'effetto – almeno nell'intento legislativo³ – di restringere la portata della tutela preesistente.

² In tema di condizione giuridica del migrante non comunitario è poi intervenuto anche il D.L. 20/2023 (cd "Cutro") che tuttavia non ha inciso sulla disposizione, che oggi pertanto impone di non allontanare lo straniero se ciò implichi la violazione di obblighi costituzionali o internazionali dello Stato.

³ Dato che non si può escludere che la portata dei titoli di soggiorno introdotti, nella

Semplificando molto un tema alquanto complesso, quest'ultima è sempre stata collegata, nella giurisprudenza, ad una significativa compressione dei diritti fondamentali, in caso di rimpatrio dello straniero, e, così ragionando, per quanto possa dirsi opinabile l'esatta individuazione della categoria, da un lato se ne può di certo predicare l'ampiezza, dall'altro, il problema appare non diverso da quello relativo alla precisa definizione delle "libertà democratiche" cui ha riguardo il diritto di asilo costituzionale, che anzi, e comunque, non paiono essere qualcosa "altro" dai primi. Da questo punto di vista, anzi, i presupposti della protezione umanitaria paiono più estesi – e talora diversi – di quanto non lo siano quelli previsti dall'art. 10, comma 3, posto che includono ad es. il divieto di estradizione per reati politici (art. 10, comma 4, Cost.), nonché, secondo la giurisprudenza più recente, l'integrazione sociale nel nostro territorio, sganciata da un giudizio di comparazione con la situazione dello straniero (quanto a pregiudizio della sua dignità) nel Paese di origine; ipotesi entrambe estranee ad ogni valutazione circa l'effettivo impedimento nel godimento delle libertà democratiche nel Paese dello straniero, presupposto ineliminabile del diritto di asilo costituzionale.

Varie sono state le modifiche apportate all'istituto, inizialmente allo scopo di contenere la prassi giurisprudenziale estensiva, poi in senso tendenzialmente inverso⁴, ma, per quel che qui rileva, la protezione complementare, ora ridenominata "speciale" (art. 19, comma 1.2, d.lgs. 286/1998), rimane tutt'ora ancorata al rispetto dei vincoli costituzionali ed internazionali, il che appare formula idonea a garantire una tutela non dissimile (nei presupposti, altro essendo il discorso quanto ai contenuti) da quella precedente la novella del 2018. Sotto questo profilo potrebbe forse convincere il principio giurisprudenziale secondo cui il diritto di asilo ex art. 10 ha ormai trovato integrale attuazione nel sistema della protezione internazionale, tutela complementare inclusa, posto che proprio quest'ultima si pone come norma di chiusura del sistema di non respingimento.

prassi possa essere intesa in diverso senso, specie alla luce dell'imperativo di rispettare comunque gli obblighi costituzionali ed internazionali (sent. 194).

⁴ Il testo dell'art. 5, comma 6, d.lgs. 286/1998 è stato infatti nuovamente modificato (questa volta nel senso di garantire una maggiore tutela allo straniero irregolare) con il D.L. 130/2020, "sopravvivendo" infine alle ultime novità (D.L. cd. "Cutro").

Residuano tuttavia vari rilievi in contrario, cioè nel senso di ripristinare una considerazione autonoma della situazione soggettiva costituzionale. Va ad esempio ricordata la minore tutela assegnata alla protezione speciale, in termini sia contenutistici, poiché non assicura identità di diritti rispetto alle protezioni maggiori, sia temporali, data la minore durata del relativo titolo di soggiorno: con l'effetto di depotenziare un diritto immediatamente previsto dalla Costituzione, confondendolo con altre misure dal diverso fondamento, a scapito dell'unitarietà della relativa situazione soggettiva costituzionale. Senza contare il profilo relativo alla presenza dello straniero nel territorio italiano, non imposta dall'art. 10, comma 3, a differenza di quanto accade per il riconoscimento degli altri status di cui si è detto: profilo non da poco in presenza della tendenza all'esternalizzazione nella gestione dei migranti da tempo praticata in Italia (e non solo).

Da qui la prospettiva di una rivisitazione del tema, nella direzione di un recupero della portata immediatamente precettiva dell'art. 10, comma 3, in relazione al suo specifico presupposto (a maggior ragione se latamente inteso, ad es. a ricomprendere il cambiamento climatico fra i fattori impeditivi all'esercizio di diritti fondamentali, vita e salute per primi), allo scopo di costituire in capo all'asilante uno *status* determinato, veicolato dalla concessione del permesso per asilo (art. 11, comma 1 lett. a, D.P.R. 394/1999), titolo inteso dunque come non necessariamente circoscritto alla qualifica di rifugiato, ma in grado di assicurare, proprio per come attualmente configurato, il godimento degli stessi diritti della protezione maggiore, tratto saliente, trattandosi di assicurare una garanzia costituzionale.

Tutto ciò al netto di una – del tutto improbabile ma, ciò nonostante, auspicabile – attuazione della riserva di legge sulle “condizioni di esercizio” del diritto di asilo, che sembra però l'ultima delle preoccupazioni della classe politica, passata e presente.

Riferimenti bibliografici

- Cassese A. (1974), *Art. 10 Cost.*, in Branca G. (cur.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, pp. 526-543.
- Benvenuti M. (2018), “La forma dell’acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attenuazione, applicazione e attualità”, in *Questione Giustizia*, 2, pp. 14-27, https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/506/qg_2018-2_03.pdf.
- Giovannetti M. (2023), “I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari”, in *Questione Giustizia*, pp. 1-17, <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2883/giovannetti-su-dati-protezione-internazionale-30-04-2021.pdf>
- Rescigno F. (2020), “Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione”, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, pp. 99-145, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-3-2020-1/653-il-diritto-di-asilo-e-la-sua-multiforme-non-attuazione/file>.
- Rossi E. (2021), “Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel D.L. n. 130 del 2020”, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 75-86, <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/05-Rossi-FQC-1-21.pdf>.
- Scuto F. (2012), *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Giuffrè, Milano.
- Stevanato A. (2023), “I migranti ambientali nel decreto-legge n. 20 del 2023. Che cosa resta della loro protezione?”, in *Corti supreme e salute*, 2, pp. 455-476, <http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2023/10/Stevanato-2.pdf>.
- Xhanari E. (2014), *Brevi riflessioni in tema di sostanziale disconoscimento del diritto costituzionale di asilo nella recente giurisprudenza di legittimità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, pp. 1-13, <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/diritto-asilo.pdf>.
- Zorzella N. (2018), “La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano”, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 1-32, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano/file>.
- Zorzella N. (2023), “La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?”, in *Questione Giustizia*, pp. 1-24, https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/1112/3_2023_qg_zorzella.pdf.

Guardare al futuro: intelligenza artificiale, sicurezza nazionale e la sfida di preservare la pace

Luca Pellizzoni¹

«Promuovere la pace e lo sviluppo sostenibile; proteggere e promuovere i diritti umani. Abbiamo urgentemente bisogno di incorporare questi principi nella sicurezza dell'IA». Con queste parole il Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite Antonio Guterres si è espresso il 2 novembre 2023 al Vertice di Londra sulla Sicurezza dell'Intelligenza Artificiale, evidenziando i rischi derivanti dalla diffusione incontrollata di queste nuove tecnologie.

L'IA si sta diffondendo in ogni settore della società rendendosi sempre più invisibile e integrata nei dispositivi e sistemi che utilizziamo quotidianamente, tanto da essere al centro dell'attenzione anche dell'ONU².

Il presente articolo vuole quindi esplorare l'intersezione tra intelligenza artificiale e lo specifico ambito della sicurezza nazionale, un tema rilevante per il diritto amministrativo. Infatti, il mondo della sicurezza nazionale è interessato dai cambiamenti tecnologici, dato che l'IA offre strumenti avanzati per

¹ Dottorando di ricerca in *Applied data science and artificial intelligence*, Ambito Pubblica Amministrazione – Diritto Amministrativo.

² Nella consapevolezza dell'importanza di questi temi anche per il diritto, la cattedra di Diritto Amministrativo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociale ha avviato un corso dedicato al “Diritto dell'amministrazione digitale e delle nuove tecnologie”, poiché la rivoluzione tecnologica impone anche una particolare attenzione da parte dei giuristi.

la sorveglianza, l'analisi dei dati e la difesa cibernetica. Tuttavia, a fronte di questo sviluppo sorgono questioni legali ed etiche significative, con le quali il diritto amministrativo è chiamato a confrontarsi.

La diffusione delle nuove tecnologie, che identifichiamo in termini generici con l'espressione intelligenza artificiale, sta mettendo in crisi l'idea di sicurezza e di pace. Se infatti lo sviluppo tecnologico accompagna l'idea di progresso e benessere, l'espansione degli ambiti in cui l'IA sta venendo e può essere impiegata sta sollevando timori, soprattutto in materia di sicurezza, di fronte ai quali il diritto, in particolare quello amministrativo. Questi timori sono riconducibili in termini ampi alla percezione che ogni trasformazione della società, sia essa culturale oppure dell'ordine costituzionale, porti con sé il pericolo di un conflitto, in quanto il cambiamento genera tensioni e crea occasioni di contrasto.

Ragionare sulle trasformazioni, in essere o in potenza, della società ad opera dell'intelligenza artificiale significa anche chiedersi quali squilibri possano generarsi, in grado di alterare una (apparente) condizione di armonia, che possiamo chiamare pace. Il concetto stesso di pace indica, infatti, una condizione di tranquillità e concordia, o, in negativo, una condizione di assenza di guerra, che trascende le barriere geografiche, culturali e personali, la quale, tuttavia, secondo Kant, non è uno stato di natura (*status naturalis*), bensì il prodotto dell'ordine stabilito dalla legge. Nella prospettiva kantiana lo stato di pace deve essere istituito attraverso la legge, quale solo strumento per garantire la sicurezza. E non essendo uno stato naturale, come è, al contrario, quello di belligeranza, questo va costantemente ricercato e perseguito, perché può essere costantemente minacciato, anche, quindi, dall'avvento dell'Intelligenza artificiale.

La condizione ineludibile per la pace, passa attraverso la sicurezza, che la tecnologia può tuttavia sia assicurare sia mettere a rischio. Lo sviluppo dell'IA se porta con sé la promessa di un domani migliore, di cui tutta la collettività beneficerà, può altresì mettere in crisi la sicurezza nazionale, intesa come sicurezza dagli attacchi dall'esterno di due tipi: mediante attacchi cibernetici ad infrastrutture o enti pubblici da parte di soggetti (non statali), ad esempio intenzionati a chiedere un riscatto, o a rubare informazioni, oppure tramite aggressione con attacchi informatici da parte di uno Stato come forma di guerra non convenzionale o mediante armamenti autonomi.

Quanto al primo profilo, in anni recenti si è assistito ad una crescita esponenziale dei cyberattacchi ai sistemi informatici di enti pubblici, 132 solamente nel primo semestre del 2023. Tale aumento mostra il duplice volto delle tecnologie digitali, le quali se da un lato possono migliorare la sicurezza, ad esempio

attraverso il monitoraggio dei ponti oppure mediante il controllo del flusso dei dati del web per prevenire minacce terroristiche, dall'altro possono contribuire ad implementare i pericoli. Ogni nuova tecnologia digitale porta, infatti, con sé un aumento della superficie d'attacco; più strumenti tecnologici sono connessi alla rete, maggiori sono gli obiettivi aggredibili dagli hacker.

A fronte dell'attuale processo di digitalizzazione di tutti i dati detenuti dalle amministrazioni nazionali e locali e di informatizzazione dei processi decisionali della pubblica amministrazione si rende necessaria la protezione delle infrastrutture digitali, in funzione della tutela dell'interesse pubblico e delle situazioni giuridiche soggettive. Gli attacchi cyber sono potenzialmente in grado di mettere a repentaglio la fornitura di un servizio essenziale, come ad esempio una prestazione sanitaria, o un ufficio giudiziario, o minacciare l'integrità e la riservatezza dei dati dei cittadini. A questa tipologia di minaccia si affianca un'altra più insidiosa ed è quella relativa all'appropriazione da parte di soggetti esteri del *know-how* nazionale o di società operanti nelle infrastrutture critiche; non a caso recentemente è stata approvata la Legge n. 51 del 20 maggio 2022 recante modifiche alla disciplina dei poteri speciali del Governo (cd. *Golden power*) volti a salvaguardare gli assetti proprietari e la gestione delle società operanti in settori reputati strategici e di interesse nazionale, che ridefinisce i poteri speciali in materia di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia di quinta generazione (5G) e *cloud*.

Quanto al secondo profilo si assiste da tempo al maggiore utilizzo di armamenti autonomi, ad esempio i droni, di cui si è visto largo impiego nel conflitto tra la Russia e l'Ucraina, oltreché ad un utilizzo della dimensione cibernetica come terreno di scontro tra le nazioni.

Un ulteriore profilo di conflitto, afferente alla dimensione interna della società, è strettamente collegato alla grande rivoluzione digitale, che passa anche e soprattutto attraverso un ecosistema digitale largamente gestito da soggetti privati, produttori, gestori e controllori delle piattaforme attraverso cui ogni giorno passano miliardi di informazioni, ivi inclusi i *social network* nei quali larga parte delle opinioni pubbliche si formano e si confrontano. Come dimostrato dal caso Cambridge Analytica³, i social media, attraverso

³ Si tratta dello scandalo che ha visto coinvolto Facebook nella cessione ad un'altra società, Cambridge Analytica, di milioni di dati raccolti dal social network, per essere utilizzati a fini commerciali o politici.

la manipolazione dei dati e l'uso di algoritmi possono essere impiegati per comprendere gli orientamenti e i comportamenti degli elettori e attraverso attività di *microtargeting* condizionarne le opinioni.

Dalla consapevolezza della presenza di questi pericoli deriva anche la presa di coscienza di come sulla sicurezza delle infrastrutture digitali nazionali si basi la sicurezza nazionale e sulla gestione delle nuove tecnologie si giochi la tenuta democratica.

Queste sfide devono essere affrontate dallo Stato, al quale è demandato il ruolo di garantire la sicurezza pubblica, ossia quell'insieme di "*beni giuridici fondamentali o quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale*" che secondo quanto affermato dall'art. 4 del Trattato sull'Unione Europea costituisce una funzione essenziale dello Stato accanto alla salvaguardia dell'integrità territoriale e al mantenimento dell'ordine pubblico. Funzioni che sono riconosciute anche dalla Costituzione italiana, laddove all'art. 117 attribuisce allo Stato la competenza a legiferare in materia di ordine pubblico e sicurezza. Se allo Stato viene dunque demandata questa funzione, è attraverso le leggi che lo scopo di garantire la sicurezza nazionale viene perseguito, come dimostra il *corpus* normativo a partire dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) o la legge 124 del 2007 di riforma degli apparati dell'*intelligence* e più di recente il d.lgs. 18 maggio 2018 n. 65 e il D.L. 21 settembre 2019 n. 105 recante disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica.

L'intelligenza artificiale è uno strumento e come tale i suoi effetti dipendono dal suo utilizzo. Come tutte le tecnologie ha la possibilità di portare benefici alla società, ma non è esente dal causare conseguenze nefaste se utilizzata a scopi malevoli. Lo sviluppo digitale si salda quindi con il tema della pace, che dipende in definitiva dall'impiego sicuro di questi strumenti. È quindi su queste premesse che il diritto ricopre un ruolo fondamentale poiché con esso non solo è possibile comporre i conflitti, ma anche prevenirli. Il diritto assume la funzione di governare lo sviluppo onde assicurare una esistenza pacifica. Per questo le parole del Segretario Generale dell'ONU risuonano importanti per il futuro.

Riferimenti bibliografici

Baldoni R. (2019), “Intelligenza artificiale. Preparare il paese al futuro”, *Gnosis*, 2, [https://gnosis.aisi.gov.it/Gnosis/Rivista59.nsf/ServNavig/59-20.pdf/\\$File/59-20.pdf?openElement](https://gnosis.aisi.gov.it/Gnosis/Rivista59.nsf/ServNavig/59-20.pdf/$File/59-20.pdf?openElement)

Betzu M., Demuro G. (2018), “I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa”, in *medialaws.eu*.

Bobbio N. (1975), “L’idea della pace e il pacifismo”, *Il Politico*, 40(2), pp. 197–219, <http://www.jstor.org/stable/43207901>.

Bussoletti F. (2018), “Italia, le principali minacce alla sicurezza nazionale secondo l’Intelligence”, in *difesaesicurezza.com*.

Cardarelli F. (2002), “Le banche dati pubbliche: una definizione”, in *Dir. inf.*, 2.

CLUSIT – Associazione Italiana per la Sicurezza Informatica, *Rapporto Clusit 2023 sulla sicurezza ICT in Italia*, p. 212.

Corte cost. 25 febbraio 1988, n. 281.

Gaggi M. (2019), “L’ex ragazza di Cambridge Analytica «Manipolavamo tutto: voti, comportamenti e coscienze»”, in *www.corriere.it*.

Hunker J. (2010), “Cyber war and cyber power: Issues for NATO doctrine”, *NATO Defense College*, <http://www.jstor.org/stable/resrep10354>.

Kant I. (2007), *Per la pace perpetua, La pace come destinazione etica e politica della storia dell’umanità*, Pancaldi M. (cur.), Armando Editore, Roma.

Oliveri F. (2016), “Quale pacifismo giuridico oggi? Una ricostruzione sistematica a partire da Norberto Bobbio”, *Scienza e*

Pace Rivista del Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace - Università di Pisa, <https://scienzaepace.unipi.it/index.php/it/annate/2016/item/207-qual-pacifismo-giuridico-oggi-una-ricostruzione-sistematica-a-partire-da-norberto-bobbio.html>

Poggiali B. (2019), “Le opportunità dell’intelligenza artificiale per la sicurezza”, *Gnosis*, 2, p. 135, [https://gnosis.aisi.gov.it/Gnosis/Rivista59.nsf/ServNavig/59-37.pdf/\\$File/59-37.pdf?openElement](https://gnosis.aisi.gov.it/Gnosis/Rivista59.nsf/ServNavig/59-37.pdf/$File/59-37.pdf?openElement)

Rossa S. (2023), *Cybersicurezza e pubblica amministrazione*, Editoriale scientifica, Napoli.

Il nuovo approccio alla salute globale quale strumento di promozione della pace

Clara Silvano¹

La relazione tra pace e salute è analizzabile da una prima prospettiva, in virtù della quale la pace rappresenta uno dei presupposti per lo sviluppo della salute² e, quindi, per evidente simmetria, la mancanza di pace dovuta alla presenza di conflitti, rappresenta una delle minacce più gravi alla salute e alla vita delle persone. Tali considerazioni si pongono, oggi con drammatica attualità con riferimento ai nuovi fronti di guerra scoppiati in Europa e in Medio Oriente nei quali, con riferimento in particolare a quest'ultimo conflitto, il disprezzo per la vita e la salute di persone fragili e inermi si è manifestato nel bombardamento di alcuni ospedali, dove persone ferite, malate o semplicemente sfollate avevano trovato rifugio³.

¹ Dottoressa di ricerca in Diritto amministrativo.

²Questo contributo si colloca nell'ambito del diritto amministrativo, traendo ispirazione da alcune delle tematiche trattate nel corso di diritto sanitario. Il diritto amministrativo svolge un ruolo essenziale nell'ambito sanitario, regolamentando le interazioni tra le istituzioni pubbliche e il settore sanitario, contribuendo a garantire un sistema equo e trasparente.

Così la Carta di Ottawa per la Promozione della Salute, 17-21 novembre 1986.

³ Il riferimento è agli attacchi israeliani che hanno interessato alcuni ospedali operanti nella Striscia di Gaza. Per maggiori approfondimenti si confronti <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/striscia-di-gaza-il-fronte-degli-ospedali-153135>.

Una diversa prospettiva della relazione esistente tra pace e salute emerge dalla Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Onu del 18 settembre 2014 con cui l'epidemia causata dal virus Ebola – che stava colpendo diversi stati africani – era considerata una minaccia per la sicurezza internazionale e la pace tra i popoli⁴. Tale dichiarazione è particolarmente rilevante perché, come evidenziato⁵, fino al 18 settembre 2014, raramente il Consiglio di sicurezza si era occupato di malattie infettive e comunque non era mai arrivato a qualificarle come minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. In particolare, il Consiglio, in tale Risoluzione, ha ritenuto che i risultati ottenuti nella costruzione della pace e nello sviluppo dei Paesi più colpiti avrebbero potuto essere annullati alla luce dell'epidemia di Ebola, evidenziando come l'epidemia stesse minando la stabilità dei Paesi più colpiti e, se non contenuta, avrebbe potuto portare a ulteriori casi di disordini civili, tensioni sociali e un deterioramento del clima politico e di sicurezza⁶.

Nelle prospettive fin qui analizzate si pone in evidenza come, da un lato, la mancanza di pace costituisca una minaccia per la tutela della salute, dall'altro come la mancanza di salute possa comportare seri rischi per il mantenimento della pace, come ben messo in luce dal Consiglio di Sicurezza nella risoluzione relativa al virus Ebola.

In questa sede, tuttavia, si intende analizzare la relazione tra pace e salute, da un altro punto di vista, chiedendosi se la salute, nella sua accezione di salute globale⁷, non possa rappresentare uno strumento attivo di promozione

⁴ Il 18 settembre 2014 il Consiglio di sicurezza ha adottato, all'unanimità, la risoluzione 2177 (2014) su *Pace e sicurezza in Africa*, in cui ha stabilito, per la prima volta, che «[...] the unprecedented extent of the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security».

⁵ Urbinati S. (2016), *L'epidemia di Ebola in Africa Occidentale come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali: quale ruolo per il consiglio di sicurezza*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc.3, 2016, p. 829, per la quale «le Nazioni Unite hanno tardato nel riconoscere l'esistenza di un collegamento tra salute e sicurezza».

⁶ Nella risoluzione si legge: «Recognizing that the peacebuilding and development gains of the most affected countries concerned could be reversed in light of the Ebola outbreak and underlining that the outbreak is undermining the stability of the most affected countries concerned and, unless contained, may lead to further instances of civil unrest, social tensions and a deterioration of the political and security climate».

⁷ Tra le definizioni più accreditate si confronti quella di Koplan J.P., Bond T.C., Merson

della pace. Per rispondere a questa domanda è prioritario comprendere cosa si intenda con il concetto di salute globale: in una prima accezione, essa può essere intesa come «salute della popolazione globale»⁸, ponendo in evidenza, per l'appunto, la necessità di adottare un approccio globale anche con riguardo alla tutela della salute e ciò in ragione delle sempre crescenti interrelazioni tra paesi e popoli, conseguenti alla globalizzazione⁹.

In maniera più specifica, la salute globale è un approccio che mira a dare pieno significato e attuazione a un'idea di salute come stato di benessere bio-psico-sociale¹⁰ e come diritto umano fondamentale¹¹. Occuparsi di salute globale significa prevenire e ridurre le disuguaglianze e favorire uno sviluppo armonico e sostenibile; infatti, curare chi è più lontano significa prevenire le malattie di chi ci sta accanto, considerando che viviamo in un mondo in cui la salute dell'uomo, degli animali e dell'ambiente sono sempre più

M.H., Reddy K.S., Rodriguez M.H., Sewankambo N.K., Wasserheit J.N. (2009), "Towards a common definition of global health", in *The Lancet*, vol. 373, 6 June, pp. 1993-1995: «la salute globale è il campo di studio, ricerca e pratica che considera prioritario l'obiettivo di migliorare la salute e raggiungere l'equità nella salute per tutte le persone in tutto il mondo. La salute globale enfatizza le questioni di salute transnazionale, i fattori determinanti e le soluzioni; coinvolge molte discipline all'interno e all'esterno delle scienze della salute e promuove la collaborazione interdisciplinare; ed è una sintesi tra la prevenzione collettiva e la cura individuale».

⁸ Frenk J. Gómez-Dantés O., Moon S. (2014), "From sovereignty to solidarity: a renewed concept of global health for an era of complex interdependence", in *The Lancet*, 4 January, vol. 383, pp. 94-97: «global health should be reconceptualised as the health of the global population, with a focus on the dense relationships of interdependence across nations and sectors that have arisen with globalisation» (p. 94).

⁹ Questo approccio è rinvenibile anche nella Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile adottata con Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, nel quale l'Obiettivo n. 3 Salute e Benessere, lungi dal dipendere soltanto dalla qualità e dall'efficienza del sistema sanitario è determinata da numerosi altri aspetti, dalle politiche pubbliche di tutela e salvaguardia dell'ambiente, a quelle relative all'organizzazione dei nostri ambienti di vita e di lavoro, al rafforzamento dei legami e della coesione comunitaria.

¹⁰ Secondo la Costituzione dell'OMS, il concetto di salute è definito come «*uno stato di totale benessere fisico, mentale e sociale*» e non semplicemente come «*assenza di malattie o infermità*».

¹¹ Dichiarazione Universale di Alma Ata sull'Assistenza Sanitaria Primaria Alma Ata, USSR 6-12 Settembre 1978.

interconnesse¹². Si tratta quindi di un diverso approccio al problema salute, che tiene conto, per l'appunto della dimensione globale in cui viviamo e delle profonde connessioni esistenti tra i fattori economici, sociali e ambientali e la tutela della salute.

Questo approccio olistico è rinvenibile anche nel concetto di *One Health*, che grande attenzione ha ricevuto con lo scoppiare dell'epidemia di Covid-19¹³, definito come «un approccio integrato e unificante che mira a bilanciare e ottimizzare in modo sostenibile la salute di persone, animali ed ecosistemi. Riconosce che la salute degli esseri umani, degli animali domestici e selvatici, delle piante e dell'ambiente in generale (compresi gli ecosistemi) è strettamente legata e interdipendente»¹⁴. Entrambi questi approcci, strettamente interconnessi¹⁵, richiedono, per poter funzionare, una stretta cooperazione tra nazioni e un clima diffuso di pace¹⁶, riprendendo con ciò il concetto già espresso nella Carta di Ottawa per il quale la pace rappresenta un presupposto essenziale per lo sviluppo della salute, in particolare nella sua accezione di salute globale.

Tuttavia, è lecito domandarsi se non sia proprio la promozione della salute a poter rappresentare uno strumento di costruzione e di mantenimento

¹² Così si legge nella Carta civica della Salute globale reperibile al seguente link https://asvis.it/public/asvis2/files/Eventi_Flash_news/CartaSaluteGlobale-2022.pdf.

¹³ La circostanza che la pandemia da Covid-19 sia scaturita da una zoonosi ha fortemente contribuito a dare maggiore visibilità a tale approccio, teorizzato già a partire dal 2003, ma prima poco considerato. Sull'evoluzione di questo concetto si confronti Ragone G. (2022), "One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale", in *Corti supreme e salute* 3/2022, p. 809.

¹⁴ V. Joint Tripartite (FAO, OIE, WHO) and UNEP Statement – *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of "One Health"*, 1 dicembre 2021, disponibile al link: <https://www.fao.org/3/cb7869en/cb7869en.pdf>.

¹⁵ Evidenziano un interessante collegamento tra il concetto di "*One Health*" e quello di "*Global Health*" Karesh W.B., Cook R.A. (2005), *The Human-Animal Link, in Foreign Affairs*, nr. 4, p. 50, per i quali la salute globale va perseguita attraverso un approccio ampio, «based on the understanding that there is only one world – and only one health». Tramite l'approccio "*One Health*" si dà maggior risalto ad una visione integrata del concetto di salute, che non comprende più solo la salute dell'intera popolazione umana, ma abbraccia anche il rapporto fondamentale con l'ambiente.

¹⁶ Così si legge nella Carta civica della Salute globale reperibile al seguente link https://asvis.it/public/asvis2/files/Eventi_Flash_news/CartaSaluteGlobale-2022.pdf

di pace. In effetti, questa sembra essere la filosofia che innerva il Programma “Salute Globale e Pace”, approvato di recente dall’Organizzazione Mondiale della Sanità¹⁷, con cui si intende rafforzare il ruolo dell’OMS e del settore sanitario nel costruire un miglioramento delle prospettive di pace. Tale iniziativa si concentra sul modo in cui le attività sanitarie possono essere progettate e attuate in modo da contribuire alla costruzione e al mantenimento della pace, raggiungendo risultati quali l’aumento della coesione sociale e della fiducia, la diminuzione dell’esclusione e dell’emarginazione e una migliore resilienza all’impatto dei conflitti armati e agli effetti di tutte le forme di violenza.

Concretamente tale iniziativa richiede che i programmi sanitari siano “sensibili alla pace e ai conflitti”. Ciò significa che debbano essere progettati e attuati in modo da cercare di mitigare i rischi di esacerbare inavvertitamente le tensioni sociali, di contribuire al conflitto o di minare i fattori di coesione sociale in una determinata società o comunità. Inoltre, laddove il contesto, le capacità e i rischi lo consentano, progettare e implementare programmi sanitari che siano “reattivi alla pace”, ossia che cerchino di migliorare le prospettive di pace, ad esempio rafforzando la coesione sociale, l’equità, l’inclusività, il dialogo o la resilienza delle comunità all’impatto dei conflitti armati o di tutte le forme di violenza. Sempre secondo quanto elaborato in questa iniziativa, la responsabilità di integrare la sensibilità ai conflitti in tutta la programmazione sanitaria, nonché la responsabilità di progettare, attuare monitoraggio e valutazione dei programmi sanitari che rispondono alla pace saranno a livello nazionale.

Se, evidentemente, è ancora presto per trarre delle conclusioni rispetto all’efficacia di questa iniziativa, si ribadisce l’originalità della relazione che la stessa intende costruire tra salute e pace, facendo della salute uno strumento attivo di promozione della pace.

¹⁷ Global Health and Peace Initiative (GHPI) Fifth Draft of the Roadmap 25 May 2023, disponibile al seguente link <https://www.who.int/initiatives/who-health-and-peace-initiative>. Si confronti anche il Libro Bianco sul tema, elaborato sempre dall’OMS nel 2020 (Health and peace initiative. Geneva: World Health Organization; 2020. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO).

Cambiamento climatico antropogenico, deterioramento delle risorse naturali, mobilità umana. Uno sguardo di diritto pubblico comparato

Pasquale Viola¹

Il cambiamento climatico antropogenico, il deterioramento delle risorse naturali e la mobilità umana legata a fattori ambientali sono concretizzazioni dei “sintomi della crisi di civiltà” (Kiss & Sicault) che, sin dagli anni Settanta, già si avvertiva in modo patente. Se poi si considerano le risposte giuridiche a questi fenomeni, ci si accorge del superamento della dialettica basata su conservazione e ripristino a favore di un approccio incentrato sulla resilienza e sulla capacità di reazione immediata. A livello costituzionale, questa nuova sensibilità nutre soluzioni innovative e convergenti, anche se basate su fattori legittimanti eterogenei (logico-razionale, tradizionale, economico e politico).

Considerando il diritto ambientale una disciplina che si è sviluppata per principi (de Sadeleer; Amirante; Krämer & Orlando), l’esistenza di *boucle étranges* fra principi e norme – nonostante le differenze di fonte, forma e funzione (Martin) – ha favorito dapprima la costituzionalizzazione, sia diretta che indiretta, del concetto di “ambiente”, fino ad arrivare, attraverso un processo convergente mondiale – non globale – al fenomeno del costituzionalismo ambientale (Amirante; Bodansky; Boyd).

Se si escludono i paesi senza costituzione scritta, attualmente si riscontrano riferimenti all’ambiente nelle costituzioni di 156 dei 193 stati membri

¹ Ricercatore in Diritto pubblico comparato.

delle Nazioni Unite, mentre se ne contavano appena 40 nel 1989; la materia ambientale è trattata non solo in termini di diritti, ma anche di doveri e di principi della politica dello Stato, diversamente rispetto a una precedente impostazione, prevalentemente culturale, che riferiva tale genere di disposizioni in larga misura alla gestione delle risorse naturali, all'espropriazione o all'attribuzione di poteri in contesti sia federali che regionali. Questi nuovi approcci hanno favorito risposte avanguardistiche alle questioni ambientali di livello costituzionale, principalmente in riferimento alla personalità giuridica di *Pacha Mama* (Madre Terra), della Natura e delle entità naturali (Carducci; Baldin & Zago), come nel caso della Costituzione dell'Ecuador, della *Ley de derechos de la Madre Tierra* boliviana, del neozelandese *Te Awa Tupua* (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017 (Louvin). Il formante giurisprudenziale, in particolar modo nei sistemi di *common law* e misti, ha contribuito a plasmare il diritto ambientale anche mediante organismi giurisdizionali specializzati, i quali hanno determinato un avanzamento nel campo giuridico ambientale, come nel caso del *National Green Tribunal of India* e della *New South Wales Land and Environment Court* (Pring & Pring; Amirante; Warnock; Sulistiawati *et al.*), spesso adottando soluzioni specifiche avanguardistiche basate sull'attivismo di alcune corti (si pensi alla sentenza T-622/16 della Corte costituzionale colombiana).

Circa il cambiamento climatico antropogenico in atto, anche alla luce del concetto di Antropocene, appare anacronistico se non grottesco mettere in dubbio l'impatto delle azioni umane sul sistema climatico, in particolar modo a seguito della pubblicazione dei report dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* e del lavoro costante del diritto ambientale internazionale sulla scorta della base giuridica offerta dalla *Dichiarazione di Rio* e dalla *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* (Bodansky; Rajamani & Peel). Gli interventi politico-giuridici in questioni legate al clima, in particolar modo se analizzati in termini comparatistici, possono essere inclusi in un insieme recente ma particolarmente vasto di misure aventi diversa natura. Guardando al costituzionalismo con un approccio funzionale e contestuale, va rilevata la maggiore attenzione verso concetti quali resilienza e reattività. Se ci si sofferma sull'immediato profilo semantico della parola "clima", la sua funzione rimane chiaramente descrittiva, non lasciando ipotesi per eventuali spazi normativi o prescrittivi. Se pensiamo, però, all'adattamento e alla mitigazione come potenziali principi di natura

giuridica, è possibile scoprire nuovi strati interpretativi – e normativi – della parola “clima”, in particolare del suo impiego in ambito costituzionale. In altre parole, un aspetto sul quale soffermarsi riguarda la tensione programmatica e normativa, nonché l’efficacia in riferimento ai risultati di uno “*skillful compromise*” (Bodansky) che cerca di unire aspetti di teoria generale del diritto con le attuali preoccupazioni relative al contesto globale. Il concetto di clima, quindi, posto in costituzione, può fungere da lente interpretativa per l’intero sistema giuridico, e le disposizioni costituzionali “climatiche” già entrate in vigore mostrano l’ascesa delle questioni legate al cambiamento climatico antropogenico a materia meritevole di essere inclusa nella carta fondamentale di un ordinamento. Escludendo i casi in cui il clima è posto in posizione ancillare (Bolivia e Nepal) o collocato in parti non direttamente prescrittive (Algeria, Costa d’Avorio e Sri Lanka), esso è oggetto di un chiaro trend “nascente” verso il riconoscimento di obblighi positivi dello Stato.

Insieme alla caratteristica comune delle obbligazioni positive dello Stato, le disposizioni climatiche sono solitamente collocate in parti o sezioni in cui si sviluppa la materia ambientale o ci si riferisce alle risorse naturali, alla pianificazione territoriale, agli approcci ecologici (Zambia, Ecuador, Venezuela, Vietnam, Tunisia, Repubblica Dominicana), mentre la costituzione di Cuba richiama il ruolo del Paese nel trasferire, a livello internazionale, la propria ideologia fondante. In contrasto rispetto alla costituzionalizzazione dell’ambiente, però, non si riscontrano specifici approcci basati sul riconoscimento di tradizioni autoctone (Viola). Il formante giurisprudenziale in riferimento alle questioni climatiche mostra alcuni orientamenti convergenti: 1) i conflitti sono decisi mediante strumenti forniti dall’ambito internazionale e/o costituzionale; 2) i giudizi sono incentrati sul diritto di accesso agli atti (con particolare riferimento al *greenwashing* aziendale, sia per quanto concerne il clima che la transizione energetica); 3) in alcuni casi è riconosciuta la responsabilità dei privati; 4) si tende a non accogliere le istanze che garantirebbero l’estrazione dei combustibili fossili; 5) si riconosce la responsabilità per mancato adattamento; 6) l’implementazione delle politiche e della legislazione sul clima sono oggetto di valutazione (Sulistiawati *et al.*; UNEP).

Il deterioramento delle risorse naturali e il cambiamento climatico antropogenico sono tra i fattori determinanti di una ulteriore crisi cui stiamo assistendo, ossia quella legata alla mobilità umana. Eppure, nell’ambito politico-giuridico, ancora si riscontra una profonda incertezza terminologica quando

si concettualizzano i rapporti fra mobilità umana, cambiamento climatico e aumento dei rischi ambientali. In altre parole, siamo ben lontani da una concezione comune – anche sul piano semantico – relativa all’adattamento al cambiamento climatico in corso e alla relativa definizione di richiedente asilo, rifugiato e migrante. In questo nuovo contesto semantico, il cambiamento climatico è considerato come un “*disaster by design*” che «induce alla minaccia ed evoca giustizia» (Offner & Marlowe): da termine scientifico assume connotati politici date le incertezze derivanti dal rapporto fra vulnerabilità ed esposizione alla luce di una multicausalità intrinseca (Falzon & Batur; Sealey-Huggins). Chiedere asilo è universalmente riconosciuto come diritto umano *ut sic*, mentre i termini “rifugiato” e “migrante” sono quelli comunemente legati alle questioni climatiche. Il termine “rifugiato climatico” è maggiormente impiegato in ambito dottrinale anche in virtù della Convenzione del 1951. In quest’ordine concettuale, il cambiamento climatico è ritenuto come un “moltiplicatore di minacce”, non come un diretto persecutore, e secondo alcuni l’impiego di “rifugiato climatico” potrebbe indebolire il senso stesso del termine e la posizione del soggetto (Ransan-Cooper *et al.*; Offner & Marlowe). Diversamente, l’impiego di “migrante climatico” pone la questione sulle condizioni di esposizione, sulla vulnerabilità e sulla capacità di adattamento. In altre parole, la declinazione individuale della mobilità umana per cause climatiche può preferibilmente incentrarsi sul concetto di “migrante climatico”, poiché fondata sulla consapevolezza dei rischi, la resilienza e i processi decisionali che portano a «comprendere come un individuo raggiunge la realizzazione e l’accettazione della migrazione come “unica opzione”» (Offner & Marlowe).

Chi scrive ritiene che la pace possa essere definita in termini apofatici: di certo, sono da escludersi, come elementi costitutivi di questa idea, una condizione di crisi o di conflitto. L’attuale stato di crisi permanente in ambito socio-economico, ambientale/climatico e umanitario impone un nuovo rapporto – o, meglio, unione – fra società e natura (Boff), nel quale il diritto trova spazio per favorire approcci integrati, anche mediante l’impiego del diritto comparato in base alla sua “funzione sovversiva” (H. Muir-Watt), che mette in luce un ulteriore aspetto essenziale, ossia il fatto che i procedimenti di elaborazione e attuazione del diritto ambientale – e, per estensione, del diritto riguardante il cambiamento climatico antropogenico – hanno favorito la convergenza verso una maggiore consapevolezza e partecipazione degli

individui a «una più profonda riflessione scientifica ed etica sui rapporti tra l'essere umano e gli altri aspetti della natura» (Jasanoff; Morin). Per andare oltre il “*truism*” delle risposte politico-giuridiche all'attuale stato di crisi è necessario, quindi, superare la iperconstituzione globalizzante per riscoprire un nucleo di valori condivisi (Pegoraro) incentrati sulla sostenibilità e sul riconoscimento di una tradizione giuridica universale (Glenn; Viola, Andreoli & Parrilli; Bagni), sulla persona e, allo stesso tempo, su approcci integrali ed ecosistemici derivanti dalla complessità (Capograssi; Limone; Morin; Amirante), al fine di tradurre in termini politico-giuridici l'umano.

Riferimenti bibliografici

- Amirante D. (2022), *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna.
- Bagni S. (2017), *Estudio introductorio sobre el deslinde conceptual del Estado intercultural*, in Id. (ed.), *El Estado intercultural: ¿una nueva eutopía?*, AMSActa, Bologna, pp. 5-13.
- Baldin S., Zago M. (cur.) (2014), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, Bologna.
- Bodansky D. (2010), *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, Cambridge.
- Boff L. (1997), *Cry of the Earth, Cry of the Poor*, Orbis, New York.
- D.R. Boyd (2012), *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, University of British Columbia Press, Vancouver.
- Capograssi G. (1970), *Il problema della scienza del diritto*, Giuffrè, Milano.
- Carducci M. (2017), voce "Natura (diritti della)", *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, pp. 486-521.
- Falzon D., Batur P. (2018), *Lost and damaged: Environmental racism, climate justice, and conflict in the Pacific*, in Batur P., Feagin J. (eds), *Handbook of the Sociology of Racial and Ethnic Relations*, Springer, Cham, pp. 401-412.
- Glenn H.P. (2014), *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*, 5th ed., Oxford University Press, Oxford.
- Jasanoff S. (2001), *Law*, in Dale Jamieson S. (ed.), *A Companion to Environmental Philosophy*, Blackwell, Oxford, pp. 331-346.
- Kiss A.C., Sicault J.D. (1972), "La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5/16 juin 1972)", *Annuaire Français de Droit International*, 18, 1972, pp. 603-628.
- Krämer L., Orlando E. (eds) (2018), *Principles of Environmental Law*, Elgar, Cheltenham.
- Limone G. (2017), *Persona e memoria. Oltre la maschera: il compito del pensare come diritto alla filosofia*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Louvin R. (2018), *Aqua Æqua. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Giappichelli, Torino.
- Martin G.J. (2018), *Principles and rules*, in L. Krämer, E. Orlando (eds), *Principles of Environmental Law*, Elgar, Cheltenham, 2018, pp. 13-22.
- Morin E. (1980), *La méthode, II, La vie de la vie*, Seuil, Paris.
- Offner S., Marlowe J. (2021), "Reconceptualising climate-induced displacement in the context of terminological uncertainty", *Environmental Hazards*, 20, 5, pp. 477-492.
- Pegoraro L. (2021), "Blows against the empire: contra la híper-constitución colonial de los derechos fundamentales, en búsqueda de un núcleo intercultural compartido", *Revista cubana de derecho*, 1, 1, pp. 53-102.

Pring G., Pring C. (2016), *Environmental Courts & Tribunals*, UNEP, Nairobi.

Rajamani L., Peel J. (2021), "Reflections on a decade of change in international environmental law", *Cambridge International Law Journal*, 10, 1, pp. 6-31.

Ransan-Cooper *et al.* (2015), "Being(s) framed: The means and ends of framing environmental migrants", *Global Environmental Change*, 35, pp. 106-115.

de Sadeleer N. (2020), *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford.

Sealey-Huggins L. (2017), "'1.5° C to stay alive': climate change, imperialism and justice for the Caribbean", *Third World Quarterly*, 38, 11, pp. 2444-2463.

Sulistawati L.Y. *et al.* (eds) (2022), *Environmental Courts and Tribunals – 2021: A Guide for Policy Makers*, UNEP, Nairobi.

UNEP (2020), *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*, UNEP, Nairobi.

Viola P. (2022), *Climate Constitutionalism Momentum: Adaptive Legal Systems*, Springer, Cham.

Viola P., Andreoli E., Parrilli A. (in corso di pubblicazione), *Tradizione giuridica*, in S. Bagni (cur.), *Dizionario dell'interculturalismo. Concetti, soggetti e strumenti*, ESI, Napoli.

Warnock C. (2020), *Environmental Courts and Tribunals: Powers, Integrity and the Search for Legitimacy*, Hart, Oxford.

SCIENZE ECONOMICHE E STATISTICHE

Guerra e pace. Risorse, potere, economie

Daniele Andreozzi¹

Adam Smith, nel famoso libro *La ricchezza delle Nazioni*, indica, come momento della nascita di un'economia in grado di dispiegare i virtuosi effetti della divisione del lavoro, l'apparire di un'istituzione capace di garantire a ognuno il godimento del frutto del proprio lavoro senza che questo possa venire espropriato da un qualsiasi attore, interno o esterno rispetto allo spazio di riferimento del lavoratore stesso, e quindi, di conseguenza, in grado di vigilare sull'applicazione dei contratti. Da questa visione teorica, nasce un'idea di sicurezza – propria, a esempio, degli Stati Uniti di Roosevelt – vista non come un mero problema di ordine pubblico, ma come complessa riproduzione di ogni essere umano e soddisfazione dei suoi bisogni.

A differenza di Smith che usa nella narrazione il mitico racconto di una tribù composta da cacciatori e produttori di frecce, affronto questa questione a partire dal VIII-IX secolo, quando, soprattutto nella parte meridionale d'Europa, si avviò la ripresa dopo la caduta dell'Impero romano e l'uscita della peste dal ciclo demografico europeo medioevale. Erano successe molte cose: le persone avevano cercato la sicurezza nel servaggio, cedendo parte della propria libertà in cambio della possibilità di vivere ed erano sorti poteri dal basso (*i domini loci*) in grado di porsi come cellula minima di

¹ Professore associato in Storia economica.

organizzazione della società grazie alla loro capacità di erogare violenza con i seguiti armati che raccoglievano attorno a sé. In tale contesto la violenza era un legittimo strumento di accumulazione di potere, per certi versi quasi l'unico apprezzabile nell'arco di una vita umana data la velocità di successione delle generazioni e la tendenza a un prodotto interno lordo pro capite stagnante propria di un'economia a risorse limitate.

Data la scarsa potenza distruttiva delle armi e il ridotto numero di combattenti, a soffrire delle guerre non erano tanto gli uomini d'arme, quanto le popolazioni per i danni diretti e indiretti, l'impossibilità di godere del frutto del proprio lavoro e di sfruttare i fattori di produzione: addirittura i disordini impedivano di lavorare i campi. Se la guerra era strumento di accumulazione legittimo in quel sistema economico sociale, nel contempo, però, minava le basi della sua stessa riproduzione. Una contraddizione che, a volte, pare riproporsi nella storia dell'economia.

A fronte di tale "malfunzionamento", all'inizio non venne messo in discussione il diritto di fare la guerra, ma si cercò, salvando le donne e gli uomini e il sistema economico stesso, di regolarlo, mitigando gli effetti sulla popolazione e sui processi di produzione. Le "Paci di Dio" cercarono di stabilire tempi specifici in cui la guerra era lecita, in sintonia con i ritmi dei lavori agrari, per evitare una conflittualità permanente, e di normare i comportamenti più distruttivi, come la violenza sulle donne, i saccheggi, gli incendi delle messi e l'uccisione del bestiame. Pure la letteratura cavalleresca, mitizzando un eroe difensore di donne e bambini, si pose analoghe finalità di disciplinamento e "civilizzazione". A fronte dei limitati risultati di tali tentativi, ebbero più efficacia quelli volti a centralizzare il diritto di fare guerra nei poteri più forti. Le gerarchie feudali, i nascenti stati moderni e le città disciplinarono i concorrenti riottosi, creando nuclei dotati di maggior potere in grado di avviare più consistenti processi di territorializzazione. Addirittura, secondo Otto Brunner, il contributo dato al diritto moderno da parte dei diritti propri dei popoli del nord fu la restrizione del diritto di faida ai vertici della società, ai principi. Tuttavia, anche per i limiti della tecnologia di cui si poteva disporre, le possibilità di governo oggettivo erano solo teoriche. Così, ogni progetto di disciplinamento e territorializzazione era frutto di catene di comando "*face to face*" che, per avverarsi, avevano bisogno del riconoscimento dei diritti e desideri di tutte le componenti delle catene di trasmissione. Quindi, l'accentramento del diritto di muovere guerra si accompagnava

anche al riconoscimento delle esigenze di sicurezza, complesse, dell'insieme degli abitanti dei territori visti come insieme corporativo (di corpi).

L'*Allegoria del buono e del cattivo governo*, ciclo di affreschi dipinto da Ambrogio Lorenzetti nel 1338-39 e visibile nel Palazzo pubblico di Siena, è chiara esemplificazione di tutto questo. L'ordine, la pace e l'abbondanza caratterizzano il panorama di città e campagna sottoposte agli effetti del buon governo, in grado di portare pace e sicurezza a tutti. Sullo sfondo, ma fattore centrale del bel panorama, stanno le forze militari a servizio della città. A questa immagine idilliaca si contrappone la campagna preda di un'indisciplinata azione degli eserciti feudali: segnata dagli incendi e delle razzie, rimane incolta mentre nel cielo vola la paura. Se in questo modo il sistema economico soddisfa le sue necessità di riproduzione, la pace ne è un sottoprodotto: il principe è costretto a soddisfare in parte i desideri di sicurezza dei sudditi, ma la pace è sostanzialmente l'assenza di conflitti tra le istituzioni dominanti.

La lenta crescita dello Stato moderno si è mossa lungo quest'asse evolutiva che non fu linea progressiva lineare, ma risultato di continue interruzioni e arretramenti nella stretta relazione tra restringimento del diritto di muovere guerra, che rimase di per sé legittimo, la crescita delle capacità distruttive degli apparati bellici e le necessità di riproduzione del sistema economico che era essenziale per finanziare quegli apparati e quindi le guerre stesse. In questa fase l'Occidente, che diede vita al sistema economico capace, con la Rivoluzione Industriale, di dominare il mondo, era ancora caratterizzato dalla stretta coesistenza, in limitati spazi, di molti poteri in concorrenza tra loro, il cui numero diminuiva mentre le dimensioni aumentavano.

In tale contesto, il bisogno di mobilitare masse sempre più numerose di uomini, i danni sempre maggiori delle guerre e le crescenti complessità dei sistemi economici, spingevano a normare ulteriormente il diritto di fare le guerre. Già dal XVII secolo, le guerre erano in grado di "disertificare" interi territori – a esempio, le Guerre di religione – e sempre più gli eserciti richiedevano la mobilitazione di truppe motivate e non mercenarie – a esempio l'Inghilterra delle rivoluzioni-. Pertanto, la guerra non era più legittimata come strumento di appropriazione, ma come strumento della riaffermazione di diritti prima religiosi e poi dinastici. In questo modo, tendeva a non essere più un normale strumento in mano ai poteri più forti, ma trovava legittimazione in particolari *vulnus* sempre, però, in base agli equilibri tra quei poteri e a quelli complessivi del sistema economico sociale.

Nel periodo del nazionalismo, con la nascita dei complessi sistemi economici dell'età contemporanea e il formarsi delle nazioni, si ebbe un'ulteriore evoluzione: erano i diritti, spesso mitici in quanto iscritti nel sangue e nel suolo, dei popoli, in massa mobilitati nei conflitti, a diventare le narrazioni legittimanti la guerra. Nello stesso tempo i conflitti erano da un lato sempre più distruttivi delle capacità di riproduzione dei sistemi economici e sociali, dall'altro sempre più importanti per la conquista delle risorse necessarie al funzionamento di tali sistemi; inoltre avevano sempre maggior bisogno di essi per avverarsi. L'età dell'imperialismo crollò nel vortice avviato da tale contraddizione immanente, sfociando nelle due guerre mondiali e nelle tragedie novecentesche e anche creando gli ordigni nucleari, in grado di cancellare l'intera umanità. La consapevolezza e l'orrore degli esiti di tale vortice portò a mutamenti fondativi dell'età contemporanea: la guerra e la violenza non furono più considerate né strumento lecito di risoluzione dei conflitti, né strumento lecito delle concorrenze economiche. La pace, quindi, divenne valore di per sé. Fu, quindi, un lungo percorso quello che, nel secondo dopoguerra, trovò coronamento nella creazione dell'Unione Europea, capace di coniugare crescita economica e assenza di conflitti armati.

Nel progredire della globalizzazione – con la tendenza delle economie a incappare, a volte, in contraddizioni immanenti nell'affrontare crisi strutturali che mettono in forse le stesse possibilità di riproduzione sistemica, cercando soluzioni facili e capaci di perpetrare gli equilibri esistenti – tale lezione è stata dimenticata presto.

Riferimenti bibliografici

- Amato M., Fantacci L. (2009), *La fine della finanza. Da dove viene la crisi finanziaria e come si può pensare di uscirne*, Donzelli, Milano.
- Anderson B. (1996), *Comunità immaginate. Origini e diffusione dei nazionalismi*, Laterza, Roma.
- Andreozzi D. (2015), *Senza rete. Crisi sistemica globale, lavoro e potere nel XXI secolo*, in Salmeri L., Verrocchio A. (cur.), *Di condizione precaria. Sguardi trasversali tra genere tra genere, lavoro e non lavoro*, EUT, Trieste, pp. 81-103.
- Arendt H. (1967), *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Banti A.M. (2009), *L'età contemporanea, Dalla grande guerra a oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Barbero A. (1999), "Liberti, raccomandati, vassalli. Le clientele nell'età di Carlo Magno", *Storica*, XIV, 1999, pp. 7-60.
- Berend I. (2009), *An economic history of twentieth century Europe: Economic Regimes from Laissez-fair to globalization*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berend I. (2020), *The Economic and the Politics of European Integration*, Routledge London.
- Bloch M. (1949), *La società feudale*, Einaudi, Torino.
- Brunner O. (1983), *Terra e potere. Strutture prestatuali e premoderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, Giuffrè, Milano.
- Chabod F. (1957), *Alle origini dello stato moderno*, Edizioni dell'Ateneo, Roma.
- De Fontette F. (1997), *Il processo di Norimberga*, Editori Riuniti, Roma.
- Duby G. (1977), *La domenica di Bouvines*, Einaudi, Torino.
- Duby G. (1980), *Lo specchio del feudalesimo. Sacerdoti, guerrieri e lavoratori*, Laterza, Roma-Bari.
- Fauri F. (2017), *L'Unione Europea. Una storia economica*, il Mulino, Bologna.
- Frankman M.J. (1995), "Catching the bus for global development: Gerschenkron revisited", *Journal of World Systems Research*, 1, pp. 1-28.
- Frugoni C. (1980), "Il governo dei Nove a Siena e il credo politico nell'affresco di Ambrogio Lorenzetti", *Quaderni medievali*, 8, pp. 71-103.
- Galbraith J.K. (2004), *L'economia della truffa*, Rizzoli, Milano.
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.
- Gellner E. (1985), *Nazioni e nazionalismo*, Editori Riuniti, Roma.
- Head T., Landes R. A. (eds) (1992), *The Peace of God. Social Violence and Religious Response in France around the Year 1000*, Cornell Univ. Pr, Ithaca and London.
- Hobsbawm E.J. (1976), *L'età degli imperi, 1875-1914*, Laterza, Roma-Bari.
- Hobsbawm E.J. (1991), *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito, realtà*, Einaudi, Torino.
- Hobsbawm E.J. (1995), *Il secolo breve. 1914-1991*, Rizzoli, Milano.

- Hopkins T., Wallerstein I. (cur.) (1997), *L'era della transizione. Le traiettorie del sistema mondo (1945-2025)*, Asterios, Trieste.
- Keynes J.M. (1920), *The economic consequence of the peace*, Brace and Howe, New York.
- Lavenia V. (2009), *Guerre in età moderna. Antiche e nuove legittimazioni dei conflitti*, in L. Baldissara L. (cur.), *La guerra giusta. Concetti e forme storiche di legittimazione dei conflitti*, L'Ancora del Mediterraneo, Roma, pp. 27-39.
- Martines L. (1981), *Potere e fantasia. La città stato nel Rinascimento*, Laterza, Roma-Bari.
- Mosse G.L. (2002), *Le guerre mondiali. Dalle tragedie al mito dei caduti*, Laterza, Roma-Bari.
- Rossetti G. (cur.) (1977), *Forme di potere e struttura sociale in Italia nel medioevo*, il Mulino, Bologna.
- Smith A. (2002), *Primo abbozzo di parte de "La ricchezza delle nazioni" e altri materiali sulla divisione del lavoro*, Etas, Milano.
- Stiglitz E.J. (2010), *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, Torino.
- Tenenti A. (1980), *L'età moderna*, il Mulino, Bologna.
- Thiesse A. (2001), *La creazione delle identità nazionali*, il Mulino, Bologna.
- Walter F. (2001), "Frontiere, confini e territorialità", *Storica*, 19, pp. 117-139.
- Zorzi A. (cur.) (2020), *La libertà nelle città comunali e signorili italiane*, Viella, Roma.

Metodi statistici per lo studio dei fenomeni sociali: la network analysis e l'analisi dei dati geopolitici

Domenico De Stefano¹, Amin Gino Fabbrucci Barbagli²

L'impiego della statistica e la raccolta sistematica dei dati per indagare i fenomeni sociali hanno una lunga tradizione che affonda le radici nei secoli passati. Già nel XVII secolo, ad esempio, diverse città europee adottavano pratiche di registrazione dei decessi. Un esempio emblematico di questo approccio è rappresentato dal “Bill of Mortality”, un documento che annotava non solo il numero totale dei defunti, ma anche le circostanze che avevano condotto a ciascun trapasso (Boyce 2020).

L'applicazione dei metodi quantitativi in tempi più recenti è stata favorita dalla crescente disponibilità di dati che attualmente risultano facilmente accessibili, come ad esempio gli *open data* presenti sia a livello nazionale³ che europeo⁴. Questa presenza di molteplici fonti di dati permette di ottenere informazioni su un numero sempre crescente di fenomeni sociali e politici permettendone l'analisi attraverso i metodi messi a disposizione dalle scienze statistiche, anche grazie alla elevata capacità computazionale dei moderni computer.

¹ Professore ordinario in Statistica sociale.

² Dottorando in *Applied Data Science and Artificial Intelligence*.

³ <https://www.agid.gov.it/it/dati/open-data>

⁴ <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2023>

Oltre alle fonti dati sopra citate, negli anni recenti vi è un crescente interesse verso le applicazioni statistiche per l'analisi e l'elaborazione dei cosiddetti dati non strutturati, come i dati testuali che richiedono l'impiego di tecniche in grado di estrarre ed elaborare informazioni a partire da testi di lunghezza più o meno circoscritta (come ad esempio tweets), leggi o testi letterari. In questa direzione si è sviluppato il filone legato alla *Textual Data Analysis* che, sfruttando anche algoritmi di *Deep Learning*, consente di analizzare e classificare dati testuali attraverso approcci quali la *sentiment analysis*, che permette di classificare i testi su un determinato argomento come positivi o negativi (Taboada 2016) o la rilevazione di temi principali (Jockers 2014). Quest'ultima trova applicazione, ad esempio, anche nei processi di policy-decision (Isoaho *et al.* 2021).

Un altro tipo di dati di estremo interesse per le scienze sociali è quello dei cosiddetti dati relazionali o più specificamente delle reti sociali. Una rete sociale è sostanzialmente la rappresentazione di nodi (o attori) e delle loro relazioni (legami o link) tra di loro ed è un modello analitico utile a rappresentare le interazioni che avvengono in un determinato contesto sociale.

L'ormai celebre contributo intitolato *Computational Social Sciences* (Lazer *et al.*, 2009) riconosce come centrale nell'ambito dell'approccio quantitativo allo studio dei fenomeni sociali questo tipo di dati e le tecniche sviluppate per la loro analisi che vanno sotto il nome di *Social Network Analysis* (SNA). La SNA in breve è quell'insieme di approcci, metodi e modelli per l'analisi delle relazioni sociali tra individui o gruppi sia dal punto di vista descrittivo-esplorativo che modellistico (Wasserman & Faust 1994).

L'idea alla base della SNA si può far risalire agli studi sociali a inizio del XX secolo come, ad esempio, quelli condotti da Jacob Moreno, che ha impiegato una rappresentazione analitica delle relazioni sociali, detta sociogramma, per descrivere le interazioni che avvenivano in un particolare contesto sociale, ossia tra le studentesse della Hudson School for Girls (Moreno 1934). Tuttavia, è negli ultimi trent'anni che la SNA ha ricevuto notevole attenzione ed ha ampliato il concetto stesso di analisi delle reti passando dalla classica accezione di analisi delle relazioni tra individui fino a comprendere anche analisi di interazioni tra unità più complesse (come organizzazioni o Stati) o applicando le teorie e tecniche tipiche dell'analisi sociologica a contesti di vario tipo.

Recenti applicazioni della SNA vedono infatti l'uso dell'analisi delle reti alla criminalità organizzata (Ficara 2021), allo studio dei movimenti sociali

(Diani & McAdam 2003) o all'analisi della diffusione di conoscenza in comunità scientifiche (Menardi & De Stefano, 2022; De Stefano *et al.*, 2013).

In questo breve contributo si vuole in particolare rimarcare l'applicazione della SNA in contesti e studi geopolitici. Esempio applicativo in tale contesto è l'utilizzo dell'approccio di rete al processo di *peace negotiation* in Afghanistan⁵ dove la SNA è stata impiegata per esplorare gli attori più influenti, le loro relazioni e il loro ruolo nel processo di pace (Madhav *et al.* 2021). Inoltre, sempre in ambiti analoghi la SNA è stata applicata all'analisi dei negoziati di pace in Sri Lanka e in Indonesia (Lilja 2012), allo studio dell'influenza delle organizzazioni non governative nella promozione dei processi di pace (Wilson *et al.* 2016), all'evoluzione del mercato e dei contratti legati alla vendita di armi (Kinne 2016), alle comunicazioni radio tra le autorità coinvolte nelle operazioni di soccorso durante gli eventi dell'11 settembre 2001 al World Trade Center di New York (Butts 2008), e infine, per la modellazione delle relazioni tra Stati in particolare al fine di determinare l'evoluzione di conflitti e alleanze (Lerner 2016).

Quest'ultimo lavoro affronta, nel contesto geopolitico, anche un importante aspetto metodologico insito nello studio delle reti sociali ossia l'analisi dell'evoluzione nel tempo di una struttura relazionale e dei meccanismi che portano all'osservazione di una determinata configurazione di network nei diversi istanti temporali analizzati.

Nella SNA recentemente sono state proposte alcune classi di modelli statistici longitudinali per dati dinamici di rete: gli *Stochastic Actor Oriented Models* (Snijders 2017); i *Temporal Exponential Random Graph Models* (Krivitsky & Handcock 2023) e infine i *Relational Event Models* (Butts 2008) e la loro variante *Relational Hyperevents Models* (RHEMs) (Lerner & Lomi 2023).

In particolare, i RHEMs consentono l'analisi longitudinale di eventi che coinvolgono un numero variabile di nodi, detti appunto *hyperevents*. Tali modelli permettono di valutare la propensione di un gruppo a mantenere relazioni persistenti o a svilupparne di nuove nel corso del tempo anche considerando interazioni complesse tra di essi (quindi che vanno al di là della relazione diadica tra coppie di nodi). In generale i RHEM si basano sull'uso

⁵ <https://keough.nd.edu/publications/building-a-network-for-successful-peace-negotiations-in-afghanistan-social-network-analysis-of-the-afghan-peace-process/>

di *time stamped data*, ossia sequenze di interazioni tra nodi nel tempo che hanno una specifica data (ad esempio, la data della nascita di un conflitto o la sua cessazione). Tali modelli si prestano all'analisi di reti di cooperazione o conflitto come mostrato in Lerner (2016). In tale contributo i RHEM sono stati adottati per modellare la propensione che i vari paesi hanno di collaborare o di scontrarsi utilizzando i dati delle relazioni tra gli Stati nell'area del Golfo Persico dal 1979 al 1999. I *time stamped data* sono appunto le date degli eventi di cooperazione o di conflitto tra tali Stati e la rete che è stata analizzata è una cosiddetta "rete segnata" in cui ogni interazione ha un segno positivo (se tra due stati in un certo tempo t esiste un rapporto cooperativo) o negativo (se tra due stati esiste in un certo tempo t un rapporto conflittuale). Tra i risultati principali emerge che gli Stati che sono amici di amici e quelli che sono nemici dei nemici hanno un tasso maggiore di interazione tramite eventi cooperativi. Al contrario, troviamo che gli attori hanno un tasso ridotto di interazione positiva con gli amici dei loro nemici e con i nemici dei loro amici. Tali risultati sono in linea con una teoria sociologica detta *balance theory* secondo cui una rete è equilibrata se e solo se i suoi attori possono essere divisi in due gruppi con solo legami positivi all'interno e solo legami negativi tra essi (Cartwright & Harary 1956).

L'interesse verso tali modelli risiede pertanto, oltre che nel loro aggancio a teorie sociologiche, anche nel fatto che l'analisi statistica delle dinamiche relazionali può essere applicata in diversi contesti e scenari, compresi quelli legati alle diverse interazioni tra Stati o durante situazioni di emergenza, contribuendo a fornire elementi per l'introduzione di politiche e strategie pubbliche, che includono anche i processi di *peace-buldings* o cooperazione internazionale.

Riferimenti bibliografici

- Boyce N. (2020), "Bills of Mortality: tracking disease in early modern London", *The Lancet*, 395(10231), pp. 1186-1187.
- Butts C.T. (2008), "A relational event framework for social action", *Sociological Methodology*, 38(1), pp. 155-200.
- Cartwright D., Harary F. (1956), "Structural balance: a generalization of Heider's theory", *Psychol. Rev.*, 63, pp. 277-293.
- De Stefano D., Fuccella V., Vitale M.P., Zaccarin S. (2013), "The use of different data sources in the analysis of co-authorship networks and scientific performance", *Social Networks*, 35(3), pp. 370-381.
- Diani M., McAdam D. (2003). *Social movements and networks: Relational approaches to collective action*, OUP Oxford.
- Ficara A., Fiumara G., De Meo P., Catanese S. (2021), "Multilayer network analysis: the identification of key actors in a Sicilian Mafia operation", *International conference on future access enablers of ubiquitous and intelligent infrastructures*, Springer International Publishing, Cham, pp. 120-134.
- Isoaho K., Gritsenko D., Mäkelä, E. (2021), "Topic modeling and text analysis for qualitative policy research", *Policy Studies Journal*, 49(1), pp. 300-324.
- Jockers M.L. (2014), Topic Modeling. In: *Text Analysis with R for Students of Literature. Quantitative Methods in the Humanities and Social Sciences*, Springer, Cham.
- Kinne B.J. (2016), "Agreeing to arm: Bilateral weapons agreements and the global arms trade", *Journal of Peace Research*, 53(3), pp. 359-377.
- Krivitsky P.N., Handcock M.S. (2023), *tergm: Fit, Simulate and Diagnose Models for Network Evolution Based on Exponential-Family Random Graph Models*, The Statnet Project (<https://statnet.org>). R package version 4.2.0, <https://CRAN.R-project.org/package=tergm>.
- Lazer D., Pentland A., Adamic L., Aral S., Barabasi A.L., Brewer D., Christakis N., Contractor N., Fowler J., Gutmann M., Jebara T., King G., Macy M., Roy D., Van Alstyne M. (2009), "Computational social science", *Science* 323, pp. 721-723.
- Lerner J. (2016), "Structural balance in signed networks: Separating the probability to interact from the tendency to fight", *Social Networks*, 45, pp. 66-77.
- Lerner J., Lomi A. (2023), "Relational hyperevent models for polyadic interaction networks", *Journal of the Royal Statistical Society Series A: Statistics in Society*, 186(3), pp. 577-600.
- Lilja J. (2012), "Trust and treason: Social network structure as a source of flexibility in peace negotiations", *Negotiation and Conflict Management Research*, 5(1), pp. 96-125.
- Madhav J., Sophia Henn S. (2021), "Building a Network for Successful Peace Negotiations in Afghanistan: Social Network Analysis of the Afghan Peace Process", Notre Dame, *Peace Accords*

Matrix/Kroc Institute for International Peace Studies/Keough School for Global Affairs.

Menardi G., De Stefano, D. (2022), "Density-Based Clustering of Social Networks", *Journal of the Royal Statistical Society Series A: Statistics in Society*, 185(3), pp. 1004-1029.

Moreno J.L. (1934), *Who shall survive? A new approach to the problem of human interrelations, Nervous and Mental Disease Monograph Series No. 58*, Washington D.C.

Snijders T.A. (2017), "Stochastic actor-oriented models for network dynamics", *Annual review of statistics and its application*, 4, pp. 343-363.

Taboada M. (2016), "Sentiment analysis: An overview from linguistics", *Annual Review of Linguistics*, 2, pp. 325-347.

Wasserman S., Faust K. (1994), *Social network analysis: Methods and applications*, University Press, Cambridge.

Wilson M., Davis D.R., Murdie A. (2016), "The view from the bottom: Networks of conflict resolution organizations and international peace", *Journal of Peace Research*, 53(3), pp. 442-458.

Economia della guerra e della pace

Marco Giansoldati¹

Lo scopo di questa breve nota è quello di sintetizzare la rassegna della letteratura sull'economia dei conflitti e della pace fornita da Rohner (2017, 2018), senza alcuna pretesa di originalità del presente scritto, che attinge ampiamente ai contenuti forniti nei riferimenti poc' anzi citati.

In primo luogo, è opportuno descrivere i costi e le conseguenze dei conflitti, sia internazionali sia di matrice prettamente domestica. Il più rilevante è dato certamente dalla perdita di vite umane, a cui va aggiunta la diffusione di traumi non solo fisici, ma anche quelli di carattere psicologico, come lo sviluppo di forme di stress post-traumatico e ideazioni suicide. Tali conseguenze non riguardano soltanto i militari coinvolto nel conflitto, ma anche i civili, contro i quali, direttamente o indirettamente, deliberatamente o meno, le milizie esercitano la propria azione. Il conflitto è altresì causa di costi monetari che si traducono in una riduzione del prodotto interno lordo la cui dimensione è associata alla dimensione geografica e durata del conflitto medesimo. La perdita di ricchezza si realizza non solo nel caso di conflitto tra stati, ma anche nel caso di guerre civili ed anche nel caso in cui il Paese sia soggetto a forme di terrorismo di matrice domestica.

La guerra porta con sé anche altre conseguenze come l'interruzione della scolarizzazione che determina un grave impatto sui risultati di lungo periodo

¹ Professore associato in Politica economica.

dei percorsi educativi. Ciò comporta un deperimento del capitale umano e quindi una minore possibilità dello Stato di far leva su di esso per alimentare il progresso tecnologico e, quindi, la crescita economica su un orizzonte temporale piuttosto esteso. Ulteriori conseguenze della guerra riguardano ciò che accade al tessuto sociale una volta che il conflitto si è concluso, con particolare riferimento alla fiducia interpersonale ed a quella nei confronti delle istituzioni, alla partecipazione politica ed ai livelli di criminalità. Sotto questi profili, Rohner (2017) sottolinea come la letteratura non evidenzi risultati univoci. Vi sono infatti esperienze post-belliche in cui vi è attiva partecipazione della società civile alla vita politica e situazioni in cui ciò non si verifica. Alcuni contributi evidenziano che coloro che hanno subito violenze nel corso del conflitto sono più propensi ad essere coinvolti in attività criminali nel corso della loro vita, mentre altri contributi non trovano supporto a questa evidenza, o addirittura, trovano dei risultati opposti. Rohner (2017) si concentra poi sulle cause della guerra e ne isola tre, ovvero la contrapposizione etnica e quella religiosa, la disponibilità risorse naturali e l'estrema povertà. Secondo la letteratura citata da Rohner (2017) non è tanto la suddivisione etnica in una moltitudine di gruppi la condizione che più probabilmente è fonte di conflitto, quanto, la polarizzazione etnica, ovvero la contrapposizione che si realizza tra due gruppi etnici di dimensione abbastanza simile.

L'accesso alle risorse è probabilmente la ragione che di più, storicamente, ha determinato lo scoppio di conflitti. Rohner (2017) sottolinea come una cospicua letteratura abbia recentemente messo in luce come molti paesi ricchi di risorse siano in realtà dei paesi a basso o medio-basso reddito, un paradosso che Rohner (2017) definisce la "maledizione delle risorse". Le risorse possono essere causa di conflitti per una pluralità di ragioni. La più intuitiva è che nazioni ricche di risorse naturali sono un ghiotto obiettivo da parte di altre nazioni che desiderano accaparrarsene. Un'altra ragione, strettamente legata alla precedente, riguarda la distribuzione geografica delle risorse naturali all'interno di una nazione. Infatti, tanto più è diseguale la collocazione delle risorse tanto maggiore è il rischio che si scateni una guerra civile, soprattutto se la maggior parte di tali risorse è collocata in aree abitate da minoranze etniche. L'abbondanza di risorse naturali non solo determina un impatto sulla probabilità dell'emersione di conflitti, ma anche sulla sua diffusione e sul suo protrarsi. Infatti, secondo l'evidenza empirica registrata da Berman *et al.* (2017) e richiamata da Rohner (2017), le risorse non rappresentano soltanto

l'obiettivo di cui appropriarsi attraverso il conflitto, ma sono anche lo strumento attraverso cui finanziare la guerra, soprattutto in assenza di mercati dei capitali ben sviluppati.

La presenza di risorse naturali può anche indirettamente portare allo scoppio di conflitti attraverso un processo di indebolimento delle istituzioni e dell'economia. Infatti, le nazioni ricche di risorse possono beneficiare degli introiti della loro vendita e sviluppare l'erronea convinzione di una ridotta necessità di creare spazio fiscale attraverso una sapiente gestione della cosa pubblica e la costituzione di un efficace sistema tributario. In questo modo è possibile che l'entità statale si caratterizzi per un sistema burocratico inefficiente, pronò allo spreco, al clientelismo, ed alla corruzione, e quindi, nel lungo periodo, diviene priva di strumenti da utilizzare come politiche anticicliche.

Rohner (2017) richiama ulteriori studi in cui si sottolinea come la presenza di abbondanti risorse naturali richiede un apprezzabile investimento in capitale necessario per l'estrazione e lavorazione delle risorse. Tale scelta può diminuire la quota di capitale potenzialmente destinabile a settori con più elevata intensità di lavoro (non qualificato), che, penalizzati, vedrebbero una riduzione dei salari e un conseguente calo del costo-opportunità di combattere.

Un'ulteriore possibile causa dei conflitti è data dalla povertà e da shock economici avversi. Rohner (2018) sottolinea come un largo numero di studi abbia trovato correlazione negativa tra output economico e conflitti. Si tratta, però, di una relazione che deve essere considerata con cautela, infatti inferire con forza un legame di causalità è rischioso, in quanto vi sono una pluralità di fattori di natura sia istituzionale sia politica che possono impattare sia sulla povertà sia sui conflitti, generando un problema di *reverse causality*. Per ovviare ad un problema di possibile endogeneità del reddito, Rohner (2018) specifica che in letteratura sono stati impiegati alcuni accorgimenti metodologici basati sulla considerazione di eventi meteorologici avversi, la cui genesi non dipende in alcun modo dal reddito. Ad esempio, si è dimostrato che un ridotto volume di precipitazioni, o un periodo di inattesa siccità, hanno un impatto negativo sulla resa dei raccolti, portano ad una contrazione economica, a maggiore povertà e ad una maggiore probabilità di conflitti. Più in generale, l'evidenza empirica citata da Rohner (2018) sottolinea l'importanza del cambiamento climatico e dell'associata manifestazione di fenomeni atmosferici

estremi come fattori che, attraverso le loro conseguenze sull'economia, possono portare ad un incremento della violenza interpersonale e tra gruppi.

Con particolare attenzione al caso delle guerre civili, Rohner (2018) propone cinque riflessioni relative alle politiche per la pace e sul ruolo che può avere la comunità internazionale.

La prima riflessione sottolinea come l'intervento esterno non deve portare con sé conseguenze negative, chiaramente involontarie. Ad esempio, le politiche di aiuto ad un certo settore di attività economica dovrebbero essere delineate in modo tale da evitare che si traducano in una crescita sostenuta e diffusa dell'inflazione, con conseguente calo del salario reale e riduzione del costo-opportunità di combattere. Gli aiuti di carattere monetario dovrebbero essere realizzati tenendo conto della qualità delle istituzioni del Paese di destinazione, evitando che il denaro venga impiegato per finanziare conflitti. Sotto questo profilo, i trasferimenti condizionali di denaro sembrano essere una soluzione meno rischiosa, in quanto l'erogazione dell'aiuto è subordinata alla realizzazione di programmi di maturazione istituzionale, ad esempio attraverso investimenti nell'educazione.

La seconda riflessione riguarda l'opportunità di dar vita ad una condivisione del potere tra gruppi etnici e favorire la diffusione della democrazia e di istituzioni responsabili. Questo processo non può essere applicato in modo indifferenziato a paesi diversi, ma deve essere calibrato tenendo conto delle peculiarità della nazione oggetto di intervento. Solo in questo modo il rischio di conflitti può ridursi.

La terza riflessione concerne la presenza di risorse naturali e, in particolare, di tipo minerario. Qualora venga garantita trasparenza sull'origine delle stesse ed un sistema di tracciabilità del loro spostamento e delle fasi di lavorazione a cui sono sottoposte, ciò dovrebbe condurre ad una minore propensione allo sviluppo di attività illegali e di appropriazioni indebite. A sua volta, ciò dovrebbe portare a minori tensioni domestiche ed internazionali derivanti da picchi nel prezzo delle risorse. È quindi rilevante il comportamento delle imprese di estrazione mineraria e la regolamentazione a cui esse sono sottoposte. L'evidenza citata da Rohner (2018) mostra, infatti, che le imprese impegnate sul fronte della *corporate social responsibility* sono raramente fonte di dinamiche che portano al conflitto.

La quarta riflessione riguarda l'importanza dell'istruzione. La letteratura riportata da Rohner (2018) evidenzia che una maggiore istruzione può

portare ad una riduzione dei conflitti nei paesi dotati di abbondanti risorse, a minori shock economici negativi e, quindi, ad una minore povertà. È altresì associata ad una maggiore tolleranza inter-religiosa e favorisce il passaggio da forme violente a forme non violente di espressione. Inoltre, il capitale umano si differenzia dal capitale fisico, in quanto molto meno appropriabile e, di conseguenza, difficilmente trasformabile in risorse monetaria da impiegare in un conflitto. È anche evidente come la formazione determini una crescita del costo-opportunità di combattere.

La quinta, conclusiva, riflessione sottolinea l'importanza della costruzione della fiducia, soprattutto tra gruppi etnici diversi, nonché dello sviluppo della *state capacity*. La prima si può ad esempio conseguire attraverso forum di riconciliazione, mentre il secondo mediante una migliore offerta di servizi, ad esempio, mediante la fornitura di competenze per lo sviluppo professionale.

L'enfasi che vogliamo porre a chiusura di questa breve nota è sulla consapevolezza dell'eterogeneità dei tipi di conflitti e quindi sulla necessità di invitare la comunità internazionale a formulare delle soluzioni *ad hoc* per prevenirne l'insorgenza dei conflitti e, qualora già esistenti, o, se già esistenti, di limitarne la durata e la diffusione. Lo studio dell'esperienza pregressa e l'adozione di pratiche scientifiche innovative come l'uso di studi pilota potrebbero essere di aiuto in questa direzione.

Riferimenti bibliografici

Berman N., Couttenier M., Rohner D., Thoenig M. (2017), “This mine is mine! How minerals fuel conflicts in Africa”, *American Economic Review*, 107(6), pp. 1564-1610, <https://www.jstor.org/stable/pdf/44251607.pdf>

Rohner D. (2018), “The economics of conflict: a literature review and practitioner’s guide for the foreign aid community”, *Revue d’économie du développement*, 26(4), pp. 5-25, <https://www.cairn-int.info/journal-revue-d-economie-du-developpement-2018-4-page-5.htm>

Rohner D. (2017), “The economics of Conflict and Peace”, *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences: an Interdisciplinary, Searchable, and Linkable Resource*, pp. 1-11, https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_7706C5EB8152.P001/REF

Guerra (di attrito) e pace

Tullio Gregori¹

La guerra d'attrito, che discutiamo in questa breve nota, è un noto modello di teoria dei giochi introdotto da Smith (1974) per analizzare il problema relativo alla lotta tra due gruppi di animali che competono per lo stesso territorio. Numerose sono state le applicazioni anche in ambito economico o politico. Queste considerano la contrattazione salariale, gli scioperi, il boicottaggio di un prodotto, la creazione di un monopolio, il problema della stabilizzazione economica a carico solo di alcuni gruppi sociali, le dispute tra i partiti di una coalizione, le campagne presidenziali come pure le guerre vere e proprie. Le guerre di attrito prendono spunto dal gioco del falco e della colomba dove il primo prende il premio quando incontra la seconda, che però non paga alcun costo poiché ha rifiutato la sfida. Anche se due colombe potrebbero spartirsi il bene quando si incrociano, i veri problemi nascono quando ad incontrarsi sono due falchi, nel caso in cui il costo dello scontro è superiore al valore della ricompensa.

Un esempio di questo tipo di gioco è rappresentato nella matrice dei pagamenti della figura sottostante dove abbiamo indicato con V_A e V_B il premio valutato rispettivamente dal giocatore A (righe) e dal giocatore B (colonne) e $C > V_A, V_B$ il costo della lotta. Inoltre, si ipotizza che, con strategie identiche, la risorsa sia divisa a metà come il costo.

¹ Professore associato in Politica economica.

	Falco	Colomba
Falco	$(V_A - C)/2 ; (V_B - C)/2$	$V_A ; 0$
Colomba	$0 ; V_B$	$V_A/2 ; V_B/2$

È immediato verificare che, in questa situazione, ci sono due equilibri di Nash nelle strategie pure, in cui uno dei due giocatori si comporta da falco e l'altro da colomba, mentre l'equilibrio con strategie miste si realizza quando il giocatore A agisce da falco con probabilità pari a V_B/C ed il giocatore B con probabilità pari a V_A/C . Questo risultato mostra come è possibile che non si generi il conflitto poiché uno dei due contendenti cede subito le armi. Questo è verosimile se non ci sono costi da sopportare in caso di sconfitta, come quelli relativi alla perdita di reputazione. Altrimenti si combatte con una probabilità maggiore al crescere del valore del bene (pesato per il costo della lotta) ma dell'altro contendente. Questo è sorprendente perché il giocatore con valore del premio inferiore ha una probabilità maggiore di vincere, ma tiene conto del fatto che, in un modello di informazione completa, chi sa di avere di fronte qualcuno che valuta molto la ricompensa dovrà reagire aparendo molto combattivo ovvero aumentando la probabilità di essere un falco.

Il gioco del falco e della colomba è *one shot*, mentre le guerre di attrito si svolgono nel tempo e la questione che si vuole affrontare riguarda quanto a lungo si resiste prima di cedere le armi. Infatti, in questo caso la lotta continua fino a quando uno dei due contendenti decide di rinunciare a proseguirla. Inoltre, è possibile che il profitto sia nullo o negativo non solo per chi, alla fine, l'abbandona ma anche per chi vince, poiché nelle guerre di attrito il costo C si sostiene in ogni periodo. Quindi, anche se ipotizziamo che $C < V_A, V_B$, è possibile avere una perdita netta dopo un numero sufficiente di periodi.

Per semplificare l'analisi ipotizziamo un gioco simmetrico che si svolga per due periodi in cui il premio finale V (uguale per entrambi i giocatori) sia maggiore del costo uniperiodale C ma inferiore al suo doppio. Ciò significa che se la lotta si protrae anche nel secondo periodo, perché entrambi hanno deciso di combattere nel primo, nessuno dei contendenti ha un beneficio netto positivo. Ipotizziamo inoltre, sempre per semplicità, che non ci sia nulla da spartire nel caso in cui la strategia sia la stessa per entrambi i giocatori. In questo caso la matrice dei pagamenti per il sottogioco del secondo periodo è rappresentata qui sotto (a cui si deve aggiungere il costo fisso C pagato in ogni caso nel primo periodo, ma che per sua natura di *sunk cost* non può influire sulla scelta ottimale).

	Falco	Colomba
Falco	$-C; -C$	$V; 0$
Colomba	$0; V$	$0; 0$

È evidente che anche in questo sottogioco gli equilibri di Nash nelle strategie pure sono individuati dalle combinazioni (Falco; Colomba) e (Colomba; Falco). Quindi, riportando nel primo periodo questa situazione, si deduce che l'equilibrio perfetto prevede che ci sia un solo vincitore. Questo è ovvio e ragionevole, perché se prevedo di vincere nel secondo periodo combatto già nel primo, mentre chi prevede di perdere alla fine abbandona subito. Tuttavia, nel caso di strategie miste non è difficile dimostrare che ogni giocatore combatte in ogni periodo con probabilità pari a $V/(V+C)$ anche nel caso di un numero infinito di periodi in cui si può svolgere la contesa. Questa probabilità è comune ai due giocatori ed aumenta al crescere del valore del premio ed al diminuire del suo costo e mostra come si può rimanere razionalmente intrappolati in un equilibrio di lotta in cui i costi pregressi hanno già ampiamente superato gli eventuali benefici della vittoria. In realtà, in tutti i modelli di guerra di attrito si combatte sino a quando il costo del prolungamento della lotta è pari a beneficio atteso del suo proseguimento. Ad esempio, Gregori (2009) in un modello di attacco al regime di cambio fisso mostra come la condizione di ottimo per gli speculatori si ottiene quando il costo, dato dal tasso d'interesse in cui ci si indebita nel periodo, è pari al beneficio marginale che è funzione del guadagno atteso dalla svalutazione ponderata per la probabilità che la Banca Centrale abbandoni il regime di cambio fisso, mentre sono irrilevanti tutti i costi pregressi della posizione corta.

Tuttavia, è lecito chiedersi se una guerra di attrito sia evitabile, anche perché è molto probabile che se sono disponibili delle risorse queste siano utilizzate soprattutto all'inizio creando un deleterio effetto di *frontloading* (Kimbrough *et al.*, 2020). In realtà, un recente contributo di Menuet e Sekeris (2022) mostra come sia sufficiente aggiungere un piccolo (a piacere) premio non correlato al valore del gioco per scongiurare una guerra nel caso di gioco simmetrico con informazione sia completa che incompleta. Il primo caso non è un risultato sorprendente perché la strategia mista in una guerra simmetrica

produce un valore atteso del gioco pari a zero², mentre è più interessante il secondo. Quando non sappiamo chi affrontiamo, non si può escludere la possibilità di incontrare un avversario di pari forza. Inoltre, in equilibrio i giocatori non sono mai in grado di segnalare il proprio genere a causa degli incentivi che li spingono a fingere di appartenere ad un tipo più aggressivo di quello che realmente sono. Poiché le caratteristiche personali sono informazioni private in equilibrio, sopravvivono solo gli equilibri non degenerati, e il profitto atteso dei giocatori nel sottogioco a strategia mista è anche qui pari a zero. Quindi tutti preferiscono non impegnarsi in una guerra di logoramento. La conclusione è che devono essere introdotti degli incentivi alla pace per evitare inutili contese, anche se il modello asimmetrico può produrre situazioni di conflitto che non sono ancora state analizzate in letteratura.

² Questa situazione era già stata suggerita da Smith (1974) osservando che alcuni animali, anche se relativamente forti, evitano sistematicamente il confronto utilizzando degli specifici rituali.

Riferimenti bibliografici

Gregori T. (2009), “Currency crisis duration and interest defence”, *International Journal of Finance & Economics*, 14(3), pp. 256-267, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/ijfe.372>

Kimbrough E.O., Laughren K., Sheremeta R. (2020), “War and conflict in economics: Theories, applications, and recent trends”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 178, pp. 998-1013, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268117302044>

Menuet M., Sekeris P.G. (2022), “Engaging in Wars of Attrition”, *Annals of Economics and Statistics*, 147, 79-100, <https://www.jstor.org/stable/48684787>

Smith J.M. (1974), “The theory of games and the evolution of animal conflicts”, *Journal of Theoretical Biology*, 47(1), pp. 209-221, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0022519374901106>

Dimensione economica del Governo e Benessere

Luciano Mauro¹

Quale dovrebbe essere la dimensione dello Stato che massimizza il benessere di un'economia? Probabilmente, questo dibattito, a differenza della dialettica di Hegel, è metaforicamente un pendolo che non troverà mai uno stato di quiete. Dopo un lungo periodo, dalla caduta del muro di Berlino alla crisi finanziaria globale del 2008, in cui il mantra era "meno Stato e più mercato", la domanda dell'opinione pubblica è ritornata decisamente a favore di un maggiore intervento pubblico, a cui la politica non si è sottratta. Infatti, le crisi finanziarie, seguite dalla pandemia e infine dalla guerra in Ucraina e dalla crisi medio-orientale, hanno portato a un aumento dell'intervento dello Stato nelle economie di molti paesi, con pochi precedenti storici. Questi massicci interventi, tipicamente in deficit e nella forma di trasferimenti, bonus fiscali, salvataggi e nazionalizzazioni, hanno significato aumenti significativi della già notevole spesa pubblica in rapporto al PIL. In altre parole, il "Big Government" di keynesiana memoria è tornato prepotentemente e ci pone delle domande su quali siano i suoi limiti e i suoi effetti sulla crescita economica, da cui dipendono molte misure del benessere, nonché la sostenibilità della finanza pubblica e privata a livello mondiale.

Questi sono anche anni di confronto tra diverse visioni politiche della società. Gli stati liberali, basati sullo stato di diritto e sulla libertà economica, quindi

¹ Professore ordinario in Economia politica.

con un peso dello Stato implicitamente limitato, vengono ora messi in discussione, quando non apertamente sfidati, da sistemi politici autoritari, centralistici e spesso nazionalistici, in cui lo Stato ha un peso e un controllo enorme. In questo confronto tra modelli di società, pesano i fatti e in particolare i successi (o gli insuccessi) sul piano economico dei due modelli, in particolare i risultati di crescita e sviluppo dei diversi modelli economici. I dati macroeconomici sono stati determinanti in passato, lo sono nel presente e lo saranno nel futuro. Ne è prova il consenso che ha avuto l'economia di mercato negli anni Novanta e nei primi anni Duemila, chiaramente legato ai successi in termini di innovazione e di crescita economica degli schemi liberisti occidentali di quella decade, mentre parallelamente il modello economico socialista andava disfacendosi. Allo stesso modo, ma a parti invertite, le crisi economiche finanziarie dal 2008 in poi e la contemporanea impetuosa crescita della Cina hanno, negli anni successivi, rimesso in discussione le certezze sulla superiorità del modello liberista.

Lo scontro in atto tra diversi modelli politico-economici avrà nuovamente come giudice il loro successo macroeconomico. Interrogarsi, quindi, sul legame tra crescita e peso dello Stato, sembra, dato il contesto attuale, non solo giustificato ma quanto mai necessario. Tralasciando l'esteso dibattito microeconomico sul ruolo del governo come "supplente" dei mercati qualora questi fallissero (beni pubblici, mercati non competitivi, asimmetrie informative e coordinamento), ci limiteremo alle teorie ed evidenze empiriche sul legame tra PIL (o/e la sua crescita) e dimensione dello Stato. In estrema sintesi, al centro del dibattito sulla dimensione dello Stato e il benessere c'è una relazione non lineare che prende il nome di curva di BARS dal nome degli economisti Barro (1989), Armey (1995), Rahn and Fox (1996) e Scully (1994).

Questa relazione in letteratura associa la dimensione del governo o alla crescita (di lungo periodo) o al livello del reddito (di lungo periodo) e prevede una relazione a U rovesciata che emerge secondo gli autori dalla contrapposizione di due opposti meccanismi. La dimensione economica del Governo, tipicamente la spesa pubblica, si assume avere un effetto produttivo positivo, ma con rendimenti decrescenti, mentre le imposte necessarie per finanziarla distorcono l'economia in modo non lineare crescente. Quando il peso dello Stato nell'economia è basso, incrementi della spesa creano benefici al margine superiori ai costi, ma per valori alti i costi superano i benefici e la relazione si inverte.

Ad esempio, nel modello di Solow aumentato per includere la spesa pubblica è molto semplice ottenere una curva di BARS per il reddito pro capite

di lungo periodo. Calibrando i parametri della funzione secondo valori ricavati dalla letteratura (Carmeci *et al.* 2021) è possibile disegnare una curva nel piano reddito-dimensione del Governo, una curva di BARS appunto:

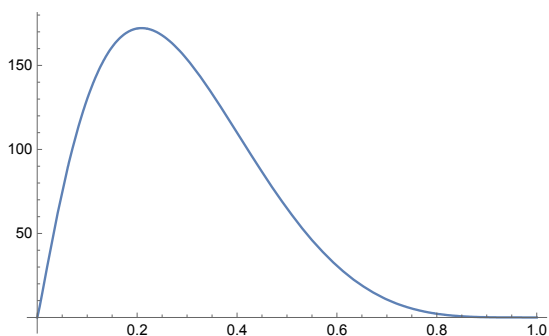


Figura 1

Quanto questa relazione sia confermata dai dati è ancora oggetto di dibattito. Facchini *et al.* (2013), nella loro meta-analisi che considera 84 contributi sul tema, trovano che il 66% dei lavori riporta un effetto negativo della spesa, sia sul reddito che sulla sua crescita, mentre solo l'8% riporta un effetto positivo e il 25% non trova risultati di un chiaro segno. La Figura 2 riporta i dati per molti paesi² insieme a una curva polinomiale stimata di secondo grado e non sembra che i dati confermino la curva BARS.

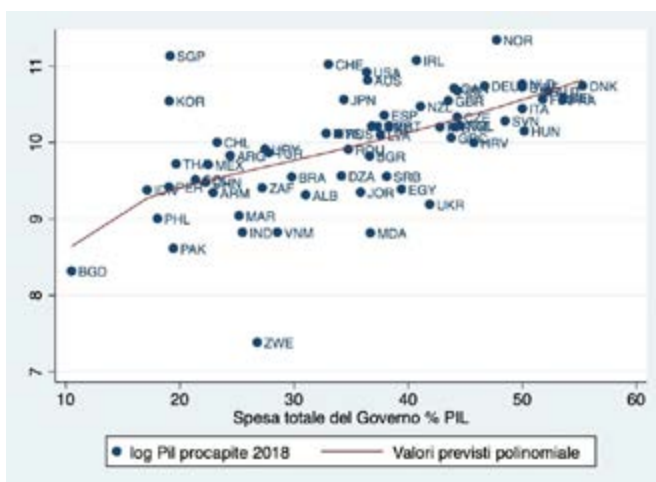


Figura 2

² Le sigle dei paesi usate sono quelle del World Value Survey.

I motivi che giustificano tale risultato sono molteplici. Infatti, la correlazione semplice assume implicitamente che i paesi abbiano le stesse caratteristiche economiche ed istituzionali, e inoltre che la spesa pubblica venga considerata omogenea per composizione e qualità tra i paesi. Tutte ipotesi chiaramente discutibili, tuttavia anche quando si controllano statisticamente le covariate e i “confounding factors”, i risultati, come evidenziato nella meta-analisi di Facchini *et al.* (2013), non sono univoci. Tra i filoni di ricerca più recenti e, secondo chi scrive, promettenti in grado di far luce su questi risultati, vi è quello che indaga sul ruolo delle istituzioni. Seguendo North (1990), potremmo distinguere tra istituzioni formali e informali. Tra le istituzioni informali, sempre secondo North (1990), vanno ricomprese norme di comportamento, convenzioni e codici di condotta autoimposti che potremmo definire cultura. Questa dimensione istituzionale informale, non senza contraddizioni, è sussumta spesso nel termine più ampio di capitale sociale (Putnam *et al.* 1993). In realtà, il capitale sociale viene declinato differentemente come rete sociale, capitale valoriale e convinzioni generalizzate. Il primo aspetto fa riferimento alle relazioni sociali in una comunità, di cui vengono misurate intensità e scopi. Il secondo come norme sociali il cui rispetto (non rispetto) induce benefici (costi) psicologici e che viene spesso a coincidere con il termine “civismo”. Il terzo aspetto fa riferimento alle aspettative strategiche sul comportamento degli altri membri della comunità o esterni ad essi. Il capitale sociale viene spesso correlato con il grado di fiducia negli altri: il trust³. I dati internazionali mostrano una enorme variabilità, dal 5% della Turchia al 60% della Svezia, ma anche a livello regionale all’interno di una stessa nazione si trova una grande eterogeneità, e l’Italia è tra le nazioni con i divari regionali di trust più elevati (Mauro *et al.* 2023). Questa misura del capitale sociale è risultata essere collegata statisticamente con molte dimensioni rilevanti per il funzionamento e la qualità delle istituzioni pubbliche (Mauro *et al.* 2023). È quindi lecito attendersi che influisca anche sulla relazione di BARS, come mostrato in Carmeci *et al.* (2021). Un modo semplice per testare questa ipotesi è analizzare la relazione empirica mostrata precedentemente pesando o facendo interagire la spesa pubblica con la nostra misura di capitale sociale come nella figura 3.

³ Le survey condotte dalla World Value Survey e dalla European Value Survey (e più recentemente anche l’Istat) riportano indagini a campione circa la domanda: “Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?”

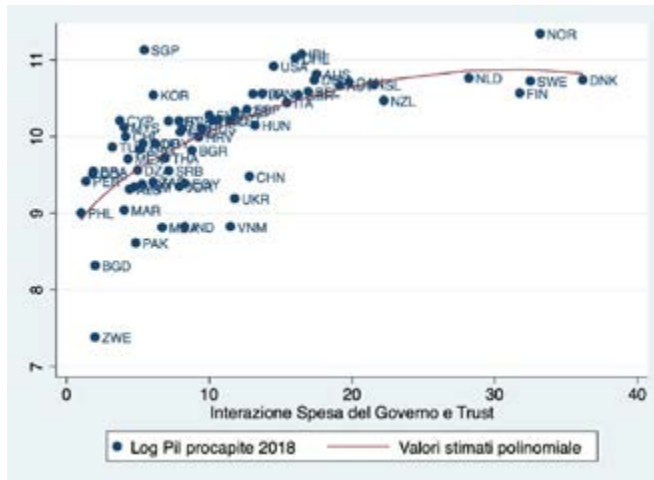


Figura 3

Nella letteratura si consolida sempre più il ruolo delle istituzioni sia formali che informali nella determinazione del benessere (Alesina e Giuliano 2015). Le istituzioni formali degli Stati si declinano in molteplici forme, dai sistemi democratici federali ai sistemi autoritari centralistici lo spettro è ampio. Studiare come il design delle istituzioni formali interagisce con reti, valori e convinzioni, in sintesi il capitale sociale, risulta importante in sé ma anche per il successo delle politiche economiche come mostrano ad esempio Mauro e Pigliaru (2024) per l'efficacia del PNRR nel ridurre il divario italiano Nord-Sud e Carmeci *et al.* (2021) su federalismo e capitale sociale. Più in generale, tale dibattito aiuterà anche a definire politiche e riforme che possano consentire alle società democratiche di coniugare il difficile equilibrio tra sviluppo, libertà e convivenza pacifica e a vincere la sfida lanciata dai modelli autoritari.

Riferimenti bibliografici

- Alesina A., Paola G. (2015), "Culture and Institutions", *Journal of Economic Literature*, 53 (4), pp. 898-944.
- Armey R.K. (1995), *The Freedom Revolution*. Regnery Publishing Co, Washington D.C.
- Armey R.K. (1995), *The Freedom Revolution: The New Republican House Majority Leader Tells Why Big Government Failed, Why Freedom Works, and How We Will Rebuild America*, Regnery Pub, Washington D.C.
- Barro R.J. (1989), *A cross-country study of growth, saving and government*, Working Paper 2855, NBER, Cambridge MA. <http://www.nber.org/papers/w2855.pdf>.
- Carmeci G., Mauro L., Privileggi F. (2021), "Growth maximizing government size, social capital, and corruption", *Journal of Public Economic Theory*, Association for Public Economic Theory, vol. 23(3), pp. 438-461.
- Facchini F., Melki M. (2013), "Efficient government size: France in the 20th century", *European Journal of Political Economy*, Vol. 31, pp. 1-14.
- Guiso, L., Sapienza P., Zingales L. (2011), "Civic Capital as the Missing Link", *Handbook of Social Economics*, Volume 1A, (Ben-habib J., Bisin A., Jackson M.O. eds), Elsevier, Amsterdam and Boston, North-Holland, pp. 417-80.
- Mauro L., Pigliaru F., Carmeci G., (2018), "Decentralization and growth: Do informal institutions and rule of law matter?", *Journal of Policy Modeling*, Elsevier, vol. 40(5), pp. 873-902.
- Mauro L., Pigliaru F., Carmeci G. (2023), "Decentralization, social capital, and regional growth: The case of the Italian North-South divide", *European Journal of Political Economy*, 78, (C).
- Mauro L., Pigliaru F. (2024), "Italy's National Recovery and Resilience Plan: Will it Narrow the North-South Productivity Gap?" *Forthcoming Italian Economic Journal* 2024 (available on line).
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Rahn R., Fox H. (1996), *What is the Optimum Size of Government?* Vernon K. Kriebe Foundation, Denver CO.
- Scully G. (1994), *What is the optimal size of government in the US?* Policy Report 188. National Center for Policy Analysis.

Le conseguenze economiche della Prima guerra mondiale: alcune considerazioni

Maurizio Stanic¹

La Prima guerra mondiale fu un evento sconvolgente nella storia dell'umanità sotto diversi aspetti. Ricordiamo la vastità del teatro delle operazioni belliche, l'enorme massa di uomini e di mezzi impiegati nei combattimenti, la mobilitazione senza precedenti delle risorse economiche dei paesi belligeranti. Esso fu anche uno scontro che lasciò segni profondi e duraturi nella vita sociale degli stati coinvolti.

Gran Bretagna, Germania e Francia alla vigilia del conflitto erano responsabili del 62% delle esportazioni mondiali di manufatti e importatrici di beni primari; l'Europa era inoltre il "banchiere del mondo", nel senso che alimentava un flusso massiccio di investimenti all'estero, trasformando i paesi debitori in clienti per i suoi prodotti e in fornitori di materie prime (logica mercantilista). All'importanza economica di questi tre paesi si aggiungeva l'imponente ascesa della Germania, Paese che investiva in maniera rilevante in direzione dell'Austria-Ungheria e in Turchia (si ricordi, per esempio, la costruzione della ferrovia anatolica che doveva collegare Costantinopoli al Golfo Persico). Si era creata così una profonda rivalità tra la Germania e la Gran Bretagna, rivalità acuita dalla volontà dei tedeschi di costruire una grande flotta navale mercantile e militare. L'attentato di Sarajevo del 28

¹ Ricercatore in Economia politica

giugno 1914, con il quale scoppiò ufficialmente la “grande guerra”, fu quindi il punto di rottura di un insieme di tensioni e di rivalità che era maturato nei decenni precedenti e che si era già manifestato con le due crisi marocchine e con le due guerre balcaniche.

Non è questa la sede per presentare gli avvenimenti economici e militari che caratterizzarono il primo conflitto mondiale, in quanto nell'articolo ci focalizzeremo brevemente sulle conseguenze economiche della grande guerra. Come è noto la Germania uscì sconfitta dal conflitto e, in virtù della “clausola di colpevolezza”, inclusa del trattato di Versailles del 1919, le furono addossate pesanti riparazioni economiche (132 miliardi di marchi/oro), oltre a numerosi altri oneri (decurtazioni territoriali e limitazioni militari). A tal proposito, J. M. Keynes, nel suo saggio “Le conseguenze economiche della pace” (1920), raccomandava moderazione, ma fu inascoltato.

Alla base delle negoziazioni di Parigi vennero presi i “14 punti” esposti da Wilson nel gennaio 1918, punti che avevano come cardini la libertà dei mari, il rispetto delle nazionalità e la nascita di una associazione generale delle nazioni volta a garantire la pace. Gli obiettivi delle potenze vincitrici erano però eterogenei e non sempre in linea con le dichiarazioni di Wilson. La Francia, in particolare, voleva una pace punitiva nei confronti della Germania, mentre l'Inghilterra temeva la formazione di un'egemonia francese sul continente. Il ritorno della pace portò inevitabilmente a sconvolgimenti economici e monetari e spostò l'equilibrio economico e finanziario mondiale a favore degli Stati Uniti.

Per quanto concerne l'agricoltura, essa fu colpita dalla sovrapproduzione che deprimeva i prezzi. Questo fenomeno ebbe pesanti conseguenze sui paesi che dipendevano dall'esportazione di certi prodotti vegetali o minerali. La flessione dei redditi agricoli favorì così l'ulteriore espulsione di manodopera dal settore agricolo verso l'industria e i servizi. Nell'Europa centro-orientale, anche per arginare l'influsso del comunismo russo, furono attuate una serie di riforme agrarie che allargarono la piccola e media proprietà contadina riducendo il peso della grande proprietà nobiliare (Cecoslovacchia e Romania). La crescita industriale si concentrò nei seguenti stati: Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia, Unione Sovietica, Giappone. Essi erano responsabili dei 4/5 della produzione mondiale. Ma il tasso di crescita era difforme: mentre la Francia e gli Stati Uniti si manifestavano molto dinamici, la Gran Bretagna si trovava in difficoltà, mentre la Russia sovietica

era impegnata nella ricerca di vie nuove fondate sulla proprietà collettiva dei mezzi di produzione.

In tutti i paesi impegnati nel conflitto l'intervento pubblico, tipico di un'economia di guerra, continuò comunque a farsi sentire. Gli stati belligeranti, per far fronte ai costi della guerra avevano aumentato il debito pubblico e l'emissione di moneta la cui circolazione era imposta con il "corso forzoso" (abbandono del sistema aureo). Essi avevano anche liquidato gran parte dei loro investimenti esteri e si erano fortemente indebitati all'esterno con gli Stati Uniti, Paese che divenne nel dopoguerra la "chiave di volta" della finanza mondiale.

La diretta conseguenza delle ingenti emissioni di moneta, in misura superiore all'aumento della produzione, ebbe come conseguenza una forte inflazione che fu difficile fronteggiare. Si verificò così una crisi dell'ordine monetario internazionale in contrasto con la stabilità delle monete durante il periodo del "gold standard" (1815-1914). Negli stati vincitori l'inflazione fu moderata. Negli stati vinti o creati dai trattati di pace essa fu invece molto alta e resa ancor più grave dai deficit commerciali e dalla difficoltà di ricorrere a prestiti o ad un aumento delle imposte. Il caso limite fu quello delle Germania, dove alla fine del 1923 il marco era ridotto a un trilionesimo del valore precedente la guerra (iperinflazione). L'inflazione tedesca venne resa ancor più drammatica dalla questione delle riparazioni di guerra che abbiamo già ricordato. Dopo aver versato il primo miliardo la Repubblica di Weimar sospese i pagamenti e, come reazione, la Francia e il Belgio occuparono militarmente la Ruhr determinando nei tedeschi la resistenza passiva nella regione.

Il problema delle riparazioni fu affrontato nel 1924 dall'uomo politico americano Charles Dawes. Il suo progetto dilazionava i pagamenti e prevedeva un prestito alla Germania sottoscritto da banche statunitensi. Il successivo Piano Young (1929) ridusse l'ammontare delle riparazioni il cui pagamento verrà meno a partire dal 1932. Si era così creato un "circolo vizioso" tra pagamenti delle riparazioni, rimborso dei prestiti americani da parte degli alleati e concessione di nuovi crediti alla Germania da parte delle banche statunitensi. Un sistema che, per certi versi, avrebbe, in aggiunta alla crisi del 1929, favorito l'instabilità sociale e politica che sfocerà nel secondo conflitto mondiale. È bene ricordare che l'inflazione del dopoguerra ebbe importanti effetti redistributivi. Essa colpì, in primo luogo, le categorie con entrate fisse: i pensionati, coloro che avevano investito in titoli di Stato, i salariati la

cui crescita delle retribuzioni non riusciva a far fronte all'aumento del costo della vita. Tra i soggetti avvantaggiati dalla dinamica inflazionistica bisogna ricordare gli industriali, i commercianti e i debitori in generale, in particolar modo gli Stati che videro ridursi il valore reale del loro debito pubblico.

I vari governi, per stabilizzare le loro monete, dal 1924 decisero di intraprendere politiche di tipo deflazionistico. Si ridusse la massa monetaria in circolazione, si restrinse il credito interno, si aumentarono le imposte, si tagliò la spesa pubblica, si attuarono riforme monetarie. In pochi anni l'inflazione eccessiva venne così debellata ma con gravi costi sociali, primo fra tutti l'aumento della disoccupazione quale conseguenza del rallentamento della produzione. Si manifestarono anche fenomeni di tipo protezionistico che ebbero come conseguenza la contrazione del commercio internazionale. Per rimediare all'instabilità monetaria la Gran Bretagna si fece promotrice di una Conferenza monetaria internazionale che si tenne a Genova nel 1922. Quest'assise si pose come obiettivo il ritorno alla convertibilità delle monete in oro attraverso il sistema del "gold exchange standard", sistema che avrebbe dovuto garantire il ritorno al libero scambio. Questo standard monetario, mediante il quale la Gran Bretagna avrebbe voluto riproporre la sterlina come moneta-chiave del sistema finanziario mondiale, fu però un fallimento e dovette essere abbandonato nel 1931, anno nel quale la sterlina venne svalutata. Esso, infatti, non teneva conto del fatto che le strutture finanziarie si erano modificate e avevano fatto degli Stati Uniti il nuovo centro della finanza mondiale.

In sintesi, nel 1919 si manifestò l'errata illusione che il ritorno della pace avrebbe ristabilito l'ordine economico prebellico. Gli stati coinvolti nella guerra si trovarono invece di fronte a difficoltà economiche e sociali che richiesero un pregnante intervento dei poteri pubblici. Essi dovettero inoltre rendersi conto che un profondo ed irreversibile mutamento era avvenuto nell'economia mondiale e nella mentalità economica prevalente (Luzzatto 1960).

Riferimenti bibliografici

Keynes J.M. (2007), *Le conseguenze economiche della pace*, Adelphi, Milano.

Luzzatto G. (1960), *Storia economica dell'età moderna e contemporanea*, Cedam, Padova.

Pace in assenza di sostenibilità?

Jacopo Zotti¹

Questo lavoro si occupa di pace in modo mediato, proponendosi di offrire, in queste pagine, un'analisi breve e quanto mai intuitiva del concetto di *sostenibilità*. Discutere di sostenibilità significa affrontare, innanzitutto, le questioni della disegualianza economica e dell'inquinamento ambientale, due problematiche per nulla lontane dal tema della pace e, anche per questo, estremamente urgenti.

Il lettore che conosce il concetto di sostenibilità, sa che questo non ha definizione univoca. Un articolo non più recente (Johnston *et al.* 2007), ne censiva più di 300 definizioni. Non solo, ma, nel tempo, il concetto ha subito diverse revisioni: dall'idea iniziale (contenuta nel Rapporto Brundtland del 1987) di soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti senza compromissione di quelli delle generazioni future, si è giunti ad identificare la sostenibilità con l'intersezione di tre componenti: quella economica, quella sociale e quella ambientale. Al fine di rendere il concetto ancora più intuitivo, è stata coniata la sequenza delle "tre P": *profit*, *people* and *planet* (profitto, persone e pianeta). Le corrispondenze sono chiare: *profit* = sostenibilità economica, *people* = sostenibilità sociale, *planet* = sostenibilità ambientale.

Curiosamente, la prima *P* sta per *profit* e non, come ci potrebbe aspettare, per (*gross domestic*) *product*, traduzione inglese di prodotto interno lordo

¹ Professore associato in Politica economica.

(PIL). In macroeconomia, il PIL ha tre definizioni, delle quali qui ci interessa innanzitutto una, che potremmo semplificare così: volume totale dei beni e dei servizi finali prodotti nel sistema economico in un certo arco di tempo. Per visualizzare il concetto di PIL, lo possiamo paragonare ad una torta. Gli attori economici, mediante il loro agire individuale, contribuiscono – tutti insieme – a produrre detta torta, che, una volta ottenuta, viene suddivisa tra tutti coloro che hanno partecipato alla sua produzione. Con le dovute semplificazioni, si riesce a cogliere il senso di una seconda definizione di PIL, che lo interpreta come reddito. Se, quindi, quella prima *P* stesse per *product*, la sostenibilità economica postulerebbe che il prodotto (reddito) *pro capite* fosse sempre non decrescente. Invece, la sostenibilità economica è stata declinata come quella relativa ad uno specifico soggetto economico – le imprese. I soggetti privati – che fuori dall’ambito economico chiameremo cittadini – sono i consumatori, i lavoratori e i risparmiatori e si differenziano dalle imprese proprio perché nessuno di essi ha come obiettivo il profitto. Nella componente economica della sostenibilità, manca, quindi, l’attenzione per gli individui, attenzione che si trova, in certa misura, nella *sostenibilità sociale*.

La sostenibilità sociale copre innumerevoli aspetti; spesso si corre il rischio di smarrirsi, nel tentativo di considerarne una lista troppo lunga, con il risultato di indebolire la rilevanza di questa componente. Solitamente, la prima variabile analizzata è la disoccupazione. Disoccupazione “elevata” significa “pochi” percettori di reddito e, quindi, disuguaglianza “elevata”. La questione, ovviamente, non è affatto semplice e va ben al di là di questa intuizione approssimativa. Si può immaginare, infatti, un’economia con tassi di impiego molto alti ma salari molto bassi così che la disuguaglianza rappresenti, comunque, un problema. Per questo, di norma, merita concentrarsi innanzitutto sulla disuguaglianza. Non potendoci prefiggere, qui, obiettivi troppo ambiziosi, ci limitiamo ad illustrare solamente qualche dato, misurando la disuguaglianza attraverso la quota di reddito dell’un percento più “ricco” della popolazione, quello che percepisce il reddito più alto. Ricordando il paragone della torta, questa variabile misura la dimensione della fetta riservata all’un percento più “ricco”. Il grafico sottostante ne mostra l’evoluzione a partire dal 1980. Nel caso degli Stati Uniti, ad esempio, la fetta di torta percepita dall’un percento più “ricco” è pressoché raddoppiata, passando dal 10% nel 1980 a più del 20% nel 2022. In Italia, la tendenza è stata analoga, con l’unica differenza che la quota di reddito dei più “ricchi”, nel 1980, si attestava

attorno al 6%. Spostandoci a livello mondiale, nel 2021, la quota di reddito percepita dal dieci per cento più “ricco” era pari al 52% del totale (più di metà torta), mentre al 50% più “povero” rimaneva meno di un decimo della medesima torta (per la precisione, l’8%).



Trattare di sostenibilità ambientale significa studiare il legame tra attività economica e ambiente. Iniziamo molto intuitivamente osservando che per produrre ricchezza (PIL), non servono solo lavoro, capitale fisico e capitale umano, ma anche risorse naturali. L’ambiente (inteso in senso lato) fornisce risorse (in forma di energia e materia) all’economia che le lavora e ne ottiene, ultimativamente, beni e servizi per il consumo finale. La produzione genera scarti, i beni, presto o tardi, giungono alla fine della loro vita utile e vengono gettati, i servizi vengono prodotti e consumati, con relativa produzione di rifiuti. Si vede in questo modo che l’intera mole di risorse naturali che entrano nel sistema economico ritorna all’ambiente come rifiuto, come inquinamento (solido, liquido e aeriforme). Questo accade non già per una legge sociale (potenzialmente modificabile), ma per una legge fisica, per il primo principio della termodinamica. Si spiega così, con l’aiuto della termodinamica, come l’attività economica – volta alla produzione della torta – generi inevitabilmente inquinamento. Maggiore è il PIL, maggiori sono le risorse impiegate e maggiore è l’inquinamento. Proprio su questa sequenza si basa la ragion d’essere dell’economia ambientale che (a partire dagli

anni Sessanta del Secolo scorso) si è definita come disciplina della riduzione. Purtroppo, però, come ricordano Kirchherr *et al.* (2017) in un fortunato articolo sull'economia circolare, «[firms] have little interest in promoting reduction since this may imply curbing consumption and economic growth» (Kirchherr *et al.* 2017: 226).

Questa analisi della sostenibilità, pur nella sua brevità, ci consegna due risultati importanti: la dimensione della torta prodotta ogni anno sulla Terra continua a crescere, con conseguente aumento dell'inquinamento (che non è il cambiamento climatico!). Una fetta sempre maggiore di questa torta è riservata a una minoranza molto esigua, la quale, al contempo, è la maggiore responsabile del danno ambientale (le emissioni annue di un individuo appartenente all'1% più "ricco" sono pari a circa 110 tonnellate di CO₂, mentre quelle di un soggetto appartenente al 50% più "povero" sono pari a 1,6 tonnellate). Molti potrebbero allora chiedersi quale sia il ruolo della politica in tutto ciò. Secondo Lucas Chancel, autore principale del *World Inequality Report 2022*, «la disuguaglianza è sempre una scelta politica». A supporto di questa affermazione, basta considerare l'andamento dell'aliquota fiscale per la fascia di reddito più alta. Come noto, l'imposizione fiscale si basa sul principio della progressività², secondo il quale l'aliquota d'imposta aumenta con il livello di reddito. I dati in proposito mostrano che, a partire dagli anni Ottanta, l'aliquota è scesa pressoché ovunque nel Mondo. A prescindere dagli orientamenti politici, dalle forme e dalle tipologie di governo, nei paesi OCSE, ad esempio, l'aliquota negli anni Ottanta era mediamente del 58% mentre oggi è del 42%. Non serve spendere troppo inchiostro relativamente all'aliquota unica (nota in inglese come *flat tax*), che, forzatamente, non potrebbe che attestarsi su livelli impositivi ancora più bassi di quel 42%.

Probabilmente, il Mondo non è mai stato così lontano dalla sostenibilità come in questi anni. Difficile credere che disuguaglianze e inquinamento possano essere buone basi per una pace duratura. Per questo, da un lato, è doveroso sollecitare la politica e, dall'altro, è decisivo ponderare di continuo il proprio agire individuale, impegnandosi a costruire una visione del mondo consapevole e coerente, fondata su una continua verifica delle informazioni a disposizione.

² In Italia, il principio della progressività è sancito dalla Costituzione all'art. 53.

Riferimenti bibliografici

Chancel L., Piketty T., Saez E., Zucman G. *et al.* (2021), *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, <https://wir2022.wid.world/>

Kirchherr J., Reike D., Hekkert M. (2017), "Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions", *Resources, Conservation and Recycling*, 127, pp. 221-232.

Johnston P., Everard M., Santillo D., Rob rt K. (2007). "Reclaiming the definition of sustainability", *Environmental Science and Pollution Research*, 14, pp. 60-66.

**SCIENZE STORICHE, FILOSOFICHE,
PEDAGOGICHE E PSICOLOGICHE**

Si vis pacem para bellum.
Guerra e pace in prospettiva antropologica

Giovanni Grandi¹

Si vis pacem para bellum. Il celebre motto latino deriva molto probabilmente da una massima di Publio Flavio Vegezio, che recita «Qui desiderat pacem, praeparet bellum» (*De re militari*, Libro III, Prologo). Chi desidera la pace, dunque, prepari la guerra. Nella prospettiva di quelli che oggi chiameremmo “rapporti internazionali”, il motto potrebbe rinviarci alla strategia della deterrenza: rinforzare le proprie dotazioni belliche, esibendole anche pubblicamente, potrebbe essere un modo – alquanto discutibile, è fuor di dubbio – proprio per dissuadere nemici e avversari dall’intraprendere azioni aggressive, paventando appunto il rischio di mali ben peggiori. Esibire indirettamente lo spettro della guerra è un modo per preservare la pace? Anche il senso comune comprende come il significato di pace che viene evocato in questa prospettiva sia davvero qualcosa di minimale e fragile, più un’assenza del peggio che non una condizione di vita buona.

Il motto però può essere anche inteso andando in una direzione molto diversa, molto più “micro” se si vuole, ma non meno appropriata. L’idea potrebbe infatti trovare un antecedente nel libro del Siracide, in cui si legge un ammonimento simile: «Figlio, se ti presenti per servire il Signore, preparati alla tentazione» (Sir 2,1). L’uomo che intende mettersi sulle tracce del “Dio

¹ Professore ordinario in Filosofia morale.

della Pace” – come si esprimerà anche Paolo di Tarso (1Ts 5,23) – sappia che dovrà affrontare aspre battaglie, e diventare esperto in una lotta che si combatte nelle regioni dell’interiorità.

L’antropologia cristiana antica ha rappresentato le dinamiche della vita spirituale ricorrendo proprio alla metafora bellica e individuando nella vittoria sulle provocazioni malvagie la chiave di volta per affrontare anche i contrasti esteriori: «Non è un avversario esterno che dobbiamo temere – scrive Giovanni Cassiano –: il nemico è in noi stessi e contro di noi combatte ogni giorno una guerra interiore. Vinto lui, tutti i nemici esterni perderanno la loro forza, e tutto sarà pacificato». (*Le Istituzioni cenobitiche*, Libro V, § 21). Si potrebbe osservare come ogni prospettiva antropologica si strutturi attorno al problema della comprensione delle dinamiche conflittuali che ciascuno sperimenta dentro di sé.

Già nel IV secolo a.C. Platone aveva imboccato questa via, proponendo di decifrare la lotta interiore come un contrasto tra diverse facoltà, un contrasto che si manifesta in particolare dinanzi alle decisioni da prendere. Tre componenti – la *ragione*, la parte *irascibile* e quella *concupiscibile* – si attivano ogni volta che qualcosa attrae la nostra attenzione e ci spinge ad agire. Dall’esito del loro contrasto e dal disporsi delle loro alleanze scaturiscono le nostre scelte: quando la nostra risolutezza (*l’irascibile*) si allea con la *ragione* e tiene a bada il desiderio (*il concupiscibile*), allora ci disponiamo al bene. Quando invece la risolutezza dà man forte al desiderio, le sorti della guerra si invertono, la ragione capitola e noi ci troviamo trascinati in percorsi di cui – col proverbiale senno di poi – ci rammaricheremo. Così Platone, nel celebre dialogo *Repubblica*, ma anche in altri luoghi, come ad esempio nella immagine della biga alata del Fedro. In *Repubblica*, tuttavia, la questione della lotta interiore assume un valore euristico anche rispetto alla pace nella città, che prende il nome di giustizia. Quest’ultima è intesa come l’equilibrio tra le parti: analogamente a quel che accade in ciascuno – e cioè in analogia alla constatazione che la persona vive bene quando riesce a mantenere in armonia le proprie componenti interiori rivolgendosi al bene – anche la città può reggersi e prosperare solo quando vi è un equilibrio tra le sue componenti sociali e quando questo equilibrio scongiura la guerra civile promuovendo piuttosto un benessere globale.

La tradizione speculativa tardo antica e medievale ha ripreso costantemente questa intuizione, suggerendo non solo una analogia ma anche un

nesso tra la capacità di fare pace e giustizia dentro di sé e quella di favorirle anche nei rapporti interpersonali. Per questo troveremo, ad esempio, una lezione piuttosto tornita proprio sulle dinamiche della lotta interiore. Špidlik ha riassunto così il cuore della prospettiva monastica: si possono distinguere «cinque stadi di penetrazione della malizia nel cuore: 1) la suggestione, 2) il colloquio, 3) il combattimento, 4) il consenso, 5) la passione» (1999, 16). Si intuisce come il combattimento rappresenti un momento psicologico-spirituale centrale, quasi a ricordare che specialmente dinanzi alle decisioni controverse non è possibile evitare il momento della lotta, della lacerazione. Non è possibile sottrarsi alla pressione dei pensieri ambigui, che letteralmente muovono guerra e turbano la quiete dell'anima.

In tempi molto più recenti troviamo una ripresa di queste stesse considerazioni in Max Weber, nella celebre conferenza sulla *Politica come professione*. Con la nota distinzione tra l'etica dei principi e l'etica della responsabilità non intende ipotizzare l'esistenza di due etiche diverse (1919, 109), ma piuttosto evidenziare come la coscienza del politico sia costantemente installata in questa tensione tra la promozione di un'idea, di una visione e la scelta dei modi per realizzarla: le decisioni non possono essere prese disinteressandosi delle loro conseguenze o dei loro effetti collaterali. La fatica morale specifica del politico consiste per Weber proprio nel ritrovarsi continuamente a dover fronteggiare queste tensioni: risolverle in modo sbrigativo e cinico, facendo prevalere la logica della (illusoria) riuscita finale, o viceversa venire schiacciato o immobilizzato dalla evidente impossibilità di tenere sotto controllo tutte le variabili, sono le due opposte derive da cui guardarsi. E anche per Max Weber si tratta di una questione di formazione del carattere, di forza interiore nel sostenere le tensioni, nel non minimizzarle, nel disporsi ad affrontarle senza superficialità.

Quale che sia la soluzione interpretativa, la lezione costante dell'antropologia si condensa senza dubbio in una consapevolezza: la possibilità di vivere in pace nel mondo e nelle relazioni esteriori dipende a livello radicale dalla capacità di ciascuno di attraversare i propri contrasti interiori. Ne viene una lezione morale che diventa provocatoria: chi tende a creare situazioni conflittuali fuori di sé, negli ambienti in cui vive, è colui o colei che ha lasciato entrare in se stesso/a ogni cosa ed è tiranneggiato interiormente dalle passioni. Viceversa, la persona intimamente vigilante, che affronta con consapevolezza i propri conflitti interiori, che – come suggeriva Weber – non li minimizza né

cede alla vanità dell'autoaffermazione, la persona che trova la via della libertà e della pace anzitutto dentro di sé, diventa progressivamente più capace anche di ricomporre i dissidi relazionali. Il conflitto è, in fondo, inevitabile: la vita ne è impastata, ma appunto non si tratta né di eliminarlo, né di confonderlo già con la guerra materiale, con la violenza esteriore, come se ne fosse un banale sinonimo. Il conflitto è piuttosto lo *status* fisiologico dell'esperienza umana, ed è aperto tanto a soluzioni di equilibrio capaci di concretizzare la giustizia e la pace, quanto a soluzioni di tipo prevaricatore e violento, dagli esiti distruttivi per tutte le parti in causa, che si tratti del livello interpersonale o delle relazioni tra popoli.

Già gli antichi sono giunti dunque ad una conclusione tanto semplice concettualmente quanto difficile dal punto di vista della sua attuazione: a ciascuna persona spetta decidere se imparare ad affrontare il conflitto a livello interiore o se disertarlo dentro e viverne tutta la tensione fuori. Ciò che in ogni caso non si può ignorare è il nesso tra le due dimensioni, una antica sapienza che il pensiero classico ha fatto variamente convergere nel celebre motto: Se vuoi la pace *fuori*, preparati alla guerra *dentro*. Non è tanto una strategia militare, quanto un intenso avvertimento spirituale su cui meditare.

Riferimenti bibliografici

Špidlik T. (1999), *L'arte di purificare il cuore*, Lipa, Roma.

Weber M. (1919), *Politik als Beruf*, Duncker und Humbolt, Berlin; tr. it.: *La politica come professione* (2004), Einaudi, Torino.

L'Europa e la frontiera Alto-adriatica: una nota sui percorsi di riconciliazione

Patrick Karlsen¹

Se la pace si innesta sul terreno della convivenza, un suo ingrediente fondamentale è costituito dalle politiche e dalle pratiche di riconciliazione messe in campo all'indomani dei conflitti. Fra queste, interessa direttamente la Storia contemporanea la collocazione delle memorie individuali e di gruppo dentro uno spazio pubblico riconosciuto, capace di farle coabitare e dialogare anche quando divergenti o confliggenti. Mediante l'impiego degli strumenti e delle metodologie proprie della disciplina, gli storici e le storiche sono chiamati a fornire la ricostruzione del contesto, la cornice analitica all'interno della quale può operarsi quella collocazione e partire il confronto.

La rielaborazione delle memorie ha occupato una posizione centrale nella rifondazione dell'Europa dopo la catastrofe delle due guerre mondiali. Negli anni della Guerra fredda, il ripensamento delle storie nazionali poté svilupparsi in un quadro di libertà politiche e civili soltanto nella parte occidentale del continente a egemonia statunitense. Qui esso assunse una funzione di depotenziamento dei nazionalismi, nella prospettiva di promuovere una cultura della pace che reimpostasse da zero soprattutto i rapporti franco-tedeschi, avvelenati da decenni di revanchismi speculari. La sconfessione degli egoismi nazionali si associò così in modo costitutivo all'avvio del processo

¹ Ricercatore in Storia contemporanea.

di integrazione. Come proclamato nella Dichiarazione Schuman del 1950, le guerre avrebbero dovuto diventare materialmente impossibili e concettualmente impensabili². D'altro canto, nel "blocco" orientale la riflessione sul passato puntò a riconfigurare le identità nazionali in senso conforme al radicamento dell'ideologia comunista e agli obiettivi della dominazione sovietica, con l'effetto di comprimerle e "anestetizzarle" quasi dappertutto.

La fine della Guerra fredda e della divisione bipolare dell'Europa nel 1989-91 riaprì il problema su scala continentale, investendo le fondamenta stesse dell'edificio comunitario man mano che procedeva il suo allargamento a Est. A tornare alla ribalta in maniera prepotente fu allora il tema della sovranità nazionale, coniugato in chiave marcatamente antieuropeista dai movimenti populistici e dalle destre radicali, di qua e di là dell'ex cortina di ferro. Insomma, era evidente che la nazione aveva trionfato sulla classe quale marcatore delle identità collettive nell'età della modernizzazione. Ma allo stesso tempo si rivelava un competitore agguerrito anche di altre appartenenze sovranazionali, che fin lì sembravano aver avuto partita facile. In Paesi come la Francia, l'Austria o l'Olanda il ritorno dei nazionalismi apparve un fenomeno rilevante sul piano elettorale già a partire dagli anni Novanta. Nei Paesi dell'Europa centroorientale, la fuoriuscita dall'impero sovietico pose all'ordine del giorno la rivalutazione dei suoi nemici storici, sdoganando maliziose assimilazioni nazismo-comunismo. Si innescarono per tali vie ridefinizioni complicate dell'identità nazionale, sempre con al centro il recupero della sovranità.

Quanto all'Italia, le "memorie negate" per eccellenza sono state quelle condensate nei perimetri del "confine orientale". Dal punto di vista storiografico, l'area alto-adriatica può apparire una sorta di valvola di trasmissione della storia dell'Europa centroorientale nella storia italiana. Ma soprattutto siamo davanti al luogo storico e simbolico del completamento dell'unità risorgimentale, della vittoria nella Prima guerra mondiale e della disfatta nella Seconda: pertanto, un laboratorio privilegiato delle retoriche, ma anche delle rimozioni e dei cortocircuiti della memoria nazionale.

Per forza di cose, una parte cospicua della rinegoziazione identitaria che coinvolse anche il nostro Paese dopo la Guerra fredda si è giocata qui.

² https://european.union-europa.eu/principles-country-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it

Disintegratasi la “prima” Repubblica, il “confine orientale” ha fatto da palcoscenico alle prove di legittimazione reciproca fra la destra post-fascista e la sinistra post-comunista, incoraggiando la propagazione di una categoria equivoca come quella di “memoria condivisa” (incontro Fini-Violante, 1998). Limitatamente all’ambito delle relazioni italo-slovene, ha fornito l’occasione per un confronto per molti versi riuscito tra le storiografie dei due Paesi. Questo, vale la pena ricordarlo, fu stimolato dalle istituzioni governative sulla scorta di esperimenti analoghi in corso allora in Europa: per esempio tra la Germania riunificata da una parte, e la Francia e l’ex Cecoslovacchia dall’altra (Commissione mista storico-culturale italo-slovena, 1993-2000). La logica a monte di tali interazioni era quella di affidarsi agli storici e alle storiche delle due nazionalità e agli attrezzi propri del loro mestiere, per pervenire a una storia incrociata (*histoire croisée*) e questa sì condivisa (*shared history*) dei passaggi più tormentati e controversi del passato comune. L’idea era che solo in questa narrazione, composta con i criteri della scientificità, le distinte memorie avrebbero potuto comprendersi meglio, riconoscersi fra loro e magari comunicare. Analogamente, nell’ambito della cultura cattolica si cominciò a riflettere su una memoria da “purificare”, sottintendendone con ciò la parzialità e la problematicità: cioè la presenza in essa di aspetti conflittuali e zone d’ombra da non negare, ma da ammettere e “pacificare” mediante il dialogo con l’altro.

Nel 2004, l’istituzione della celebrazione del Giorno del ricordo ha voluto porsi come un doveroso risarcimento morale alle comunità della diaspora istriana, fiumana e dalmata, per riparare al sostanziale oblio nel quale le tragedie delle foibe e dell’esodo erano rimaste avvolte nei decenni repubblicani. Sul piano didattico-formativo la Legge ha centrato pienamente il traguardo di diffondere la conoscenza della storia della frontiera adriatica nell’opinione pubblica del Paese, contestualizzando quelle tragedie nella vicenda complessiva della regione durante la contemporaneità: come del resto lo stesso legislatore invitava a fare, seppure in maniera velata e generica. D’altra parte, l’assunzione di una memoria di parte a memoria nazionale avviene di necessità assolutizzando il vissuto di quella memoria: nella fattispecie la condizione di vittima che essa porta con sé. Per evitare che in una politica memoriale così impostata prevalga il taglio rivendicazionista, con la conseguenza di perpetuare il dolore e il risentimento invece che di superarli, è necessario affiancarvi iniziative bilaterali al massimo livello politico-diplomatico degli Stati

coinvolti. Solo così la cultura della pace e lo spirito europeo possono uscirne valorizzati e rafforzati.

Lo avevano appreso i francesi e i tedeschi già negli anni Novanta del secolo scorso, i polacchi e gli ucraini nei primi anni Duemila: dare perdono e chiedere perdono per lasciarsi il passato alle spalle e costruire insieme il futuro. Lo hanno riaffermato solennemente nel luglio 2020 i presidenti di Italia e Slovenia, Sergio Mattarella e Borut Pahor, facendosi fotografare a Basovizza mano nella mano.

Riferimenti bibliografici

Crainz G., Pupo R., Salvatici S. (cur.) (2008), *Naufraghi della pace. Il 1945, i profughi e le memorie divise d'Europa*, Donzelli, Roma.

Crainz G., (2022), *Ombre d'Europa. Nazionalismi, memorie, usi politici della storia*, Donzelli, Roma.

Judt T. (2007), *Dopoguerra. Come è cambiata l'Europa dal 1945 a oggi*, Mondadori, Milano.

Pupo R. (2016), "Due vie per riconciliare il passato delle nazioni? Dalle Commissioni storico-culturali italo-slovena e italo-croata alle giornate memoriali", *Italia contemporanea*, 282, pp. 233-256.

È difficile scrivere di pace

Cesare La Mantia¹

È difficile scrivere di pace in un momento così terribile in cui più guerre sono combattute: conflitti ideologici, religiosi, economici, militari e di altro tipo. L'Uomo sembra tenacemente impegnato nella propria autodistruzione rendendo, forse, banale la definizione del concetto di pace in un periodo in cui ogni mancanza di pace in un dato luogo appare collegata ad altre disseminate nel pianeta. Secondo Spinoza la pace non è assenza di guerra: è una virtù, uno stato d'animo, una disposizione alla benevolenza, alla fiducia, alla giustizia. Poiché ardua impresa sarebbe psicanalizzare buona parte dell'umanità e poco utile descrivere piani d'intervento e fermo restando che la pace è sempre frutto di una scelta politica, potrebbe essere più proficua l'analisi di alcuni degli elementi concorrenti all'assenza di pace nella convinzione che la loro modifica potrebbe contribuire all'istaurazione di una pace politica, religiosa, economica basata questa su un equo possesso delle risorse. Si è scelto come sintetico caso di studio l'assenza di pace a noi europei più vicina: la guerra russo-ucraina. Il ruolo del territorio è spesso, come nel caso ucraino, determinante: la sua ricchezza, la carenza di confini naturali e la mancanza di uno Stato in grado di difenderlo favorirono l'espansione delle potenze confinanti.

¹ Professore associato in Storia dell'Europa orientale.

Tra il 1240 e 1259 i tataro-mongoli distrussero la Rus' di Kyïv e le deboli entità statuali succedutele furono conquistate dagli stati emergenti dell'area: il principato di Moscovia e la Polonia prima come regno e poi come parte della potente e aggressiva Confederazione polacco-lituana (*Rzeczpospolita Obojga Narodów*). Quando la Confederazione cessò di esistere (1795) la Galizia occidentale passò sotto sovranità asburgica. I territori poi ucraini continuarono a vivere la storia degli altri in un misto di conveniente assimilazione, instabile tolleranza, pesante subordinazione. In un tale contesto i fattori di crisi e di esercizio della violenza mantennero un complesso equilibrio con quelli che avrebbero potuto mantenere la pace. L'assimilazione comportò l'accettazione dei modelli culturali, sociali, religiosi della potenza dominante e la rinuncia ai propri favorendo la pace, tutelando gli interessi dei ruteni galiziani che accettarono la polonizzazione pur non diventando mai totalmente polacchi. La tolleranza fu legata alle scelte della potenza asburgica dominante. Tolleranza verso la cultura, la religione, i costumi, presenza nelle Diete provinciali, possibilità di far carriera nell'amministrazione imperiale purché si fosse fedeli a Vienna. Alcune minoranze erano più tutelate di altre e nel rapporto tra la polacca e la rutena nella Galizia asburgica l'amministrazione spettava alla prima. Realizzando in versione asburgica il principio del *divide et impera*, l'Impero salvaguardava la propria stabilità, ma manteneva nello stesso tempo in vita un formidabile fattore di crisi pronto a esplodere con violenza se e quando la forza coercitiva e attrattiva dell'impero fosse venuta meno. Circa la condizione di subordinazione l'aspetto politico fu strettamente legato all'economico. I proprietari terrieri della Galizia asburgica erano polacchi o ruteni polonizzati, i contadini erano ruteni e dalle loro campagne si mosse dalla seconda metà dell'Ottocento ai primi del secolo successivo una massa consistente di emigranti irregolari verso le Americhe.

La violenza fu alla base della nascita del rapporto di subordinazione della neo-nata Ucraina alla Russia zarista. Lo stato di continua tensione tra i cosacchi della Sič di Zaporizžja "Forte al di là delle rapide", sulle rive del corso meridionale del Dnepr, l'esercito della *Rzeczpospolita* in cui servivano e la nobiltà terriera polacca produsse una serie di rivolte alla fine vinte dai cosacchi, che ottennero dalla Confederazione con il trattato di Zborów (1649) i voivodati di Černihiv, Kyïv e Braclav identificati nell'insieme con il nome di Ucraina (*u*, "sul" e *kraj* "confine"). In funzione anti polacco-lituana l'Etmano degli zaporoghi Chmel'nyc'kyj si rivolse ai principali nemici della Confederazione,

vicini per religione e lingua e nel marzo 1654 stipulò con lo zar russo Alessio Michajlovič Romanov I il primo trattato di Perejaslav con cui in cambio della propria fedeltà i cosacchi ucraini ottenevano protezione militare contro i polacco-lituani. Da questo momento a Mosca considerarono l'Ucraina come parte del territorio dello zarato. Nei centodieci anni seguenti l'Etmanato cossacco ucraino affrontò con scarse possibilità di successo una impressionante serie di guerre di ribellione alleandosi e successivamente scontrandosi contro la Russia, la *Rzeczpospolita* e, quando entrò in gioco, la Svezia. Nella parte continuamente erosa dalle sconfitte attribuita dal trattato di Andrusovo del 1667 alla Confederazione l'Etmanato fu soppresso tra il 1699 e il 1704, identica fine farà nel 1764 la parte russa per volontà di Caterina II.

Le religioni e l'uso politico di esse da parte del potere secolare raramente sono state generatrici di pace e in Ucraina ciò si è pienamente realizzato. Il Cristianesimo cattolico, ortodosso russo, uniate e in età contemporanea ortodosso ucraino interagirono e interagiscono sul territorio ucraino con connotazioni politiche identitarie e nazionaliste. La Chiesa ortodossa russa, dato il perenne contrasto con la cattolica romana, e il secolare rapporto di subordinazione al potere secolare, sostenne e sostiene la politica di espansione del Cremlino; lo scontro con la Chiesa uniate sostenitrice dei progetti di autonomismo e indipendentismo ucraino fu inevitabile come lo è stato in tempi recenti con l'anti russa Chiesa ortodossa autocefala ucraina. I condizionamenti esterni hanno influito molto sulla Storia dell'Ucraina che è stata e continua a essere quella che gli "altri" hanno voluto e vorrebbero fosse e di ciò la popolazione è stata succube e co-protagonista. L'appendice bellica che dopo l'armistizio di Rethondes (11 novembre 1918) assieme alla rivoluzione bolscevica sconvolse l'Europa centro-orientale coinvolse i territori ucraini. Il ruolo di antemurale contro la rivoluzione leninista sarà assunto con il sostegno francese dalla Polonia di Piłsudski e, complice la sconfitta delle forze antirivoluzionarie, non ci sarà una potenza europea occidentale interessata a fare dei territori ucraini una entità sovrana, gettando così le basi del paradosso della storia ucraina: lo Stato che avrebbe esercitato nella fase staliniana la repressione più violenta e crudele sugli ucraini ne aveva rafforzato gli elementi costitutivi della nazionalità nel periodo leninista, contribuendo al consolidamento della identità nazionale plurima che caratterizza l'Ucraina contemporanea, che tra le Repubbliche post sovietiche patì i contraccolpi maggiori e la riemersione di tutte le violente contraddizioni

sopite durante l'epoca precedente. Lo scenario internazionale favorì l'instabilità interna e l'uso della violenza come strumento politico. Ciò che mancò per incapacità politica e influenza esterna, fu la costruzione di un senso di cittadinanza, di appartenenza collettiva a un progetto comune in cui riconoscersi nel rispetto delle diversità.

Le Nazioni e gli Stati hanno come parte integrante della propria storia la violenza, ma il quantitativo e la virulenza della stessa variano. Contribuirebbero a limitare gli attacchi alla pace l'attitudine al dibattito parlamentare, dei partiti politici in grado di rappresentare in modo non violento le esigenze della popolazione, una equa distribuzione della ricchezza, il tutto inserito in uno scenario internazionale in cui i territori contesi non fossero luoghi di guerre indirette e le controversie fossero risolte con le regole del diritto.

Continua a essere difficile se non utopistico parlare o scrivere di pace nell'età contemporanea.

L'impegno pacifista del movimento trockista internazionale

Gabriele Mastrolillo¹

L'ascesa al potere di Adolf Hitler (culminata con la sua nomina a cancelliere del *Reich* il 30 gennaio 1933) fu un evento spartiacque nella storia del Novecento e segnò un punto di non ritorno anche all'interno del movimento comunista internazionale. Proprio tale avvenimento traumatico spinse i vertici dell'Internazionale comunista (*Komintern*) da un lato e dell'Opposizione di sinistra internazionale (ovvero il movimento trockista) dall'altro a ripensare la propria linea politica. Su impulso di dirigenti del calibro del bulgaro Georgi Dimitrov, dell'italiano Palmiro Togliatti e del francese Maurice Thorez, il *Komintern* ideò una nuova strategia, adottata ufficialmente durante il suo VII e ultimo congresso (luglio-agosto 1935), che prevedeva la creazione di un'alleanza interclassista tra comunisti, socialisti e forze progressiste della borghesia (liberali e radicali) al fine di isolare il nazifascismo, considerato il principale nemico tanto del movimento comunista quanto, più in generale, dello *status quo* e quindi della pace. Da quel momento fino al Patto Molotov-Ribbentrop siglato nell'agosto 1939 (e poi di nuovo dopo l'invasione tedesca dell'Unione Sovietica avvenuta nel giugno 1941), la lotta al nazifascismo coincise con la lotta per la pace nella strategia sia del *Komintern*, sia delle due altre reti comuniste internazionali presenti

¹ Assegnista di ricerca in Storia contemporanea.

all'epoca nel panorama politico mondiale. Mi riferisco all'Opposizione di sinistra internazionale (bolscevichi-leninisti) e all'Unione internazionale dell'opposizione comunista, ovvero rispettivamente il movimento trockista internazionale e l'Opposizione di destra internazionale (quest'ultimo il movimento ispirato alle posizioni di Nikolaj I. Bucharin).

Sofferamoci in questa sede brevemente sulle posizioni del movimento trockista internazionale, fondato a Parigi nell'aprile 1930 con la denominazione di Opposizione di sinistra internazionale come raggruppamento di gruppi e movimenti (in misura minore veri e propri partiti) che si richiamavano alle posizioni di Lev D. Trockij, espulso dall'Unione Sovietica nel 1929 e "architetto" di tale Opposizione. Fino al 1933, essa si concepì come raggruppamento mirante a creare i presupposti per un ripensamento della linea seguita dal *Komintern* dal 1928 in quanto ultrasinistra al punto da non concepire, anzi osteggiare un'alleanza con la socialdemocrazia. Tale politica contribuì indirettamente al successo nazionalsocialista dato che la sinistra si presentò divisa ai diversi appuntamenti elettorali che si susseguirono nell'instabile Repubblica di Weimar nel 1930 e nel 1932. La mancata autocritica da parte del *Komintern* a seguito del successo nazista spinse Trockij e il SI (Segretariato internazionale, l'organismo di direzione e coordinamento del movimento trockista) a considerare il *Komintern* un'organizzazione ormai succube della burocrazia staliniana e pertanto non più in grado di guidare i partiti comunisti e il proletariato mondiale. Da quel momento, quindi, il movimento trockista non si concepì più come opposizione "del" *Komintern* ma come opposizione "al" *Komintern* avente come scopo quello di creare un'altra Internazionale comunista, la Quarta.

Dal 1933, quindi, il movimento trockista internazionale varò una politica che fu al contempo antifascista (e quindi anche antinazista) e antistalinista (e quindi anti-cominternista). Per Trockij e i suoi seguaci, infatti, tanto Hitler quanto Stalin furono considerati una minaccia per gli sviluppi del movimento comunista e (nel primo caso) anche per la pace e la stabilità in Europa insieme ad altri fattori quali l'imperialismo britannico, italiano e giapponese, la politica estera statunitense e il revanscismo francese.

Queste considerazioni furono espresse chiaramente in un pamphlet, presentato come lavoro collegiale del SI, pubblicato nel giugno 1934, *War and the Fourth International*. In quest'opera si parte dalla constatazione che in quell'epoca di "guerre e rivoluzioni" (come l'aveva definita Lenin) quale il

periodo interbellico, la società capitalistica stava mostrando i primi cedimenti sia dal punto di vista economico sia politico, come dimostrato dalla politica seguita dalla Società delle nazioni che ormai, secondo il SI, non aveva più il credito necessario per essere davvero l'organizzatore della pace nel mondo. Parallelamente al suo lento declino, anche l'egemonia francese in Europa stava svanendo. Ciò però non significava che la Francia avrebbe accettato questa perdita di potere, anzi: il desiderio di riconquistare l'egemonia perduta poteva essere uno dei più importanti fattori di una nuova guerra, un fattore che si aggiungeva al bellicismo della Germania nazional-socialista e dell'Italia fascista. Il Regno Unito stava invece cercando di sfruttare le contraddizioni esistenti tra l'Europa e gli Stati Uniti e i conflitti in Estremo Oriente e allo stesso tempo stava combattendo le spinte centrifughe del suo impero mentre gli Stati Uniti, ormai diventati la prima potenza economica mondiale, vedevano il loro primato insidiato da una situazione economica sfavorevole dovuta alla crisi del dollaro, ai debiti di guerra non pagati e alla sfavorevole bilancia commerciale. Questa situazione di certo non giovava all'Unione Sovietica, che rimaneva un elemento di disturbo nella geopolitica internazionale. Il suo riconoscimento da parte dell'Occidente e lo stabilimento di relazioni diplomatiche con diversi stati non doveva far pensare che il pericolo di una guerra fosse in realtà lontano; per tale ragione, secondo il SI il movimento operaio doveva continuare a lottare per la difesa incondizionata dell'Unione Sovietica, a prescindere dal suo regime interno, in quanto terra della rivoluzione bolscevica e primo Paese socialista, la cui sopravvivenza era la *conditio sine qua non* per lo sviluppo della rivoluzione nel resto del mondo².

Il pericolo di una nuova guerra mondiale fu affrontato anche durante la conferenza in cui fu fondata la Quarta Internazionale, svoltasi a Périgny-sur-Yerres (nei pressi di Parigi) il 3 settembre 1938. In quella sede furono approvati un manifesto, *Against Imperialist War!*, e due risoluzioni in cui si riprendono i temi indicati in *War and the Fourth International* e si sottolinea il ruolo antimperialista, anticoloniale e pacifista giocato tanto dall'Unione Sovietica quanto dal movimento comunista *tout court*, che doveva sensibilizzare le masse operaie e contadine a lottare contro l'imperialismo giapponese

² International Secretariat, International Communist League, *War and the Fourth International*, Pioneer, New York 1934, in Breitman-Scott (eds) (1972), pp. 299-329.

in Estremo Oriente e statunitense in America Latina al fine di evitare lo scatenamento di nuove guerre. Qualora esse fossero scoppiate, il compito del proletariato urbano e rurale avrebbe dovuto essere quello di scatenare una rivoluzione al fine di ostacolare in tal modo l'impegno bellico³.

³ Cfr. *The War in the Far East and the Revolutionary Perspectives*, in Reisner (ed.) (1973), pp. 221-241, trad. francese *Résolution sur la lutte des classes et la guerre en Extrême-Orient*, in Prager (ed.) (1978), pp. 254-277; *Thesis on the World Role of American Imperialism*, in Reisner (ed.) (1973), pp. 242-251, trad. francese *Le rôle mondial de l'impérialisme américain*, in Prager (ed.) (1978), pp. 277-285.

Riferimenti bibliografici

Breitman G., Scott B. (ed.) (1972), *Writings of Leon Trotsky (1933-1934)*, Pathfinder Press, New York.

Mastrolillo G. (2022), *La dissidenza comunista italiana, Trockij e le origini della Quarta Internazionale. 1928-1938*, Carocci, Roma.

Prager R. (ed.) (1978), *Les congrès de la IV^e Internationale (manifestes, thèses, résolutions)*, vol. I, *Naissance de la IV^e Internationale (1938-1940)*, seconde édition revue et augmentée, textes intégraux rassemblés et présentés par R. Prager, avec la collaboration de J.-F. Goldchau, C. Rossi, H. Véga, Éditions La Brèche, Paris.

Reisner W. (ed.) (1973), *Documents of the Fourth International. The Formative Years (1933-1940)*, Pathfinder Press, New York.

Wolikow S. (2016), *L'Internazionale comunista. Il sogno infranto del partito mondiale della rivoluzione (1919-43)*, Carocci, Roma.

La cultura della pace come strumento di soft power nel contrasto Usa-Urss durante la Guerra Fredda

Pietro Neglie¹

“Chi aspira alla pace, prepari la guerra”, questa massima di Vegezio sembra possa riassumere la filosofia della guerra fredda, durante la quale l’equilibrio del terrore fu, paradossalmente, garanzia di pace. Esso venne perseguito prevalentemente su due “ambiti”: quello militare e quello culturale, entrambi con la finalità di rafforzare il proprio “blocco”, creare condizioni di vantaggio in vista di un peggioramento delle relazioni tale da decretare la fine della “pace armata” vigente e sfociare in un nuovo, devastante, conflitto.

La politica di riarmo naturalmente era motivata e sostenuta dalla esigenza di difendersi da eventuali attacchi da parte del blocco avversario, e data la vicinanza con il conflitto, nonché l’asprezza della contrapposizione fra Usa e Urss, questa spiegazione rendeva accettabile da parte delle opposte opinioni pubbliche la politica di riarmo adottata dai rispettivi paesi. Il problema era come evitare di vivere una nuova tragedia come quella appena conclusa, come creare condizioni di stabilità e di pace permanente. Ognuno dei due blocchi riteneva di essere depositario di verità e giustizia, di essere il vero garante della pace e giudicava fosse suo compito conquistare un consenso sempre più ampio, allargare la propria sfera di influenza senza infrangere l’accordo di Yalta. Questa opzione era possibile sul piano politico e quello

¹ Professore associato in Storia contemporanea.

culturale, e consisteva nel conquistare alle proprie “ragioni” popoli e Paesi sia interni che esterni ai due blocchi (vedi il caso dell’Italia). Lo strumento ritenuto più adatto a questo fine venne individuato nella cultura, utilizzata come strumento di soft power, un metodo differente per proseguire in forme e in campi diversi la competizione propria della guerra fredda, ma soprattutto una prassi per affermare la propria egemonia politica all’insegna di valori (contrapposti) che si voleva far diventare di massa.

Anche un Paese governato da un regime totalitario come l’Urss non poteva rimanere sordo alla richiesta di pace, dopo l’immane violenza della guerra. L’aspirazione alla pace era infatti una esigenza universalmente condivisa che Stalin utilizzò sia per ampliare e consolidare il suo potere sul “blocco orientale” e su tutti i partiti comunisti, sia per costruire l’immagine di unico e vero garante della pace mondiale messa in pericolo “dall’imperialismo Usa”. Così a Wroclaw, il 25 agosto del 1948, venne fondato il movimento dei Partigiani della Pace alla presenza di intellettuali di spicco quali Jorge Amado, Aldous Huxley, Pablo Picasso, Renato Guttuso, Carlo Levi, Elio Vittorini, Sibilla Aleramo, Salvatore Quasimodo. Spacciato per un organismo nato su iniziativa di uomini di cultura noti a livello mondiale, esso era stato voluto e creato da Mosca per sensibilizzare e «mobilitare l’opinione pubblica dei paesi dell’Europa occidentale contro la politica di integrazione atlantica ed europea»².

Gli intellettuali così arruolati erano «al pari del potere militare, una componente decisiva della politica estera sovietica»³ e il movimento pacifista uno strumento per condizionare indirettamente i “paesi imperialisti”. Togliatti fissò per il Pci l’obiettivo di porsi alla testa di un vasto movimento per la pace in Italia e a tal fine diede indicazione di superare il settarismo e aprire ai cattolici. Non chiedeva a questi di rinunciare alla loro fede, né ai comunisti di ripudiare la propria ideologia, ma di condannare insieme la propaganda di guerra e il potenziale aggressore: gli Usa, contando su un certo antiamericanismo presente all’interno del mondo cattolico. Volto alla conquista dell’egemonia culturale fin dal suo ritorno in Italia, Togliatti forniva indicazioni dettagliate sui temi da trattare e i soggetti da coinvolgere:

² Brunori L. (1991-1992), “I partigiani della Pace e la CED: il caso italiano (1950-1954)”, *Storia delle Relazioni Internazionali*, a. VII, p. 299.

³ Guiso A. (2006), *La colomba e la spada. “Lotta per la pace” e antiamericanismo nella politica del partito comunista italiano (1949-1954)*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

giovani a cui far sorgere dubbi, senza escluderne nessuno: liberali, cattolici, missini, in modo che i partigiani della Pace risultassero investiti democraticamente dalla base, risultando così dotati di autorità e rappresentatività. La difesa della pace doveva risultare agli occhi del Paese una prerogativa delle “forze democratiche”, alla cui testa c’erano il Pci a livello nazionale e l’Urss nel contesto globale.

Il 26 giugno 1950 invece fu fondato a Berlino ovest il Congresso per la libertà della cultura, che si muoveva sullo stesso terreno dei Partigiani della Pace; se dietro questi c’era Mosca, il Congresso per la libertà della cultura era finanziato e indirizzato dalla Cia. Esso fornì il modello per l’Associazione per la libertà della cultura, istituita da Ignazio Silone nel 1951 come una federazione che contava più di cento gruppi culturali a cui l’associazione forniva libri, film, conferenzieri e uno spirito cosmopolita. Lo stesso anno sorse anche l’affiliata britannica, ma il suo livello era decisamente superiore, contando sulla presenza di Thomas Stearns Eliot, Isaiah Berlin, Richard Crossman (segretario del partito laburista), i dirigenti del *British Council*. Lo scopo di questa attività era unire gli intellettuali, gli artisti, i loro seguaci nell’idea della libertà di espressione, veicolo fondamentale per la libertà *tout court*, e contrastare così l’idea di cultura propria dell’universo comunista, allineata alle disposizioni del partito. La cultura, dunque, come unico strumento per smitizzare il fascino del comunismo mostrandone limiti, ambiguità e la fondamentale mancanza di libertà. La pace americana era stata siglata, ma senza una reale egemonia dei suoi valori sarebbe stata sempre in bilico.

Strumento formidabile a tale scopo erano considerati i libri, eccezionale strumento di propaganda, capace di far cambiare significativamente l’atteggiamento del lettore, dunque era importante pubblicarne tanti. La Cia elaborò un programma di pubblicazioni finanziando segretamente editori ed autori anche stranieri e sconosciuti, che producessero testi omogenei con le finalità degli Usa. La cultura però doveva necessariamente “incontrarsi” con la politica, cioè essere funzionale ad essa, anche nei suoi risvolti pratici e più immediati rispetto ai tempi lunghi propri della sedimentazione dei messaggi lanciati, dei valori propagandati. Una nuova e diversa concezione dell’arte e della cultura, del rapporto fra queste e la libertà doveva approdare a qualcosa di tangibile che non fosse solo “un clima favorevole”. Un esempio concreto lo abbiamo con il *Centre Européenne de la Culture* diretto da Denis de Rougemont, il “braccio culturale” del Movimento europeo, finanziato quasi

per intero dalla Cia con borse di studio per attirare intelligenze nel sistema democratico. Ma il punto dirimente era la conquista dell'alta intellettualità in campo artistico, letterario, scientifico, che in parte significativa era stata conquistata dalla cultura e dalla causa comunista.

Le classi colte erano o sarebbero presto diventate classe dirigente nei vari paesi; pertanto, ogni sforzo per conquistarli era giustificato. Ma oggetto di grande attenzione da parte della Cia furono i transfughi dal comunismo, quegli intellettuali delusi dalle concrete applicazioni del socialismo che però conservavano la fede nei suoi ideali. Costoro erano i migliori ambasciatori del verbo democratico, la dimostrazione che anche in campo culturale il modello sovietico stava fallendo nonostante l'adozione della linea delle vie nazionali al socialismo. Quando l'Ungheria provò a metterla in pratica, l'arma della critica – fondamento della Guerra fredda culturale – si trasformò nella critica delle armi, con la sanguinosa repressione dei moti.

La geopolitica serve davvero a fare la guerra? Ripensare ruolo e funzione del pensiero geografico di fronte alle sfide del presente

Maurizio Scaini¹

Nel 1976, uscì libro di Yves Lacoste *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, che suscitò un vivace dibattito accademico. Il libro denunciava l'atteggiamento rinunciatario dei geografi, incapaci di proporre una alternativa credibile alla cosiddetta geografia politica realista, disciplina, al tempo, di competenza soprattutto di politici, analisti militari, cartografi e con un approccio essenzialmente quantitativo. L'imbarazzo di molti geografi ad avvicinarsi a queste questioni dipendeva dai legami che la geopolitica aveva avuto tra le due Guerre con il regime nazista e di cui la *Rivista di Geopolitica*, fondata nel 1924 da Karl Haushofer, era stata emblematica. In ogni caso, come opportunamente sottolineava Lacoste, storicamente, la geografia politica era stata soprattutto una "geografia per il Principe", con i geografi che, a parte qualche eccezione, si identificavano con la ragion di Stato e per questo faticavano ad elaborare un pensiero critico, contrariamente a quanto, invece, stava succedendo con le altre scienze umane di fine Ottocento. A distanza di anni dall'opera di Lacoste, credo che, oggi, il sogno di ogni geografo sia scrivere un libro di pari importanza, dal titolo *La geografia serve, innanzitutto, a fare la pace*.

Quando Lacoste pubblicò il suo libro, il confronto su alcuni temi globali importanti, quali il terzomondismo, la questione ambientale, l'urbanizzazione,

¹ Professore associato in Geografia politica.

le risorse energetiche era stato già stimolato, conseguentemente alla riflessione proveniente dalla Scuola di Francoforte e dal neo-strutturalismo di Michael Foucault. Nella seconda metà degli anni Novanta, sulla scia di questo confronto ormai diffusosi nei diversi campi del sapere, la geopolitica ritornò in auge portando alla ribalta una nuova generazione di geografi, provenienti dalle Università di Harvard, Edimburgo e Princeton, a cui si aggiunsero successivamente geografi europei, che fondarono la *New Critical Geopolitics*. La *Critical Geopolitics*, definita anche anti-geopolitica, s'impegna a mettere in evidenza l'uso strumentale della geografia politica classica, funzionale agli interessi politici ed economici dei centri di potere che regolano i rapporti gerarchici dell'arena internazionale. Compito della *Critical Geopolitics* è l'analisi e la decostruzione dei discorsi geopolitici dominanti che sorreggono le varie visioni geopolitiche per comprenderne finalità e strategie.

Le innovazioni più importanti che introduce la geopolitica critica riguardano, prima di tutto, la relativizzazione del ruolo della struttura economica a favore di altre variabili sociali, come, ad esempio, la religione, i rapporti di genere, l'accesso a determinate risorse, la diffusione tecnologica, gli stessi precedenti storici che, comunque, influenzano la cultura e definiscono eventuali forme di resilienza di un determinato popolo. In questo modo, pur traendone spunto, si distacca dalla riflessione geografica marxista classica. Il secondo importante concetto è il superamento dell'equazione geopolitica uguale a ordine internazionale, evidenziando l'esistenza di un intreccio di scale (planetaria, statale, regionale e locale), cui corrispondono altrettante dimensioni geopolitiche. Focalizzarsi solo sulla scala interstatale è un'analisi parziale che trascura, tra l'altro, la decisiva questione dei rapporti tra Nord e Sud del mondo. Il terzo aspetto innovativo della geopolitica critica rimette in discussione la premessa di fondo della geopolitica classica che prevede la creazione identitaria del Sé (Noi) in opposizione alla figura dell'Altro (Loro), quindi la tradizionale divisione tra *amicus/hostis*. La politica estera altro non è se non il processo attraverso il quale si rende estraneo, cioè straniero, qualcosa o qualcuno. La divisione hobbesiana dello spazio politico in termini di inclusione/esclusione, identità/differenza, Noi/Loro, è comunemente accettata nella cultura occidentale come un dato strutturale, mentre, al contrario, dovrebbe essere vista come un prodotto ideologico e, pertanto transeunte ovvero legato all'affermazione storica del moderno Stato-nazione.

La geopolitica critica non può tenere conto solo del punto di vista della ragione di Stato ma deve andare oltre la prospettiva dei confini nazionali e

valutare gli equilibri mondiali nel suo complesso, includendo ruolo e peso di culture e popoli diversi, conseguenze economiche ed ambientali. Quello che possiamo fare, è studiare queste relazioni nel miglior modo possibile, riconoscendo i nostri limiti e quindi esplicitando la nostra posizione ideologica meglio che possiamo. La geopolitica, pertanto, deve avere una funzione critica nei confronti della metanarrazione che propone il potere, analizzando premesse, svelando interessi, valutando dinamiche in atto e possibili conseguenze di certe scelte. Ovviamente devono esserci dei parametri etici che guidano l'analisi ma che, comunque, appartengono alla scelta dell'individuo e come tali diventano ideologici. Al riguardo, direi che le frontiere più evolute della ricerca geopolitica odierna si articolano almeno su tre punti fondamentali.

Il primo riguarda la scala del campo d'indagine che è diventato più ampio, ovvero il mondo deve essere considerato come una sorta di villaggio globale, una realtà complessa, in cui le interazioni hanno conseguenze sistemiche diffuse. L'analisi geopolitica, pertanto, non deve rappresentare gli interessi ristretti di un'élite politico-economica, ma cercare d'identificare interessi universali che in un dato momento condizionano le relazioni in atto.

Il secondo riguarda la funzione dell'analisi geopolitica che, in linea di principio, dovrebbe servire a ridurre eventuali tensioni che possono creare entropia all'interno del sistema come, ad esempio, i conflitti armati.

Il terzo punto tiene conto del problema ambientale. Ormai, la geopolitica, per essere credibile, non può trascurare le relazioni politiche in atto e il conseguente impatto ambientale senza valutare la sostenibilità delle scelte adottate. Al riguardo, è decisiva la domanda che sta all'origine dei recenti filoni di studio sullo sviluppo sostenibile ovvero "quale pianeta lasceremo alle generazioni future?". Quindi, tenuto conto di questa e delle altre premesse, il ruolo dell'Uomo, in quanto essere di passaggio, viene ridimensionato, diventando una variabile che ha significato solo in rapporto con le altre.

Soprattutto su quest'ultima prospettiva sono diversi i punti ancora da approfondire e il dibattito è particolarmente vivace e non affatto concluso. Ad esempio, come definire la società civile portatrice di valori universali? Oppure come definire i valori universali? Gli autori più radicali, esponenti dei vari filoni della geopolitica critica, propongono un ribaltamento della prospettiva antropocentrica, sulla scia delle ultime scoperte della fisica quantistica, delle neuroscienze e della biologia sistemica. Secondo questa prospettiva, l'uomo è solo una delle tante variabili presenti nell'Universo, il sistema

deve essere considerato in modo integrale, il suo equilibrio e la sua preservazione dovrebbero essere la prima condizione da rispettare. I valori etici e morali e quindi i comportamenti vengono dedotti, di conseguenza, di volta in volta, in base alle dinamiche che regolano l'entropia del sistema. Questi quesiti, riguardanti la sostenibilità del sistema, rappresentano la frontiera più evoluta in questo momento del dibattito in corso e verso cui convergono le principali discipline accademiche, dalla geografia, alla filosofia includendo le cosiddette scienze esatte, come, ad esempio, la fisica e la biologia.

Riferimenti bibliografici

Buttiglione R. (1979), *La crisi dell'economia marxista. Gli inizi della Scuola di Francoforte*, Studium, Roma.

Agnew J. (2001), *Reinventing Geopolitics: Geographies of Modern Statehood*, University of Heidelberg, Heidelberg.

Foucault M. (1977), *Les mots et les choses*, Gallimard, Paris.

Dalby S. (1996), "Writing Critical Geopolitics: Campbell, O Tuathail, Reynolds and Dissident Skepticism" in *Political Geography*, 15, (6-7), pp. 451-665.

Lacoste Y. (1976), *La Géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, La Découverte, Paris.

O' Lear S. (2018), *Environmental Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham.

Toal G. (1996), *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global*, Space University of Minnesota Press, Minneapolis.

Hodgetts T., Burnham D., Dickman A., Macdonald E.A., Macdonald D.W. (2019), "Conservation Geopolitics" in *Conservation Biology*, Volume 33, Issue 2, pp. 250-259.

**SCIENZE DELL'ANTICHITÀ,
FILOLOGICO-LETTERARIE
E STORICO-ARTISTICHE**

Language and literacy for peace: proposals for Italian secondary education

Elizabeth Swain¹

Language developed out of the need for humans to cooperate for their survival. Indeed, the caveman who understood that to resolve conflicts over resources, dialogue was preferable to clubs, may have been the first diplomat. Ancient diplomatic treaties are amongst the earliest known forms of writing, and attest to the time-honoured role of language in fostering and preserving peaceful relations between individuals, communities, and nations. The growth of citizen diplomacy initiatives today, facilitated by digital communication technologies, means there are increasing spaces in society for ordinary people to advocate for peace and justice. These opportunities, and the threats to peace posed by the hate speech and extremism which feature regularly in our interconnected but increasingly polarized world, are a powerful argument for developing the linguistic and cultural competences for peace as an integral part of the school education of young people. In this short article, a brief overview of relevant trends in the academic literature is followed by some suggestions as to how curricular and extracurricular activities in Italian secondary education could incorporate training in critical awareness and skilful use of language for peace. The paper conceives of language as inseparable from culture and societal values and norms, and values task-based language teaching.

¹ Researcher in Language and Translation - English Language.

A substantial body of literature exists on the role of language in peace and in conflict, variously concerned with diplomatic practice in international affairs, with broader issues of social, political, and economic injustice, and with conflict in everyday conversation. Publicly accessible diplomatic discourse – unclassified or declassified correspondence; speeches; treaties; press conferences and media interviews – has been analysed by researchers in the human sciences and by diplomatic practitioners for salient features such as persuasive rhetoric, the management of emotion, and pragmatic aspects such as ambiguity, politeness and the unsaid (Kurbalija & Slavik 2003). Manuals and textbooks on diplomacy generally devote some space to written diplomatic communication, particularly ritual forms of courtesy, designed to dignify interlocutors, understate any hostility, and soften criticism. A much vaster literature within critical discourse analysis (CDA), going back to the 1970s, is concerned with revealing how language in society encodes inequalities (of class, gender, age and ethnicity) which undermine peace, and with empowering students through critical awareness and language skills to overcome forms of oppression (Fairclough 2014). Interest in the use of language in everyday life to resolve disputes and to challenge and overcome injustice is more recent and comes in two broad forms. One is peace linguistics (PL), an interdisciplinary field which developed from the work of Brazilian linguist Gomes de Matos (2008), and its offshoots “the new peace linguistics”; “communicative peace linguistics” and “applied peace linguistics”. The other is positive discourse analysis (PDA) a term coined by Martin (2002) in response to «an apparently pathological disjunction in 20th century social science and humanities research which systematically elides the study of social processes which make the world a better place in favour of a critique of processes which disempower and oppress» (2004: 183-4). PL draws on intercultural communication, language education for peace, conflict resolution studies, and sociolinguistics. PDA by contrast is grounded in systemic functional linguistics (SFL) and proposes the analysis of genre and evaluation in models of positive change and reconciliation.

Both PL and PDA emphasise the significant contribution that language in education can make to peace. As the above literature review shows, this contribution can take various forms. One is learning to respect linguistic diversity as an expression of cultural richness, and to support language policies which promote linguistic equality and respect for minority languages. The Italian state school system supports bilingual schooling in border territories;

the promotion of (twelve) minority languages such as Friulian, Sardinian, and Ladino, and above all, the pioneering content and language integrated learning (CLIL) programmes which have been compulsory in upper secondary school since 2014. Though CLIL conceptualises languages as flexible tools which “convey” meaning and can be adapted to all sociocultural contexts, in practice CLIL entails navigating the different worldviews that shape and are shaped by individual languages. In the process, CLIL develops the intercultural understanding and respect which are key to harmonious relations between diverse communities of speakers. This intercultural understanding can be actively nurtured through task-based learning activities such as the creation of multilingual and multimodal texts highlighting linguistic and cultural differences between languages: Italian and English differ in expressing temporal orientation, aesthetic sensibility, feelings, and other interpersonal features such as hierarchy, formality, and family and community ties, for example. The different worldviews constrained and enabled by language can also be explored in CLIL through scrutiny and practice of parallel translation: as communication across language barriers, translation requires and develops skill in negotiating and resolving differences.

Language in education can contribute to peace in at least two further, complementary ways. One, favoured by PL, is learning how language is used in professional and citizen diplomacy to advocate for peace, negotiate conflict resolution, and build and maintain peaceful relations based on trust and mutual respect. Another, the domain of CDA, is raising awareness of how discourses, particularly of power and authority, reinforce the prejudices, stereotypes, and mistrust on which conflicts feed. In the Italian *licei*, language programmes, particularly English, tend to support the teaching of literature, and in the *scuole professionali* or technical schools, languages are seen as vocational skills (e.g. language for tourism / business / accounting). However, language and other school subject curricula, particularly in the social sciences, can accommodate some of the ideas and analytical tools of PL, PDA and CDA. The compulsory (since 2020) civic education programmes, often collectively taught by instructors from different disciplines, including languages, also offer a space for this, as do optional religious education and extracurricular initiatives such as the increasingly popular Model United Nations and Model European Parliament.

With some basic prior training of language teachers, schools could host the study and practice of genres and genre-specific language deployed in the

service of peace. Language for peace education could be achieved compatibly with the relevant school subject curricula and / or learning objectives (such as developing skills of critical thinking, problem-solving and good communication), building in the process a school culture of peaceful cooperation. Verbal and multimedia texts for potential study include contemporary and historical speeches delivered by inspiring speakers advocating for human rights, social and economic justice, and peace; personal narratives of asylum seekers or members of oppressed communities sharing their stories; letters to local authorities, governments or foreign ministries, or diplomatic press communiqués calling for action to address unjust situations, and verbal and multimodal texts (posters, films, documentaries) used in NGO campaigns supporting human rights causes. Analyses of such texts would focus on rhetorical structure and on the visual and verbal language of empathy and exhortation. Students could apply what they learn from these models in authoring their own texts – simulated or for real use – striving for peaceful resolutions of conflictual issues of the day.

Complementary to the positive emphasis above, is developing awareness of how language, while a vital resource for peace, can also foment or escalate conflict by perpetuating prejudices. An obvious choice for attention in the school context is hate speech, which targets members of minority or vulnerable groups in society and is widespread in online contexts frequented by young people. Another is coverage of armed conflicts in media discourse, and its responsibility in shaping perceptions of conflict. Historical and contemporary examples of hate speech, ranging from forms of wartime propaganda to expressions of racism in election campaigns and football stadiums can be the focus of respectful debates on freedom of speech. Identifying common patterns across different modes of hate speech expression (gestures, sounds, cartoons, memes, jokes etc.), and unpacking and critiquing its presuppositions and often implicit arguments, can inform projects aimed at countering hate speech. Verbal and multimodal media texts covering historical and contemporary armed conflicts could be the focus of analysis and editing for bias and for the language of “doublespeak” used to dehumanise the victims and sanitise the brutality of war.

Peace is a value enshrined in the Italian Constitution, and generally embraced by Italian society. Implementing some of the above ideas on language education in the country’s secondary schools will not only reinforce this value, but prepare communicators skilled in the ways of peace.

References

- Fairclough N. (2014), *Language and Power*, Routledge, London (3rd edition).
- Gomes de Matos F. (2014), "Peace linguistics for language teachers", *DELTA: Documentação de Estudos em Lingüística Teórica e Aplicada*, 30, pp. 415-424.
- Kurbalija J. & Slavik H. (eds) (2003), *Language and Diplomacy*, The Diplofoundation, Malta.
- Martin J.R. (2002), "Blessed are the peacemakers: reconciliation and evaluation", in Candlin C. (ed.), *Research and practice in professional discourse*, Hong Kong Univ. Press. International Systemic Functional Linguistics Association, Hong Kong, pp. 187-223.
- Martin J.R. (2004), "Positive Discourse Analysis: Power, solidarity and change", *Revista Canaria de Estudios Ingleses*, 49, pp. 179-202.