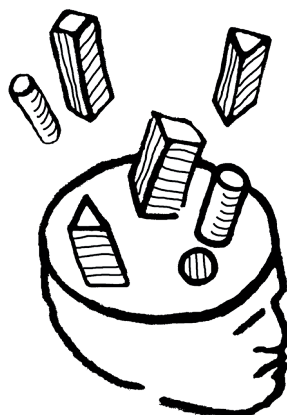


“Democrazie difficili”
in Europa, Asia, Nord Africa
e Medio Oriente:
competizione partitica,
conflitti e democratizzazione
a cura di
Diego Abenante



BIBLIOTECA DELLA SOCIETÀ APERTA
STUDI E RICERCHE 6



BIBLIOTECA DELLA SOCIETÀ APERTA

Studi e ricerche

DIREZIONE EDITORIALE / EDITORS

Diego Abenante, Serena Baldin, Giuseppe Ieraci, Luigi Pellizzoni

COMITATO SCIENTIFICO / SCIENTIFIC BOARD

Matthijs Bogaards (Jacobs University Bremen), Bernardo Cardinale (Università di Teramo), Danica Fink-Hafner (University of Ljubljana), Damian Lajh (University of Ljubljana), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Liborio Mattina (già Università di Trieste), Leonardo Morlino (Luiss Guido Carli Roma), Lucio Pegoraro (Università di Bologna), Guido Samarani (Università Ca' Foscari Venezia), Michelguglielmo Torri (Università di Torino), Luca Verzichelli (Università di Siena)

LOGO DESIGN: Pierax

*Il presente volume è stato pubblicato con il contributo del
Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Trieste
tramite un progetto FRA (Finanziamento di Ateneo per la Ricerca) 2016-2018.*



Opera sottoposta a peer review secondo
il protocollo UPI - University Press Italiane

impaginazione
Gabriella Clabot

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2019.

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 978-88-5511-074-7 (print)
ISBN 978-88-5511-075-4 (online)

EUT Edizioni Università di Trieste
via Weiss 21, 34128 Trieste
<http://eut.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

“Democrazie difficili”
in Europa, Asia, Nord Africa
e Medio Oriente:
competizione partitica,
conflitti e democratizzazione
a cura di
Diego Abenante

Indice

DIEGO ABENANTE

- 7 Introduzione

Prima sezione – La politica tra le nazioni

ANNA BOSCO

- 15 Dalla stabilità all'epidemia governativa: il caso della Spagna

FABIO FOSSATI

- 39 Obama's and Trump's foreign policies towards "difficult democracies"

CESARE LA MANTIA

- 65 La lotta politica durante la transizione della Polonia da nazione divisa a Stato sovrano

Seconda sezione – Globalizzazione e integrazione sovranazionale

LUCIO FRANZESE

- 101 Su democrazia e diritto nella società globalizzata

ALESSIA VATTA

- 119 La politica commerciale dell'Unione Europea e le "democrazie difficili": riflessioni su tre Stati del Medio Oriente

Terza sezione – I militari e i regimi politici

DIEGO ABENANTE

- 139 Le relazioni civili-militari negli anni formativi dello Stato pakistano: l'influenza dei fattori nazionali e internazionali

FEDERICO BATTERA

- 169 Stabilità, regimi e il fattore militare in Nord Africa

GIUSEPPE IERACI

- 209 Pretorianesimo, patrimonialismo e democrazia. Istituzionalizzazione e persistenza dei regimi politici

Introduzione

DIEGO ABENANTE

I saggi raccolti nel presente volume sono il frutto del lavoro di un gruppo di ricerca interdisciplinare presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Trieste sul tema della democrazia e della sua evoluzione nei paesi di recente transizione politica. Lo scopo della ricerca era di esplorare, in una prospettiva comparata, la struttura della competizione politica e il consolidamento di alcune democrazie in Europa orientale, Asia meridionale, Africa mediterranea e Medio Oriente, dopo le recenti rivoluzioni e instaurazioni democratiche.

Il volume si compone di tre sezioni tematiche. La prima, intitolata “La politica tra le nazioni”, tratta due casi distinti, ancorché interconnessi, di difficile consolidamento democratico in Spagna e in Polonia e un saggio sulla politica estera statunitense verso le cosiddette “democrazie difficili”. Il saggio a firma di Anna Bosco prende in considerazione il caso, di grande interesse, di evoluzione inversa della democrazia spagnola da una “granitica stabilità politica” verso l'*electoral epidemic* del periodo 2015-19, caratterizzata da “elevata frammentazione del parlamento, polarizzazione tra le forze politiche e affermazione di nuovi competitori anti-establishment”. L'autrice delinea i punti di contatto di questo scenario con altri sistemi politici del sud Europa. Si sofferma in particolare sul tendenziale cambiamento dei processi costitutivi dei governi, causato dalla mancanza di un'affermazione chiara delle forze politiche e dalla crisi dei partiti *mainstream*,

accompagnate dall'emergere di nuove forze politiche con ambizioni nazionali. Il saggio percorre le tappe di quest'evoluzione verso l'instabilità governativa, caratterizzata dalla formazione di governi di minoranza di breve durata. Nel complesso, il sistema politico spagnolo dopo il 2015 presenta aspetti di forte frammentazione e di polarizzazione che, anche alla luce delle elezioni del 2019, pongono un deciso interrogativo sulle prospettive di un ritorno della democrazia spagnola verso la governabilità del passato.

Il secondo saggio della sezione, a firma di Fabio Fossati, allarga lo sguardo in chiave geografica e concettuale, analizzando il rapporto tra politica interna e cambiamento della politica estera negli Stati Uniti, nel passaggio dalla presidenza Obama a quella Trump. L'autore delinea i legami esistenti tra le principali culture politiche e i modelli di diplomazia, per poi procedere ad analizzare la diplomazia statunitense nel quadro delle tre linee dominanti di politica estera: conservatrice, liberale e costruttivista. Il dato essenziale evidenziato dall'autore è il sostanziale abbandono da parte di entrambe le presidenze delle ambizioni di governo mondiale. La diplomazia "soft" seguita dalla presidenza Obama avrebbe portato a una diminuzione dell'influenza statunitense nella regione mediorientale e asiatica, mentre durante la presidenza Trump (almeno fino ad oggi) l'influenza americana sarebbe stata più incisiva, nonostante la mancanza di coerenza. Un dato comune, nota l'autore, è che la politica statunitense è stata di recente molto più influenzata dai poteri regionali (in particolare l'Arabia Saudita e l'Iran) che in passato.

Il saggio di Cesare La Mantia affronta un tema più focalizzato geograficamente ma esteso sul piano temporale, che esplora l'uso della violenza, in particolare quella nei confronti delle minoranze, nel quadro dell'evoluzione politica in Polonia dopo il primo conflitto mondiale agli anni venti del novecento. Anche nel caso polacco, come in altri contesti studiati dal presente volume, la diffusione delle ideologie, in questo caso l'influenza della rivoluzione russa, provoca una forte instabilità che si traduce in violenti cambiamenti politici. Una peculiarità del caso polacco, ben descritta dall'autore, è la tendenza alla trasformazione dello scontro politico in violenza inter-comunitaria. Così l'emergente nazionalismo polacco finisce per evidenziare quei tratti di odio razziale e di antisemitismo che caratterizzarono una fase travagliata dell'evoluzione dello Stato polacco.

La seconda sezione, dal titolo "Globalizzazione e integrazione sovranazionale" sposta il filo del discorso verso le interconnessioni economiche e giuridiche internazionali. Il lavoro di Lucio Franzese verte sulle sfide che la globalizzazione, con i suoi cambiamenti indotti soprattutto dalla tecnica e dall'economia, presentano per la democrazia e per l'applicazione del diritto. L'autore pone la questione se l'assetto tra mondializzazione economica e diritto sia rimesso in discussione dagli "aspetti patologici della globalizzazione", evidenziati dall'unificazione dei

mercati. Il saggio risponde ponendo una rinnovata enfasi sulla “scaturigine sociale del diritto” più che su un “nuovo monopolio statale” della produzione giuridica. La riscoperta della dimensione sociale rispetto ad un’ enfasi dogmatica sulla statualità, secondo l’autore, deve portare a far leva sul paradigma giuridico della sussidiarietà e sull’autonomia personale.

Il saggio a firma di Alessia Vatta analizza la politica commerciale dell’Unione Europea verso tre Stati del Medio Oriente: Giordania, Israele e Libano. Ricostruite le linee principali della politica euro mediterranea dalla metà degli anni novanta, l’autrice discute la relazione esistente tra le politiche esterne – in particolare gli accordi commerciali – dell’UE e la garanzia dei principi del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite sul rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello sviluppo sostenibile. Su questa base, nonostante i principi, si nota una mancanza di coerenza interna nella politica estera dell’UE. In alcuni casi, come in quello della Giordania, nota l’autrice, gli accordi stipulati dall’UE conterrebbero clausole deboli su temi come la libertà di associazione e la contrattazione collettiva. In generale, i fattori politici interni sembrano essere ancora molto rilevanti nel determinare il grado effettivo di apertura economica. Tuttavia, vi sono segnali incoraggianti che indicano come, dopo il 2015, siano emersi processi di riforma a seguito di accordi commerciali nel campo della tutela della salute, della sicurezza e dei diritti dei lavoratori. Secondo l’autrice, il principio seguito dall’UE di “pace attraverso il commercio” deve essere accompagnato da una politica più decisa sul rapporto tra diritti umani e prosperità, soprattutto insistendo sull’inserimento di clausole sociali e sui diritti.

La terza sezione del volume è invece dedicata al tema del ruolo svolto dalle istituzioni militari nei processi di democratizzazione. Il saggio di Diego Abenante affronta il caso del pretorianesimo o interventismo militare in Asia meridionale, con particolare riferimento allo Stato pakistano nella sua fase formativa. L’autore evidenzia alcune peculiarità storiche del militarismo pakistano rispetto ai casi più noti di pretorianesimo nel mondo afro-asiatico. Pone altresì in luce come i militari pakistani abbiano costruito il proprio ruolo dominante dopo il 1947 basandosi, in parte, sui propri tradizionali ruoli di garanti della sicurezza nella regione e sfruttando la cultura politica coloniale, ma altresì attraverso una capacità di costruire un nuovo ruolo pubblico per le forze armate. L’autore rileva come il discorso militare pakistano si sia imposto come dominante per una combinazione di fattori interni (debolezza istituzionale), regionali (percezione di vulnerabilità *vis-à-vis* la potenza indiana) e internazionali (i rapporti privilegiati tra i militari pakistani e gli Stati Uniti). Quest’ultimo fattore, secondo l’autore, avrebbe garantito alle forze armate dal 1954 in avanti l’accesso ad una fonte di finanziamento autonomo, garantendo il dominio del fattore militare.

Il saggio di Federico Battera si muove su una linea di discussione affine, analizzando il rapporto tra stabilità politica e fattore militare in Nord Africa dopo le “primavere arabe” del 2011. L'autore traccia un bilancio di questi rivolgimenti politici, notando come quasi nessuno tra questi casi abbia condotto a una sostanziale apertura dei regimi politici, a eccezione di quello tunisino. L'autore analizza la struttura di potere dei regimi negli autoritarismi militari arabi, concentrandosi sui casi algerino ed egiziano. Sulla base di quest'analisi, l'autore rileva una sostanziale continuità del ruolo dei militari nei due casi analizzati, nel loro rapporto con il potere civile. Rimangono comunque delle differenze, legate al ruolo più “defilato” dell'apparato militare algerino rispetto a quello egiziano; il dominio strutturale dei militari nei gangli della società e dell'economia in Egitto, anche nel periodo post-Mubarak, rimane peculiare. Riguardo al ruolo dei militari rispetto al sistema dei partiti, l'autore nota che, a dispetto di una somiglianza apparente, Algeria ed Egitto evidenziano importanti differenze. L'esercito egiziano riesce infatti a esercitare ruoli di controllo burocratico e di governo locale, mentre i militari algerini costituiscono piuttosto un’“enclave” che agisce tramite un ruolo indiretto.

Questa sezione si conclude con il saggio di Giuseppe Ieraci, che chiude il volume, dedicato ai rapporti tra pretorianesimo, patrimonialismo e democrazia in Medio Oriente e Nord Africa. L'autore discute criticamente le principali teorie sul tema, con particolare riferimento al contributo di Eva Bellin sulle relazioni civili-militari nei regimi pretoriani. Ricordati gli elementi principali della dicotomia “democrazia-non democrazia”, si evidenzia la possibilità per i regimi autoritari, nonostante la loro debolezza costitutiva, di garantire la propria continuità tramite la cooptazione e la repressione delle opposizioni. Estendendo la teoria di Huntington sull'istituzionalizzazione politica dei regimi ai sistemi non democratici, l'autore nota che il regime militare e quello patrimoniale si manifestano in politica quando questa non dispone di argini sufficienti a difendere la sua autonomia. Gli argini sono dati dai tratti d'istituzionalità che separano l'esercizio del potere dalle persone, legandolo invece a ruoli e funzioni. Quando invece la “matrice istituzionale” è debole, i fattori del regime – tra cui i militari – possono riempire il vuoto di potere. Tuttavia, conclude l'autore, la forza del regime non implica la stabilità di questo. L'uso della violenza e i legami privilegiati delle élite pongono le premesse per la rivolta o il crollo del regime.

Pur nella loro diversità di approcci e di metodi d'indagine, i saggi raccolti nel presente volume offrono delle analisi che riconducono a una serie di questioni comuni: come interpretare la stabilità di una democrazia e la sua capacità di mantenersi tale nel tempo? Quali fattori interni e internazionali ne influenzano la coesione e la capacità di rinnovamento? Quali sfide incontrano

le democrazie nei processi di globalizzazione e integrazione sovranazionale? I contributi presentano una serie di risposte in chiave comparata e che pongono in relazione i processi politici in Europa con le dinamiche nell'area sud-asiatica, nord-africana e mediorientale. Un lavoro che – almeno questo è il nostro auspicio – può essere d'interesse al lettore e allo studioso attenti alle dinamiche del mondo globalizzato.

Prima sezione

La politica tra le nazioni

Dalla stabilità all'epidemia governativa: il caso della Spagna

ANNA BOSCO

Per la Spagna il 2019 resterà un anno storico dal punto di vista elettorale. Nel paese iberico sono state infatti convocate quasi tutte le elezioni possibili: oltre alle consultazioni politiche anticipate e a quelle per il rinnovo del parlamento della Comunidad Valenciana, celebrate il 28 aprile, il 26 maggio si sono tenute le elezioni europee, municipali e regionali (queste ultime per le 12 *comunidades autónomas* che seguono il calendario elettorale ordinario). Non è escluso, infine, che prima della fine dell'anno si celebrino elezioni anticipate anche in Catalogna. Se così fosse, le uniche consultazioni mancanti sarebbero quelle per il rinnovo dei parlamenti nelle tre regioni in cui si è votato nel 2016 (Galizia e Paese basco) e nel 2018 (Andalusia).

Un simile “tsunami elettorale”, con le elezioni europee, regionali e municipali che seguono a ruota le legislative, è un evento inedito nella storia spagnola. È infatti la prima volta che le consultazioni per i quattro i livelli di governo si svolgono nello stesso anno. Poiché le tornate del voto amministrativo, autonomico ed europeo hanno scadenze non modificabili, la vera novità della multipla chiamata alle urne è rappresentata dal voto per il rinnovo del parlamento nazionale, che riunisce alcune caratteristiche rilevanti.¹

1 Secondo la legge elettorale spagnola (*ley orgánica* 5/1985 del 19 giugno), nelle regioni che

Innanzitutto, le politiche del 2019 chiudono con un anno di anticipo la legislatura iniziata nel giugno 2016. Il voto del 28 aprile, inoltre, segna il terzo appuntamento elettorale in meno di quattro anni, in quanto gli spagnoli erano già stati chiamati a scegliere i propri rappresentanti parlamentari nel dicembre 2015 e nel giugno 2016. Si tratta, infine, delle seconde elezioni anticipate di fila, un evento inedito negli oltre quarant'anni trascorsi dal ritorno della Spagna alla democrazia.

Alla densità elettorale si associa poi la moltiplicazione dei governi. Tra il 2015 ed il 2019 si sono infatti succeduti tre esecutivi caratterizzati da forte debolezza: un governo del Partito popolare (Partido Popular, Pp) per il disbrigo degli affari correnti; un esecutivo del Pp di minoranza; ed uno del Partito socialista (Partido Socialista Obrero Español, Psoe) definibile di "grande minoranza" in quanto il partito del presidente del governo disponeva di appena 84 seggi su 350.

Ciò posto, quello che emerge dalle vicende spagnole dal 2015 in poi è un quadro di grande instabilità politica. Il punto da sottolineare è che tale instabilità rappresenta una situazione del tutto nuova per il paese iberico, che ha vissuto i primi quarant'anni dopo la morte di Franco sotto la guida di esecutivi estremamente stabili, spesso dotati di maggioranze assolute e capaci di durare in carica per intere legislature.

Quali sono, allora, le cause di un simile cambiamento? In questo lavoro mi propongo di ripercorrere le trasformazioni del sistema politico spagnolo e indagare le ragioni della perdita della sua tradizionale stabilità politica. Il capitolo prosegue con quattro sezioni. Nella prossima ricostruisco le caratteristiche della governabilità che ha caratterizzato la Spagna tra il 1979 (quando si sono tenute le prime elezioni dopo l'approvazione della Costituzione del 1978) ed il 2015. Nelle due sezioni successive illustro invece come l'instabilità spagnola rientri in una sindrome che è stata definita *electoral epidemic* (epidemia elettorale, Bosco e Verney 2012) e come questa abbia poi dato luogo ad una esasperata instabilità governativa. L'ultima sezione, infine, è dedicata alle conclusioni.

seguono il calendario ordinario le consultazioni si svolgono ogni quattro anni, insieme alle municipali nazionali, la quarta domenica di maggio. L'anno in cui le elezioni europee coincidono con quelle regionali e comunali viene fissato un unico *election day*. Prima del 2019 ciò è avvenuto solo due volte, nel 1987 (prime elezioni europee a cui ha partecipato la Spagna) e nel 1999. Nel 1989 e nel 2004, infine, si è votato sia per le elezioni europee che per le legislative, ma non per le regionali e le comunali (Bosco 2019).

Fino al 2015 la Spagna ha mostrato un sorprendente primato tra i paesi europei. Nei 36 anni che seguono le elezioni del 1979 si sono susseguiti solo undici governi, guidati da sei primi ministri (tabella 1). Tutti i governi, eccetto uno, sono stati in grado di durare per l'intera legislatura ed in cinque elezioni su 10 le urne hanno garantito al primo partito la maggioranza assoluta dei seggi. Tutti gli esecutivi, infine, sono stati monopartitici, un record che nemmeno il Regno Unito è riuscito ad eguagliare.

TABELLA 1 – Elezioni e governi in Spagna (1979-2019)

Governo	Decreto di nomina del presidente del gobierno	Composizione	Durata in mesi
Elezioni 1 marzo 1979			
Suárez	31 marzo 1979	Ucd – minoranza	23
Calvo-Sotelo	25 febbraio 1981	Ucd – minoranza	21
Elezioni 28 ottobre 1982			
González I	1 dicembre 1982	Psoe – maggioranza assoluta	44
Elezioni 22 giugno 1986			
González II	23 luglio 1986	Psoe – maggioranza assoluta	40
Elezioni 29 ottobre 1989			
González III	5 dicembre 1989	Psoe – maggioranza assoluta	43
Elezioni 6 giugno 1993			
González IV	9 luglio 1993	Psoe – minoranza (CiU)	34

Elezioni 3 marzo 1996			
Aznar I	4 maggio 1996	Pp – minoranza (CiU, Cc, Pnv)	48
Elezioni 12 marzo 2000			
Aznar II	26 aprile 2000	Pp – maggioranza assoluta	48
Elezioni 14 marzo 2004			
Zapatero I	16 aprile 2004	Psoe – minoranza	47
Elezioni 9 marzo 2008			
Zapatero II	11 aprile 2008	Psoe – minoranza	45
Elezioni 20 novembre 2011			
Rajoy I	20 dicembre 2011	Pp – maggioranza assoluta	48
Elezioni 20 dicembre 2015			
Rajoy I	In carica per il disbrigo degli affari correnti		6
Elezioni 26 giugno 2016			
Rajoy I	In carica per il disbrigo degli affari correnti		4
Rajoy II	30 ottobre 2016	Pp – minoranza (C's)	7
Sánchez	1 giugno 2018	Psoe – minoranza	11
Elezioni 28 aprile 2019			

NOTE:

Per convenzione, un mese è conteggiato se il governo resta in carica per almeno 16 giorni
I partiti indicati tra parentesi sono quelli con i quali i governi in minoranza hanno stretto dei formali accordi di collaborazione parlamentare

FONTE:

Informazioni ufficiali del Gobierno de España,
<http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/Paginas/index.aspx>

La “granitica” stabilità politica della Spagna non è comprensibile senza prendere in considerazione, da un lato, l’assetto istituzionale voluto dai costituenti a metà degli anni settanta; e, dall’altro, la capacità delle principali forze politiche di dialogare ed arrivare ad accordi su questioni “di stato” come la lotta al terrorismo, le relazioni centro-periferia e la politica estera. Vediamo meglio.

Dopo il ritorno alla democrazia, la Spagna sceglie di costruire un edificio istituzionale che privilegi la governabilità rispetto alla rappresentatività. Questa preferenza è legata alla negativa esperienza della Seconda repubblica – il fragile regime democratico durato appena cinque anni (1931-1936) e successivamente spazzato via dalla guerra civile (1936-1939) e dall’*alzamiento* di Franco. Il punto da evidenziare è che il mancato consolidamento della Seconda repubblica è attribuito all’ordinamento istituzionale del 1931, da cui i costituenti degli anni settanta prendono le distanze sviluppando un assetto completamente diverso. Il fallimento della Seconda repubblica, in altri termini, genera un processo di “apprendimento politico”, che gioca un ruolo molto importante nel momento in cui si devono pensare le istituzioni per la nuova fase democratica (Aguilar 2002). In sostanza, per cautelarsi dai problemi connessi all’esistenza di governi deboli, di un parlamento frammentato e di partiti divisi, i costituenti eletti nel 1977 rifondano la democrazia creando un “circuito della stabilità” (Bosco 2005).

L’edificio istituzionale viene così ricostruito “a contrario” rispetto a quello precedente la guerra civile. Il nuovo ordinamento – una monarchia parlamentare con parlamento bicamerale e legge elettorale proporzionale – ha infatti ben poco a vedere con quello del 1931, una repubblica caratterizzata da una assemblea monocamerale ed un sistema elettorale maggioritario con voto limitato. Ciò posto, prima di vedere in che modo le istituzioni scelte nel 1978 favoriscano la stabilità e la governabilità, occorre sottolineare che anche l’esito delle prime elezioni democratiche e costituenti del 1977 ha spinto in direzione di una scelta che privilegiasse la governabilità. I risultati vedono infatti emergere due partiti principali: la Ucd (Unión de Centro Democrático, Unione del centro democratico), costituita da gruppi democristiani, liberali, socialdemocratici e esponenti del vecchio regime; ed il Psoe, una delle tre formazioni, insieme al Pce (Partido Comunista de España, Partito comunista spagnolo) e all’Erc (Esquerra Republicana de Catalunya, Sinistra repubblicana catalana), ad essere sopravvissuta al lungo periodo autoritario. I due partiti ottengono maggioranze di voti (34,4% la Ucd e 29,3% il Psoe) che non consentono l’insediamento di solidi governi monocolori. La lettura che viene data di un simile risultato, pertanto, è che partiti che vincono le elezioni con maggioranze solo relative possono rendere l’esperienza di governo instabile e complessa. Per questo, durante la costituente, Ucd e Psoe si accordano per adottare delle istituzioni che rafforzino l’esecutivo formato dal partito vincitore. I risultati del 1977 convergono così con la memoria

della Seconda repubblica nello spingere i costituenti a disegnare un assetto che privilegi la governabilità rispetto alla rappresentatività.

L'obiettivo viene perseguito ideando un "circuito della stabilità" basato su quattro pilastri istituzionali, le cui caratteristiche consentono di puntellare la nuova democrazia e renderla facilmente governabile: la monarchia; la legge elettorale; l'esecutivo e l'organizzazione del parlamento (Bosco 2018). La monarchia è un'eredità del franchismo che le élite politiche decidono di non mettere in discussione e che garantisce l'esistenza di un potere moderatore e autorevole. Gli altri tre pilastri, sui quali mi soffermo brevemente, vengono invece precisati durante l'elaborazione della carta costituzionale.

La legge elettorale per il congresso – la camera bassa responsabile del rapporto fiduciario con il capo del governo – è stata concepita in modo da impedire che la proliferazione dei gruppi politici nell'arena elettorale si trasferisse a quella parlamentare dando vita ad un sistema partitico frammentato. Con i suoi aspetti disproportionali, invece, il sistema elettorale spagnolo ha evitato il pluralismo eccessivo; ha sovra-rappresentato, con gradi diversi, il primo ed il secondo partito; ha rappresentato in modo equilibrato i partiti di ambito regionale, e sotto-rappresentato i terzi partiti con elettorato diffuso su tutto il territorio nazionale. Questi risultati sono stati garantiti da caratteristiche quali un'assemblea parlamentare non troppo grande (350 deputati); la distribuzione dei seggi in 52 circoscrizioni mediamente piccole; un sistema a scrutinio di lista (senza la possibilità di esprimere preferenze) che usa la formula d'Hondt per tradurre i voti in seggi (una delle meno proporzionali); e l'accesso alla ripartizione dei seggi a livello di collegio, previo superamento di una soglia del 3% dei voti validi, e senza recupero dei resti a livello nazionale (Equipo Piedras de Papel 2015). Grazie a questo sistema elettorale, le urne hanno sempre prodotto chiari vincitori in grado di guidare governi monopartitici.

Come si può vedere nella figura 1, fino alle consultazioni del 2011, la legge elettorale ha garantito maggioranze "fabbricate" al primo partito che hanno oscillato tra il 44,6% ed il 57,7% dei seggi.² Quando, però, è aumentata la frammentazione nel sistema partitico – con la comparsa delle formazioni anti-establishment nel 2015 (vedi oltre) – e il primo partito ha ottenuto percentuali di voti ridotte rispetto al passato, l'aiuto offerto dai meccanismi elettorali non è più stato sufficiente ad agevolare la formazione dei governi.

All'esecutivo, il terzo pilastro oltre alla monarchia e alla legge elettorale, i costituenti hanno cercato di garantire capacità di durata, un ruolo predominante sul parlamento e accentramento del potere nella figura del *presidente del gobierno*. La durata dei governi spagnoli è assicurata da un insieme di meccanismi che ne fa-

2 Si parla di maggioranze fabbricate quando la percentuale dei seggi è sensibilmente superiore a quella dei voti.

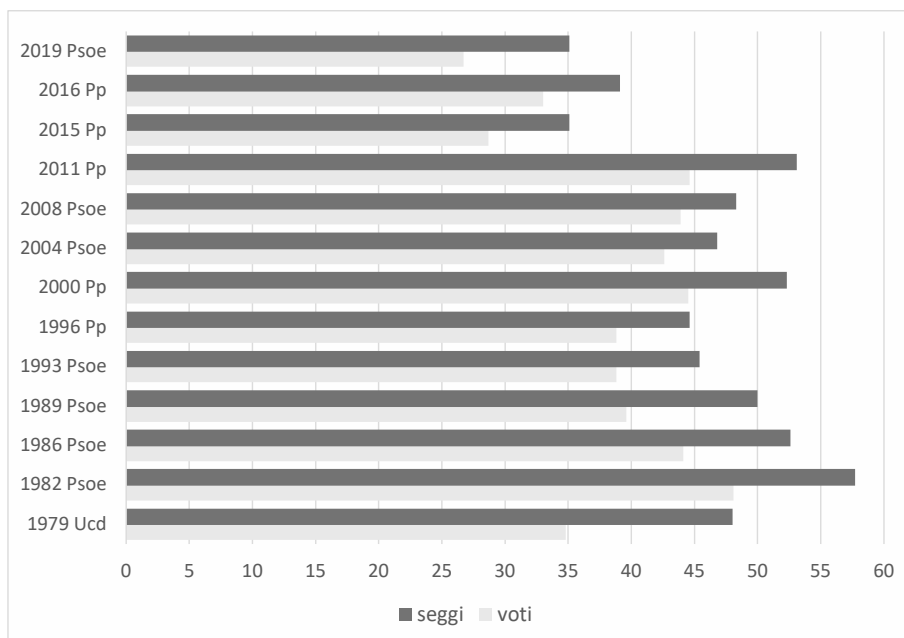


FIGURA 1 – Percentuali di voti e seggi guadagnate dal primo partito (1979-2019)

cilita l'insediamento mentre rende difficile la loro destituzione. La Costituzione prevede, infatti, un primo voto di investitura con la maggioranza assoluta dei membri del congresso. Nel caso tale *quorum* non venga raggiunto, ha luogo una seconda votazione, dopo 48 ore, in cui è sufficiente la maggioranza relativa. Più precisamente, basta che i voti a sostegno del candidato premier siano in numero superiore ai voti contrari. Questo implica che per diventare primo ministro non è indispensabile contare sulla maggioranza del congresso, basta non averla contro, un esito facilitato dal fatto che le astensioni non vengono conteggiate ai fini del numero totale dei votanti. L'edificio istituzionale è dunque costruito in modo da agevolare, in caso di necessità, la costituzione di governi di minoranza che cercheranno poi in parlamento il sostegno per attuare il proprio programma. In altri termini, una volta insediato, il governo ha limitate probabilità di essere costretto alle dimissioni se riesce ad accordarsi con altre forze politiche su votazioni cruciali come quella della legge finanziaria (Guerrero Salom 2008).

Per evitare lunghe fasi di instabilità, la Costituzione ha inoltre introdotto una "clessidra elettorale" che si attiva nel momento in cui fallisce l'investitura del primo ministro. Nel caso in cui la prima sessione di investitura non vada a buon

fine, e il presidente candidato non ottenga la fiducia né a maggioranza assoluta né a maggioranza relativa, la Costituzione prevede infatti che vengano fatte altre votazioni (anche con altri candidati proposti dal sovrano). Tuttavia, trascorsi due mesi dal primo voto di investitura, se nessun candidato ottiene la fiducia, il re è chiamato a sciogliere il parlamento e a convocare nuove elezioni. Si tratta, evidentemente, di norme introdotte nella carta fondativa per evitare prolungate fasi di stallo in caso di assenza di chiare maggioranze parlamentari (Frosina 2016). Come si vede dalla tabella 1, grazie a queste norme, la stabilità è stata notevole non solo per gli esecutivi di maggioranza ma anche per quelli di minoranza. A partire dal 1982, e fino alla vigilia delle elezioni del 2015, i governi spagnoli hanno sempre dato prova di una invidiabile capacità di durata.³

Per quanto riguarda il predominio dell'esecutivo, vanno prese in considerazione due dimensioni. Innanzi tutto, mentre il primo ministro può decidere quando sciogliere le Cortes e convocare elezioni anticipate, il congresso dei deputati è in grado di revocargli la fiducia solo approvando una mozione di sfiducia costruttiva. Costruita sul modello offerto dalla costituzione tedesca, la mozione deve proporre un candidato per sostituire il premier in carica e tale candidato deve ricevere la fiducia della maggioranza assoluta dei deputati. Il meccanismo, di fatto, limita la possibilità di far cadere un governo in parlamento in quanto per la composita opposizione spagnola è più facile votare contro un primo ministro che a favore di uno alternativo. La supremazia dell'esecutivo emerge anche nel processo legislativo, dove i progetti di legge del governo hanno priorità su quelli parlamentari mentre il ricorso all'ostruzionismo da parte dell'opposizione è limitato dai regolamenti. Il capo del governo, infine, ha un ruolo predominante anche sui ministri. È infatti il premier ad ottenere la fiducia da parte del congresso, ancora prima di formare il governo; a nominare e cessare i ministri (e non è tenuto darne conto al parlamento); a decidere quale sia il momento più conveniente (o meno sfavorevole) per sciogliere il parlamento; a proporre (con autorizzazione previa del congresso) i referendum consultivi su questioni di particolare rilevanza; e a presentare i ricorsi di incostituzionalità a nome del governo. Si tratta di norme che hanno aiutato a lungo i primi ministri spagnoli a restare in carica e controllare il processo legislativo.

L'ultimo pilastro della stabilità politica spagnola è relativo all'organizzazione del parlamento. Le Cortes sono formate da un congresso ed un senato con poteri differenziati. In particolare, il senato è subordinato alla camera bassa sia nella funzione di controllo del governo che in quella legislativa. Il processo di investitura del presidente del governo, infatti, è prerogativa del congresso che è anche

3 Le elezioni del 1982 segnano il declino del partito che aveva guidato la transizione e l'avvio di una nuova fase politica. Per un ottimo quadro dei governi spagnoli e del loro personale ministeriale si veda Rodríguez Teruel (2011).

la sede in cui vengono poste e votate le mozioni di sfiducia e avviato il processo legislativo ordinario. Sempre nel congresso, infine, si svolge ogni anno l'importante dibattito sullo stato della nazione. La debolezza del senato nel rapporto con il governo e nella funzione legislativa sembra compensata dal ruolo di camera "di rappresentanza territoriale" riconosciutogli dalla Costituzione. Tuttavia anche in questo ambito i poteri del senato sono assai ridotti in quanto la rappresentanza territoriale si limita a 58 senatori designati dai parlamenti autonomici, mentre i restanti 208 vengono eletti con un sistema maggioritario.

Nonostante il dettato costituzionale, quindi, il senato non è ancora una vera e propria camera delle autonomie, tanto che da decenni si parla della necessità di riformarlo. D'altra parte, proprio in virtù della sua definizione di camera territoriale, la camera alta è chiamata ad approvare, a maggioranza assoluta, l'eventuale attivazione dell'art. 155 della Costituzione, che obbliga una comunità inadempiente a rispettare gli obblighi imposti dalla Costituzione e dalle leggi. Tale prerogativa è stata usata per la prima volta nel 2017, in seguito alla proclamazione dell'indipendenza da parte del parlamento catalano, offrendo al senato un inaspettato momento di visibilità e autorità.

L'organizzazione del parlamento è funzionale alla stabilità politica sotto due aspetti. In primo luogo, la gestione del rapporto fiduciario con l'esecutivo da parte del solo congresso evita episodi di instabilità legati a maggioranze diversificate nelle due camere (come in Italia). Ma soprattutto, l'organizzazione delle due camere intorno ai gruppi parlamentari consente uno sviluppo dei lavori in aula ordinato e privo di sorprese. Pensata per neutralizzare la fragilità di partiti politici che erano appena stati fondati o da poco tornati alla legalità, l'organizzazione "gruppo-centrica" del parlamento implica che la libertà di manovra dei singoli deputati è subordinata alle decisioni dei gruppi. In questo modo, ad esempio, l'iniziativa legislativa individuale non è prevista, mentre gli emendamenti devono essere controfirmati dal capogruppo o presentati dal gruppo. I regolamenti garantiscono anche la coesione dei partiti vietando ai deputati eletti nelle liste di un partito di costituire gruppi diversi o abbandonare il proprio al di fuori di precise finestre temporali. Infine, il rispetto delle decisioni dei gruppi parlamentari è assicurato dallo scrutinio di lista contenuto nella legge elettorale, dal momento che non seguire le indicazioni di voto della direzione implica, per i deputati, il rischio di non venire ricandidati alle elezioni successive (Bosco 2005, 57-60).

Oltre all'assetto istituzionale fin qui tratteggiato, un altro fattore ha contribuito alla stabilità politica spagnola: la capacità di collaborazione tra i due partiti principali, Ucd e Psoe, prima, e Psoe e Ap/Pp dal 1982 in poi.⁴ Non a caso

4 Il Pp nasce in seguito alla rifondazione di Alianza Popular, nel 1989.

si parla di “consenso”, per indicare la ricerca di compromessi e accordi tra i partiti che ha caratterizzato tutta la fase della transizione e dell’instaurazione democratica. Famosi sono rimasti, ad esempio, i Patti della Moncloa, un accordo per affrontare la crisi economica firmato nell’ottobre 1977 dai rappresentanti dei principali partiti, che è stato paragonato al compromesso storico (Estefanía 2007, 117-181). Con il tempo, il clima consensuale con cui viene gestita la fase iniziale del nuovo regime democratico lascia spazio ad una politica più avversariale e normalizzata. E tuttavia, fino ai primi anni 2000, alcune questioni vengono sempre tenute al di sopra della competizione partitica. La politica antiterrorista nei confronti di Eta, quella relativa alla struttura territoriale dello stato, o la politica estera ed europea, ad esempio, vengono a lungo affrontate dai due partiti principali seguendo una linea condivisa (Mújica e Sánchez Cuenca 2006, Maravall 2008).

A partire dal 2004, invece, la pratica del consenso si indebolisce fino a lasciare spazio ad una situazione di iper-conflittualità tra il Pp ed il Psoe che finisce per travolgere anche le questioni di stato. La prima avvisaglia si ha nel 2003 con la decisione del governo Aznar di partecipare alla guerra contro l’Iraq nonostante l’opposizione del Psoe e di quasi tutta l’opinione pubblica (Bosco 2005, 173-185). In seguito verranno sottratti al perimetro delle larghe intese temi come le riforme territoriali, la politica antiterrorista e la politica economica durante la grande recessione. Il passaggio da un blando consenso all’iper-conflittualità è un aspetto cruciale dello sviluppo politico spagnolo, sul quale mi soffermo in altra sede (Bosco 2018). Qui è rilevante sottolineare che, finché dura, la capacità di dialogo dei partiti maggiori complementa e rafforza la governabilità del paese.

DALLA STABILITÀ ALL’ELECTORAL EPIDEMIC

A partire dal 2015 la stabilità che ha caratterizzato la Spagna sembra andare in frantumi. Dopo la fine del primo mandato di Rajoy, le elezioni del dicembre 2015 presentano un quadro molto più frammentato che in passato: la concentrazione elettorale dei due partiti *mainstream* – che somma le percentuali di voti guadagnate da Pp e Psoe – crolla dal 73,4% al 50,7%, mentre quella parlamentare vede precipitare l’insieme dei seggi controllati dai due partiti dall’84,6% del 2011 al 60,9%, il risultato più basso nei quarant’anni trascorsi dalla morte di Franco (tab. 2 e 3). I seggi persi dalle due storiche forze di governo vanno, da un lato, ai terzi partiti di ambito nazionale – Izquierda Unida (Sinistra unita, Iu); Podemos (Possiamo); e Ciudadanos (Cittadini, C’s) – che passano ad occupare quasi il 32% dei posti del congresso; e, dall’altro, ai partiti nazionalisti e regionali che vincono il 15%. In tutti i casi si tratta dei risultati più elevati mai toccati dal 1977 in poi.

Come lasciano presagire questi aspetti, si tratta di consultazioni contrassegnate da elevata volatilità elettorale, la misura che indica la percentuale minima di votanti che cambiano il proprio comportamento di voto tra due elezioni consecutive. Nel 2015 questa percentuale supera un terzo dell'elettorato (35,4%), un dato inferiore solo al 42,3% registrato nel 1982, quando vi era stata l'alternanza tra Ucd e Psoe (Bosco 2018, 24). D'altra parte, l'esito delle elezioni comporta una "rivoluzione parlamentare" che vede quasi raddoppiare il numero effettivo

TABELLA 2 – Evoluzione del sistema partitico spagnolo: principali indicatori (2008-2019)

	Concentrazione elettorale (% di voti validi al primo e secondo partito)	Concentrazione parlamentare (% di seggi al primo e secondo partito)	Terzi partiti di ambito nazionale (% di seggi)	Numero di partiti di impianto regionale (% di seggi)	Numero effettivo di partiti parlamentari	Volatilità totale	Astensione (%)
2008	Psoe e Pp 83,8	92,2	Iu, UPyD 0,9	6 (6,9)	2,2	4,3	26,2
2011	Pp e Psoe 73,4	84,6	Iu, UPyD 4,6	9 (10,8)	2,6	15,5	31,1
2015	Pp e Psoe 50,7	60,9	C's, Podemos, Iu 24,0	8 (15,1)	4,5	35,4	30,3
2016	Pp e Psoe 55,6	63,4	Podemos-Iu-Equo, C's 22,0	8 (14,6)	4,2	4,9	33,5
2019	Pp e Psoe 45,4	54,0	C's, Podemos-Iu-Equo, Vox 32,6	10 (13,4)	4,9	23,2	24,3

NOTE:

Psp-Us (Partido Socialista Popular – Unidad Popular); Cd (Coalición Democrática); Un (Unión Nacional);

Cds (Centro Democrático y Social); UPyD (Unión Progreso y Democracia); Podemos-Iu-Equo (alleanza tra Podemos, Izquierda unida e Equo – partito verde – che si presenta a livello nazionale)

FONTE:

per i dati elettorali, Ministerio del Interior, <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/>; per il numero effettivo dei partiti parlamentari, Montero (2008), Gallagher (2017) e Valbruzzi (2019); per la volatilità Anduiza, Bosch, Orriols e Rico (2014), Rama (2016) e Valbruzzi (2019)

TABELLA 3 – Risultati elettorali, Congresso dei deputati (2015-2019)

	2015		2016		2019	
	Voti (%)	Seggi	Voti (%)	Seggi	Voti (%)	Seggi
Pp	28,7	123	33	137	16,7	66
Psoe	22,0	90	22,6	85	28,7	123
Podemos	20,7	69				
Up*			21,1	71	14,3	42
C's	13,9	40	13,1	32	15,9	57
Iu	3,7	2				
Erc	2,4	9	2,6	9	3,9	15
Ex convergentes**	2,3	8	2,0	8	1,9	7
Pnv	1,2	6	1,2	5	1,5	6
EH Bildu	0,9	2	0,8	2	1	4
Cc	0,3	1	0,3	1	0,5	2
Vox					10,3	24
Na+					0,4	2
Compromís 2019					0,7	1
Prc					0,2	1
Altri	3,3	-	3,3	-	4,0	

* I risultati di Unidos Podemos (Unidas Podemos nel 2019), alleanza elettorale formata da Podemos e Iu nel 2016, includono anche i voti e seggi guadagnati con diverse forze locali.

** Il termine indica il partito emerso dalla frattura di CiU e oggi guidato da Puigdemont, in tutte le sue varie denominazioni.

FONTI:

Dati ufficiali del ministero degli interni spagnolo

vo dei partiti, che sale da 2,6 a 4,5.⁵ I partiti che siedono in parlamento, inoltre, sono caratterizzati anche da una maggiore polarizzazione (distanza ideologica) (Simón 2016).

5 Il numero effettivo dei partiti, calcolato secondo la formula di Laakso e Taagepera (1979), offre informazioni sul livello di frammentazione di un sistema partitico in relazione alla grandezza dei partiti che lo compongono. Un numero pari a cinque, ad esempio, indica che il sistema è frammentato come se ci fossero cinque partiti delle stesse dimensioni.

In breve, la Spagna affronta uno scenario elettorale caratterizzato da voto di castigo ai partiti di governo, crescita dell'astensione e della volatilità, crisi dei partiti maggiori; e nascita o rafforzamento di nuovi competitori anti-establishment che sfidano i canoni della politica tradizionale. Questi elementi, nel loro insieme, pur con differenze e peculiarità nazionali, caratterizzano anche paesi come la Grecia, l'Italia e il Portogallo a partire dalle elezioni del 2011. Si tratta di una sindrome che è stata definita *electoral epidemic* e che ha radici comuni nella gestione della crisi finanziaria e del debito che ha colpito i paesi del Sud Europa (Bosco e Verney 2012).

Secondo Peter Mair (2011), le conseguenze della crisi del 2008 hanno reso molto difficile per i partiti di governo conciliare due funzioni essenziali come la *responsiveness*, ovvero la capacità di rispondere alle domande dei propri cittadini (rispondenza) e la *responsibility*, la capacità di rispettare gli accordi presi con altri governi e istituzioni sovranazionali (affidabilità). Quando la crisi del debito dilaga nel Sud Europa, i partiti di governo si trovano tra l'incudine della domanda dei propri elettori per misure espansive e il martello di organismi come l'Ue, la Bce e il Fmi per politiche fiscali restrittive. Si tratta di una scelta non facile. Da un lato, se rispondono alle domande della loro base elettorale e rimandano il consolidamento fiscale, i governi perdono credibilità, con pericolose ricadute per la sostenibilità del debito sovrano dei propri paesi. Leader politici di questo tipo vengono infatti ritenuti inaffidabili da mercati e partner europei.⁶ Dall'altro, se invece si mostrano affidabili e rispettano le richieste degli organismi sovranazionali per politiche restrittive, i partiti di governo finiscono inevitabilmente per trascurare le domande della propria base elettorale, con la conseguenza di dure sconfitte alle urne, come mostrato dall'epidemia elettorale che colpisce i paesi del Sud Europa.

In Spagna la crisi economica viene gestita dal governo socialista di Rodríguez Zapatero tra il 2008 ed il 2011 e da quello popolare di Rajoy tra il 2011 ed il 2015. Le due esperienze si chiudono con fortissime sconfitte elettorali, in quanto entrambi gli esecutivi scelgono di perseguire la *responsibility* rispetto alla *responsiveness* e attuano politiche di austerità anche a costo di rimangiarsi le (ben diverse) promesse fatte in campagna elettorale.

Ciò posto, è utile ricordare che a differenza di paesi come l'Italia e il Portogallo, che affrontano la crisi economica provenendo da fasi di crescita molto deboli, la Spagna che entra in recessione nel 2009, lo fa dopo un sostenuto periodo di espansione, iniziato già a metà degli anni novanta e proseguito grazie all'entrata del paese nell'eurozona. Nel paese iberico, pertanto, il tracollo economico assume tre peculiarità che vanno indicate per comprendere la portata della recessione e le sue conseguenze politiche. Innanzi tutto, la crisi si traduce subito in una

⁶ Come dimostra la sostituzione del governo Berlusconi con l'esecutivo tecnico presieduto da Mario Monti, nel novembre 2011 in Italia (Bosco e McDonnell 2012)

voluminosa distruzione di posti di lavoro, inferiore solo a quella che ha luogo in Grecia: il tasso di disoccupazione passa infatti dall'8,2% registrato nel 2006 al 26,1% del 2013, quando tocca il suo massimo livello. Nel caso dei giovani con meno di 25 anni l'incremento, drammatico, passa dal 17,9% del 2006 al 55,5% del 2013 (dati Eurostat).

La seconda peculiarità della recessione spagnola è che genera una profonda crisi sociale, caratterizzata dall'aumento delle diseguaglianze e del rischio di povertà. Vari istituti di ricerca hanno messo in evidenza come la crisi, contrassegnata da tagli alla spesa pubblica e distruzione di milioni di posti di lavoro, abbia avuto gravi conseguenze per il tessuto sociale (Fundación Foessa 2014, Fundación Alternativas 2015). Per limitarsi ad un indicatore ben conosciuto come il coefficiente di Gini, che misura la disparità nella distribuzione della ricchezza, questo cresce dal 31,9% del 2007 al 34,7% del 2014.⁷ Va segnalato che nel 2014, quando l'indice tocca il suo livello massimo, la Spagna presenta una distribuzione della ricchezza più diseguale non solo di quella media dell'eurozona (30,8%) ma persino della Grecia (34,5%) (dati Eurostat).

La terza caratteristica, infine, è quella relativa alla disintegrazione di importanti quote di fiducia nei due partiti di governo, il Psoe ed il Pp. A questo proposito può essere utile ricordare che la percentuale di spagnoli per i quali la disoccupazione è un problema centrale passa dal 38,4% del 2007 all'82,3% del 2011, alla fine del secondo mandato di Zapatero, per poi restare a livelli altissimi (79,2%) fino alla conclusione del governo Rajoy, nel 2015 (dati del Centro de Investigaciones Sociológicas, vari anni). In questa situazione, la disillusione verso il partito di governo non genera apprezzamento per quello di opposizione. Sia il Psoe che il Pp vengono valutati negativamente e considerati responsabili per lo stato in cui versa il paese. La conseguenza principale di questa delegittimazione è la massiccia erosione della fiducia nei partiti politici, che in Spagna cola a picco: dal 40% nell'aprile 2008 al 7% nel novembre 2015. Per capire la portata del declino basta ricordare che, nello stesso periodo, il dato medio registrato nell'Unione europea scende dal 18% al 15%. I partiti spagnoli, cioè, perdono molto più consenso di quelli europei pur partendo da un capitale di fiducia maggiore (dati Eurobarometro, vari anni).

Ad aumentare la sfiducia nei partiti contribuiscono anche i casi di corruzione che emergono nel periodo 2011-2015 e che coinvolgono soprattutto il Pp e, in misura minore, il Psoe. Il punto da sottolineare è che la recessione genera verso questi fenomeni un forte senso di indignazione, che spinge i cittadini a considerare la corruzione – ed i politici che la praticano – uno dei principali problemi del paese. Vicende come il caso Gürtel, che riguarda le imprese che finanziano

⁷ Il coefficiente di Gini varia tra 0%, quando il reddito è distribuito in modo omogeneo, e 100% quando la diseguaglianza è massima.

il Pp in nero a cambio di contratti pubblici in varie regioni; o la scoperta delle carte di Bárcenas, l'ex tesoriere del Pp che ha occultato quasi 50 milioni di euro in Svizzera per finanziare illegalmente le spese del partito, finiscono per aumentare la sfiducia dei cittadini nella classe politica (si vedano, tra gli altri, Lapuente 2016 e Villoria e Jiménez 2016).

Il risultato complessivo della recessione e del dissesto sociale da questa provocata è che Pp e Psoe vengono visti come attori politici che hanno perso credibilità; che sono incapaci di mantenere le promesse elettorali; che si arricchiscono illegalmente; e che, infine, sono efficaci solo nel realizzare le politiche di rigore imposte dall'Ue. Su tale percezione matura e accelera la crisi di rappresentanza che favorisce l'affermazione di partiti anti-establishment come Podemos e Ciudadanos, prima nelle elezioni europee del 2014 (Cordero e Montero 2015) e, in seguito, nelle politiche del dicembre 2015 e del giugno 2016, con tutte le conseguenze che questo comporta per la trasformazione del sistema partitico.

LA SPAGNA E L'EPIDEMIA GOVERNATIVA

Il quadro fin qui ricostruito indica, seppur brevemente, come nel 2015 la Spagna entri in una fase di mutamento elettorale che modifica il numero effettivo dei partiti presenti in parlamento ed i reciproci rapporti di forza. Il punto da evidenziare, però, è che il cambiamento generato dall'*electoral epidemic*, non riguarda solo il sistema nazionale, né solo il sistema partitico. Da un lato, infatti, le elezioni regionali e municipali del maggio 2015 anticipano la trasformazione delle consultazioni politiche del 20 dicembre. Dall'altro, invece, le conseguenze del mutamento elettorale incidono pesantemente sulla governabilità del paese.

Gli alti volumi di volatilità, il declino della partecipazione, la sistematica erosione del sostegno alle forze *mainstream* e l'apparizione di nuovi sfidanti partitici generano, infatti, una situazione di frammentazione e polarizzazione che si traduce in grandi difficoltà nel momento in cui, passate le elezioni, si tratta di formare il governo. L'*electoral epidemic*, in altri termini, produce una *government epidemic*, un contesto in cui le elezioni non esprimono più come in passato un chiaro vincitore, rendendo i processi di formazione dell'esecutivo dipendenti da accordi e alleanze tra i partiti. Tali intese, tuttavia, sono difficili da raggiungere proprio a causa della polarizzazione e frammentazione che hanno trasformato le arene partitiche e parlamentari. Di conseguenza, i processi di formazione governativa risultano molto più complessi e incerti che in passato.

La *government epidemic* non si limita alla Spagna ma – con tempi diversi e specificità nazionali – riguarda anche altri paesi del Sud Europa (Bosco e Verney 2016, Sözen e Sonan 2019). Tuttavia è nel paese iberico che ha avuto l'impatto

maggiore, mandando in pezzi una stabilità governativa che, come ho indicato, era stata perseguita e mantenuta per quasi quarant'anni. Se fino al 2011 l'identità del premier che avrebbe formato il governo era chiara fin dalla notte elettorale, dal 2015 in poi ciò non è più prevedibile né a urne appena chiuse (con la diffusione degli *exit polls*), né a conteggio dei voti ultimato. Le elezioni del 2015, del 2016 e del 2019 mostrano infatti che la Spagna è entrata in una fase in cui formare il governo è diventato un processo lungo, tortuoso e incerto. Vediamo meglio, allora, quali sono gli indicatori di una *government epidemic* in corso.

Il primo elemento che la contraddistingue è la durata del processo di formazione dell'esecutivo che, rispetto al passato, si allunga notevolmente. Come si può vedere nella tabella 1, nel periodo 1979-2011 il tempo trascorso tra le elezioni e la nomina del nuovo primo ministro è sempre stato molto breve, un mese o poco più nella maggior parte dei casi. Solo con il primo esecutivo Aznar si superano i due mesi, a causa del patto di legislatura stretto con i partiti nazionalisti e regionalisti che sostengono il governo dall'esterno. Niente, comunque, di paragonabile a ciò che avviene dopo le elezioni del dicembre 2015.

In quella occasione, infatti, la frammentazione del parlamento e la distanza tra i partiti impediscono per la prima volta la formazione di un esecutivo rendendo necessario ripetere le elezioni il 26 giugno 2016. Sarà comunque solo il 30 ottobre dello stesso anno che viene insediato un governo di minoranza del Pp, dopo dieci mesi in cui Rajoy si è limitato al disbrigo degli affari correnti. Nel momento in cui scrivo, inoltre, sono trascorsi quasi due mesi dalle elezioni del 28 aprile 2019 e l'investitura del nuovo presidente del governo non è ancora avvenuta.

Il secondo indicatore di una *government epidemic* in corso è che il processo di formazione dell'esecutivo è puntellato da norme, prassi e circostanze inedite o mai praticate in precedenza. Si amplia, in altri termini, il perimetro procedurale e si sperimentano strade mai battute in passato perché completamente nuovo è il panorama politico. Il numero di "prime volte" è quindi molto elevato: alla ripetizione delle elezioni nel 2016 – una novità già di per sé dirompente – bisogna aggiungere l'attivazione, anch'essa inedita, della "clessidra elettorale" prevista dalla Costituzione. In precedenza, la norma – che come indicato prevede la convocazione di nuove elezioni se non si riesce a insediare un governo nei due mesi che seguono una votazione di fiducia andata male – non era mai stata utilizzata perché non necessaria: solo Calvo Sotelo (1981) e Rodríguez Zapatero (2008) hanno ottenuto la fiducia in seconda votazione, mentre tutti gli altri primi ministri sono stati investiti con la prima votazione.

A modificare il tradizionale modello di formazione dell'esecutivo contribuiscono anche le scelte dei principali attori politici ed istituzionali. Innanzi tutto, quella di Rajoy, leader del primo partito, di rifiutare il mandato del re affermando

di non disporre del sostegno necessario per formare il governo. Questa decisione senza precedenti ne comporta un'altra: la nomina da parte del sovrano del segretario socialista Pedro Sánchez – vale a dire del leader del secondo partito – come candidato premier (2 febbraio 2016). In seguito a queste vicende, il Psoe arriva ad un “accordo per un governo riformista e di progresso” con Ciudadanos, che include un elenco di oltre 200 politiche da attuare. L'accordo porterebbe C's a votare a favore dell'investitura di Sánchez pur senza entrare con propri ministri nel governo. I due partiti, tuttavia, riuniscono insieme solo 130 deputati (su 350), ragion per cui cercano di ottenere il sostegno o l'astensione di altre formazioni partitiche. Ma la distanza tra i partiti che siedono al congresso resta incolmabile e la candidatura Sánchez viene bocciata in entrambe le votazioni del 2 e 4 marzo. Nei sessanta giorni della “clessidra elettorale” Felipe VI svolge un terzo giro di consultazioni con i leader di tutti i partiti – un fatto senza precedenti nella storia spagnola, dove un unico giro di colloqui era sempre stato sufficiente – ma senza alcun risultato.

Anche dopo le elezioni del 2016 gli eventi inediti non mancano. È infatti la prima volta che il sovrano nomina due volte lo stesso candidato premier (Rajoy); la prima volta che questi viene bocciato tre volte dal congresso prima di trovare i voti sufficienti per insediare un governo di minoranza; e, infine, la prima volta che il primo partito dell'opposizione (il Psoe) si astiene nel voto di investitura decisivo su Rajoy, anziché votare contro, come era sempre avvenuto in passato. Si tratta di un insieme di fatti e decisioni che complicano il percorso di investitura e che si chiudono con una profonda spaccatura del Psoe, in quanto Sánchez – contrario all'astensione – si dimette dalla segreteria e abbandona il posto di deputato. Inutile aggiungere che in passato il voto di investitura del primo ministro non aveva mai causato crisi di tale portata in uno dei due partiti maggiori.

Volendo riassumere le novità del processo di formazione del secondo governo Rajoy, si può affermare che sono necessarie due elezioni generali, sei votazioni di investitura (due dopo le elezioni del 2015 e quattro dopo quelle del 2016) e molteplici giri di consultazioni da parte del sovrano per arrivare ad insediare un governo di minoranza del Pp.

Da cosa dipendono queste difficoltà? Nel 2015 il Pp avrebbe potuto formare agevolmente il governo solo stringendo intese con il Psoe (una grande coalizione) o con il Psoe e C's.⁸ Tuttavia, nessuno di questi accordi viene preso in considerazione in quanto la distanza politica (polarizzazione) tra i due partiti principali è troppo ampia per consentire anche solo un dialogo tra le due formazioni.

8 Le combinazioni rese possibili dai numeri sarebbero state le seguenti: una coalizione Pp-Psoe-C's; un esecutivo di minoranza Pp-C's con l'astensione del Psoe o un governo monocolore del Pp con l'astensione del Psoe e di C's.

Dopo le elezioni del giugno 2016, nonostante i rapporti di forza leggermente più favorevoli al Pp (tab. 3), la formazione dell'esecutivo resta complicata in quanto il Psoe – nelle cui mani si trova la chiave della governabilità – rifiuta sia di votare a favore di Rajoy che di agevolarne l'insediamento con l'astensione. I socialisti votano quindi contro Rajoy in entrambe le votazioni della prima sessione di investitura (31 agosto e 2 settembre). Il mancato insediamento del 31 agosto, d'altra parte, attiva nuovamente la "clessidra elettorale" e aggrava la crisi del Psoe, spaccato tra i sostenitori di Sánchez, contrari ad un governo targato Pp, e chi preferirebbe lasciar passare un esecutivo *popular* per evitare la convocazione di un terzo appuntamento elettorale. Il braccio di ferro si chiude con la sconfitta di Sánchez e le sue dimissioni dalla segreteria, il primo ottobre 2016. Solo allora il partito socialista, guidato da una commissione di gestione, rende nota la propria disponibilità ad astenersi per favorire un esecutivo di minoranza del Pp presieduto da Rajoy. Quest'ultimo riceve quindi nuovamente l'incarico dal sovrano e viene eletto nella seconda delle due votazioni di investitura (27 e 29 ottobre 2016), con 170 voti a favore (Pp, C's, Coalición Canaria), 111 contrari e l'astensione di 68 deputati del gruppo socialista (mentre 15 votano contro, rompendo la disciplina di gruppo). Sánchez rinuncia al proprio seggio parlamentare giusto poche ore prima della votazione di investitura, in modo da evitare di doversi prendere parte (Simón 2016).

La *government epidemic* non si limita agli esecutivi che si formano dopo le elezioni. A conferma del fatto che il paese affronta un panorama politico che richiede profonde innovazioni rispetto al passato, il 31 maggio 2018 viene votata la prima mozione di censura costruttiva di successo della storia spagnola.⁹ La mozione viene presentata dagli 84 deputati del Psoe – che sostengono la candidatura di Pedro Sánchez – dopo la pubblicazione della sentenza sul caso Gürtel, che certifica la rete di corruzione finanziaria che fa capo al Pp. Sostenuta da Unidos Podemos (alleanza di Iu e Podemos), dai partiti indipendentisti catalani (Erc e PdeCat) e da quelli nazionalisti baschi (Pnv e EH Bildu), oltre che da formazioni regionaliste come Compromís e Nueva Canarias, la mozione viene approvata con 180 voti contro 169. La maggioranza assoluta richiesta dalla Costituzione viene quindi raggiunta e superata grazie ad un insieme di forze accomunate solo dalla volontà di mettere fine al governo *popular*. Dalla mozione emerge così un governo socialista di "grande minoranza" – dispone di appena 84 deputati su 350 – che deve negoziare con altri sette partiti per portare avanti le proprie iniziative

9 Le tre mozioni di censura votate nel passato – rispettivamente, nel 1980 (presentata dai deputati socialisti contro Adolfo Suárez e a favore di Felipe González); nel 1987 (presentata dai deputati di AP contro Felipe González e a favore di Antonio Hernández Mancha); e nel 2017 (presentata dai deputati di Unidos Podemos contro Mariano Rajoy e a favore di Pablo Iglesias) – non erano riuscite a raggiungere la maggioranza assoluta.

in parlamento. Nonostante l'insediamento del premier a maggioranza assoluta, quindi, l'esecutivo non può contare su un sostegno solido e affidabile, fatto che limiterà la sua durata a poco meno di un anno.

Il governo guidato da Sánchez è debole e breve come quello che lo ha preceduto. Le sue caratteristiche, d'altra parte, ampliano ancora il menù delle novità procedurali. Innanzi tutto, è il primo governo della storia spagnola che viene insediato a seguito di una mozione di censura costruttiva. In secondo luogo, è il primo governo il cui presidente non è un parlamentare: Sánchez, che nel maggio 2017 ha riconquistato la segreteria socialista dopo aver vinto le primarie, nel 2018 è infatti ancora senza seggio, avendo dato le dimissioni nell'ottobre 2016. Infine, è anche il primo governo guidato dal secondo partito parlamentare. In altri termini, seppure un governo socialista di minoranza non rappresenti, in Spagna, una grossa novità, gli elementi che lo contraddistinguono sono tutti senza precedenti.

CONCLUSIONI

L'electional epidemic – caratterizzata da elevata frammentazione del parlamento, polarizzazione tra le forze politiche e affermazione di nuovi competitori anti-establishment – ha avuto importanti conseguenze per la granitica stabilità politica della Spagna. Per la prima volta in decenni, infatti, la regola d'oro “una legislatura, un esecutivo, un presidente del governo” è stata ampiamente disattesa. Dal dicembre 2015 al giugno 2019 – periodo che teoricamente avrebbe dovuto coincidere con un'unica legislatura – si sono svolte tre elezioni generali e sono stati insediati tre governi: uno per il disbrigo degli affari correnti e due etichettabili come deboli, se non debolissimi, esecutivi di minoranza.

Come altri paesi del Sud Europa, la Spagna è entrata in un periodo caratterizzato dalla trasformazione del processo di costituzione dei suoi governi. I tempi per l'insediamento dei nuovi esecutivi si sono allungati; le procedure seguite per la loro formazione sono uscite dai binari tradizionali; e anche le caratteristiche dei governi insediati possono essere inedite. Adesso che le elezioni non sono decisive, perché non indicano subito un chiaro vincitore, e tocca ai partiti superare le divisioni e *paciar* (accordarsi) per costituire delle alleanze, i processi che portano a dar vita agli esecutivi hanno imboccato nuove strade.

Questa situazione, definita *government epidemic*, ha portato nel paese iberico all'aumento dell'instabilità governativa. Dal 2015 ad oggi si sono susseguiti solo governi di minoranza o per il disbrigo degli affari correnti. I governi di minoranza, d'altra parte, sono in grado di durare nel tempo a condizione che le alleanze che li sostengono vengano strette grazie ad accordi puntuali (come

nel caso dei governi Zapatero) o a patti di legislatura (come nel caso dei governi González e Aznar). Tali intese, a loro volta, possono essere formate e sopravvivono alle contingenze politiche se la distanza tra i partiti che le sottoscrivono non è estrema.

A partire dal 2015, tuttavia, nel congresso spagnolo si è assistito sia alla crescita della frammentazione (numero dei partiti rappresentati) che della polarizzazione (distanza ideologica e/o programmatica) tra le forze politiche. In tale contesto, dar vita a governi di minoranza stabili è diventato molto più difficile che in passato. Per questo, la partita che Sánchez sta giocando per dar vita al suo nuovo governo dopo le consultazioni del 2019 va seguita con attenzione. Il suo esito aiuterà a capire se la Spagna sarà in grado di ingranare la retromarcia e tornare alla governabilità perduta oppure resterà ancora bloccata in un percorso di “stabile instabilità” (Morlino e Raniolo 2018).

BIBLIOGRAFIA

Aguilar P.

2002 *Memory and Amnesia: The Role of the Spanish Civil War in the Transition to Democracy*, New York, Berghahn Books.

Anduiza E., Bosch A., Orriols Ll., Rico G.

2014 'Introducción', in E. Anduiza, A. Bosch, Ll. Orriols e G. Rico (a cura di), *Elecciones generales 2011*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014, pp. 11-27.

Bosco A.

2005 *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Bologna, il Mulino.

2018 *Le quattro crisi della Spagna*, Bologna, il Mulino.

2019 *Elezioni europee 2019 – Spagna: voto europeo pensando al governo nazionale*, Bologna, Istituto Cattaneo, disponibile online <https://www.cattaneo.org>

Bosco A., McDonnell D.

2012 'Da Berlusconi a Monti: default dei partiti?', in A. Bosco e D. McDonnell (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Edizione 2012, Bologna, il Mulino, pp. 43-59.

Bosco A., Verney S.

2012 'Electoral Epidemic: The Political Cost of Economic Crisis in Southern Europe, 2010-11', *South European Society and Politics*, vol. 17, n. 2, pp. 129-154.

Bosco A., Verney S.

2016 'From Electoral Epidemic to Government Epidemic: The Next Level of the Crisis in Southern Europe', *South European Society and Politics*, vol. 21, n. 4, pp. 383-406.

Cordero G., Montero J.R.

2015 'Against Bipartyism, Towards Dealignment? The 2014 European Election in Spain', *South European Society and Politics*, vol. 20, n. 3, pp. 357-379.

Equipo Piedras de Papel

2015 *Aragón es nuestro Ohio. Así votan los españoles*, Barcelona, Malpaso Ediciones.

Estefanía J.

2007 *La larga marcha. Medio siglo de política (económica) entre la historia y la memoria*, Barcelona, Ediciones Península.

Fundación Alternativas

2015 2° Informe sobre la desigualdad en España 2015, Madrid, La Catarata.

Fundación Foessa

2014 VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014, disponible online,
<http://www.foessa2014.es/informe/>

Frosina L.

2016 'La mancata formazione del governo in Spagna e le vie inesplorate dell'articolo 99 della Costituzione', *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, pp. 1-4.

Gallagher M.

2017 *Election Indices Dataset*, disponible online,
http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php

Guerrero Salom E.

2008 'Las instituciones políticas: dinámica de funcionamiento y percepción', in M. Jiménez de Parga e F. Vallespín (a cura di), *España Siglo XXI. La Política*, Madrid, Fundación Sistema, pp. 551-580.

Laakso M., Taagepera R.

1979 'Effective Number of Parties: a Measure with Application to West Europe', *Comparative Political Studies*, vol. 12, n. 1, pp. 3-27.

Lapuente V. (a cura di)

2016 *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*, Madrid, Alianza Editorial.

Mair P.

2011 *Bini Smaghi vs. the Parties: Representative Government and Institutional Constraints*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and EU Democracy Observatory, EUI working paper, n. 22, Firenze, Istituto Universitario Europeo.

Maravall J.M.

2008 *La confrontación política*, Madrid, Taurus.

Mújica A., Sánchez-Cuenca I.

2006 'Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain', *Government and Opposition*, vol. 41, n. 1, pp. 86-108.

Morlino L., Raniolo F.

2018 *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Bologna, il Mulino.

Montero J.R.

2008 *Elecciones y sistemas de partidos*, in M. Jiménez de Parga e F. Vallespín (a cura di), *España Siglo XXI. La Política*, Madrid, Fundación Sistema, pp. 581-616.

Rama Caamaño J.

2016 'Un nuevo terremoto electoral. Elecciones generales 2015 y 2016 en España', *ROED*, n. 5, sección monográfica.

Rodríguez Teruel J.

2011 *Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Simón P.

2016 'The Challenges of the New Spanish Multipartyism: Government Formation Failure and the 2016 General Election', *South European Society and Politics*, vol. 21, n. 4, pp. 493-517.

Sözen A., Sonan S.

2019 'Yet Another Case of Electoral and Government Epidemic? The Turkish Cypriot Legislative Election of January 2018', *South European Society and Politics*, vol. 24, n. 1, pp. 129-154.

Valbruzzi M.

2019 *Elezioni in Spagna 2019: chi ha vinto, chi ha perso*, Bologna, Istituto Cattaneo, disponibile online <https://www.cattaneo.org>

Villoria M., Jiménez F.

2016 'Exploring Citizens' Perceptions of Political Finance and Political Corruption. Lifting the Lid on Legal Corruption in Spain', in J. Mendilow e I. Peleg (a cura di), *Corruption and Government Legitimacy. A 21st Century Perspective*, Lanham, Lexington, pp. 93-120.

Obama's and Trump's foreign policies towards “difficult democracies”

FABIO FOSSATI

INTRODUCTION

In this essay, foreign policy will be studied through the “modern” political science instrument of the models, which is typical of the Italian school of political science. A model is like a Weberian ideal type and summarizes behaviors that obey conditions of simplicity and coherence. Each model represents how diplomacy, according to the main contemporary Western political cultures (conservative, liberal, neo-conservative or leftist constructivist) would work at the analytic level. Then, the empirical analysis will show if the behavior rigidly follows one of the models (that are like the primary colors: white, yellow, red, blue and black) or whether they disobey them, being flexible, volatile, incoherent, passive and so on. Thus, diplomacies would become green, orange, violet, gray, purple.

In the first section, the functioning of a political culture is emphasized; every political culture is seen as a mix of interests and/or ideologies, and power is only an instrument to reach those two objectives. Obviously, ideas and interest may be compatible or lead to the opposite directions, and the same may happen to different ideologies and/or interests. In conservatism, interests prevail over ideologies; in liberalism, neo-conservatism, leftist constructivism or Manicheanism, ideas overcome interests. In the second section, the four diplo-

matic models (conservative, liberal, leftist constructivist and leftist Manichean) and the three hybrids (neo-conservatism, neo-communism and xenophobic right) are presented. In the third section, the evolution of the American foreign policy, read through the lens of these models, is presented: during the Cold War, in the 1990s, and from 2001 to 2008. The fourth and the fifth sections focus on Obama's and Trump's diplomacies.

THE RELATION AMONG POLITICAL CULTURES, INTERESTS AND IDEOLOGIES

This essay focuses on foreign policy, which will be analyzed through the relation between political cultures, interests and ideologies (Fossati 2017). This is a complex theme that has already been studied by other scholars (Goldstein, Keohane 1993, Katzenstein 1996, Wendt 1999, Wiarda 2013); yet it needs further development. The "modern" approach of the Italian school of political science will be applied, by using the instrument of the models (Weber's ideal-types).

The first analytical effort in this regard is the identification of the main political cultures in Western societies and political systems. Political cultures (Geertz 1973) may be defined as coherent sets of ideas or ideologies (values and beliefs), that are "somewhat" (i.e. in a different way) linked to the promotion of certain interests. Values are pre-empirical orientations, while beliefs are post-empirical evaluations. The concrete way in which ideas and interests are linked depends on the particular political culture, and cannot be selected in an abstract way (see below). What are the main Western political cultures? There are two approaches in order to answer this question. The splitters' approach is to draw up a classification (or typology), for example, of party ideologies (Ware 1996). The list will be a long one, because these analytical instruments must be exhaustive. The lumpers' approach is that of devising models (Weber's ideal-types); of course, the list will be much shorter, because those categories are not exhaustive and identify only those behaviors that obey conditions of simplicity and coherence. Models are white, yellow, red, blue and black, while reality is also orange, purple, green, gray, violet... For example, Esping-Andersen (1990) elaborated three models of conservative, liberal and social-democratic welfare states; the relation between ideologies and political economy has been much more thoroughly investigated. Both inductive and deductive strategies must be used to build models. Empirical analysis is the first step in order to identify the main features of political behaviors for each political culture; then deductive analysis helps to translate those data into a model, that fulfills the conditions of simplicity and coherence.

Models were more often used during the modern phase (1950s/1970s) of political science, and tend to identify regularities, while historians and philoso-

ophers look at differences. Therefore, the models focus on the main features of liberalism in post-1989 world politics, whilst it is well known that there were several differences among liberal philosophers and liberal parties in the past. Of course, these models may also differ from theories of International Relations (IRs), usually labeled as “liberal”; there were many categories of (idealist, institutionalist, utopian, Kantian, rationalist, reflectivist) liberal scholars. These models do not consider possible differences between the European and the American collective perceptions of liberalism, on the assumption that Western populations share the same cosmologies (Galtung 1981). In fact, the main criticism that can be advanced against models is their partial artificiality, because they are constructed by observers, i.e. by political scientists.

The main purpose of this essay is to identify some post-1989 diplomatic models constructed through specification of the main features of each Western political culture. There have been some attempts in the literature to link the political cultures and diplomacies of individual states. Some studies have concerned the USA; for example, Guzzini (1998) and Gries (2014) focused on the conservatism-liberalism cleavage. Instead, very few generalizations have been applied to the West as a whole, because it is assumed that such categories change across countries and over the decades. This is true, and for this reason the analysis of this article is mostly limited in time to the post-1989 period. Instead, difficulties linked with the “space frontiers” can be overcome by emphasizing that it often happens that political actors apply labels to themselves that have different meanings (for several reasons) from political science. For example, Italian communists were in fact socialists because they rejected violence; French socialists were in fact social-democrats because they accepted capitalism; Margaret Thatcher’s government was liberal, and not conservative. Without any general category for ideas, political science would always remain dependent on political philosophy, while it has become more autonomous from international law (through regimes’ theory) and economics (through international political economy). In sum, the main assumption of this essay is that political events matter more than declarations, philosophers’ traditions, and IRs scholars’ theories.

THE FOUR DIPLOMATIC MODELS (AND THE THREE HYBRIDS)

Four diplomatic models have been developed (Fossati 2017) with reference to the main Western democratic political cultures: the conservative, the liberal, the social-democrat/constructivist, and the socialist/Manichean. Non-democratic cultures – Nazism/fascism and communism – are not commonly addressed in contemporary politics. A classification would lead to the identification of Social-

Christian, agrarian, green, regionalist political cultures, but the assumption of this article is that the latter represent the orange, the purple, the violet, and that they are less relevant. For example, Social-Christian parties are a hybrid between conservatism and social-democracy, while the greens between the leftist constructivist and the leftist Manichean ideology. Let us focus on the link between ideas and interests of each political culture.

Conservatism has always been influenced by the realist philosophical tradition; it is a big mistake to confuse it with the defense of the *status quo* (past-ism: in French, *passéisme*). In foreign policy, the emphasis has been on the defense of collective state interests (like security), which are often plural and become national if (as in Western countries) the (sociological) nation and the (political) state coincide. In conservatism interests are more relevant, and subsequently favor the consolidation of a nationalist ideology, which differs from Nazism/fascism because it is not imperialist. Interests may be both strategic (with the fight against Islamic fundamentalism and the control of foreign immigration) and economic (for example, priority to oil exporting countries, to former colonies or to close countries); thus, they are different and not always compatible. The conservative choice of isolationism has only concerned pre-1929 American diplomacies; since Roosevelt, and the end of the economic crisis, isolationism has been abandoned. Conservatism has also weakened its patronage of specific interests like those of rural producers in the last century. The conservative model is based on respect for Westphalia's international law, on sovereignty, and on the non-interference principle. Then, the conservatives rely more upon power and the use of force, prefer unilateralism, and pursue a great- (and not super-) power status¹, linked to some priorities (Europe, the Middle East, richer East Asia...). In economy, a conservative diplomacy promotes moderate *laissez faire* reforms, defending national producers and opposing "blind" privatizations; that's the reason why, for example, Ronald Reagan has not been conservative in political economy. In politics, conservatives do not promote democracy, because communist or Islamic fundamentalist parties could win elections. A conservative diplomacy is not interested in promoting national self-determination (of Palestinians, Kurds, Armenians...) against state interests, that are always defended, as nationalism may lead to conflicts, terrorism, wars, and damage state interests. Then, conservatives go to war only if their security or economic interests are at stake, according to Clausewitz's realist prescription; war is the continuation of politics by other means. The conservative model relies upon the threat or use of violence without the involvement of rigid global institutions, like the United Nations (UN). This is the foreign policy of the so-called *real-politik* that has been theorized

1 For a typology on power statuses of super, great, medium, small powers (and low profile), see Fossati (2017).

by Kissinger in the American diplomacy. In the Cold War, the US have often militarily intervened against the Soviet Union in the so-called “traffic light” wars (Korea, Vietnam, Afghanistan), that have been fought by two local actors and only one of the two great powers. Before 1989, the conservative diplomacy has always been anchored to the “lesser evil” principle, because authoritarian (military or personalist) regimes were considered much better than communist parties, that could have won democratic elections, especially in Latin America.

The linkage between diplomacy and the defense of certain values, such as human rights, democracy, free market, and national self/determination, represents the core of a liberal foreign policy. Liberals trust in global institutions, alliances and negotiations, and promote multilateralism (or, better, “minilateralism”). However, NATO is preferred to the UN, because their decisions are made by the “concert” of democracies (like Kant’s *foedus pacificum*), while the UN suffers of vetoes coming from authoritarian states like Russia and China. As a consequence of the priority to universal values, a liberal diplomacy looks for a super- (and not great-) power status within a global diplomacy. In economy, liberals promote radical *laissez faire* reforms, by supporting privatizations. In politics, a liberal diplomacy promotes human rights and democracy, and applies political conditionality to some key decisions, like development co-operation; thus, Western foreign aid is tied to the respect of civil rights and democracy by a third-world country. Then, liberals promote national self-determination, leading to single-nations states, or federalism, through referenda, as cultural pluralism is preferred to state interests. A liberal diplomacy supports free movements of people, and objects to limits to immigration flows, but promotes a symmetric integration of immigrants that must respect the laws of the guest country. Then, the liberal model envisages a linkage between war and values whose philosophical reference is the tradition of *bellum iustum*. “Evil” must be fought, even if politically incorrect wars (against Third World states) are necessary. Wars against Nazism/fascism, communism and Islamic fundamentalism are considered legitimate. But violence is chosen only after severe violations of human and political rights. However, liberalism in continental Europe has always been weak, especially in the Mediterranean countries.

“Neo-conservatism” represents a hybrid, with liberal objectives (like the promotion of democracy) and conservative instruments (unilateralism and power relations), within the strategic doctrine of “offensive Realism” (Mearsheimer 2001): see the empirical section.

The leftist post-Marxist philosophy (Von Hayek 1976, Galtung 1977) has consolidated “constructivist²” (in Italy “reformist”) diplomacies based on ideas

2 Von Hayek and Galtung differently evaluated the (negative and positive) effects of constructivism, which will not be used in this essay with the meaning given to it by Guzzini (2000) and others: that is, as synonymous with “reflectivism”.

such as multi-culturalism, welfare state, political participation and active non-violence. These have usually been the strategies of social-democrat parties. Since 1989, the main value of constructivism has been “political correctness”, a post-modern attitude based on the perception that rational Western people can no longer manage reality. Political correctness aims at making equal what is different and at not criticizing under-privileged actors (underdogs) through language or politics. Political correctness stresses the priority of multi-cultural values in decisions concerning both Third World immigration flows and pluri-national armed conflict resolution processes outside the West. Constructivists neglect national self-determinations and referenda, and promote pluri-national states, based on consensus pacts, in conflict resolution processes. They are against radical terrorist Islamic groups (like Al Qaeda or Isis), but they favor moderate fundamentalist actors (like the Muslim Brotherhood party or the Iranian regime). Then, they promote free immigration flows, but political correctness has led to an asymmetric integration process with immigrants, that are not asked to respect the laws of the guest country. The moderate left accepts free market, even if corrected by a strong state governance: welfare state in domestic politics and foreign aid in world politics. In politics, constructivists prefer positive sanctions (increase of foreign aid or diplomatic support) to democratizing countries (democratic assistance), more than negative sanctions to authoritarian regimes (political conditionality). Thus, social-democrats promote privileged relations with post-communist countries of Eastern Europe or development cooperation with the poorest countries in the Third World. The Gandhian active conception of non-violence is the philosophical principle of constructivism; war is accepted, even if under exceptional circumstances (Galtung 1985). First, constructivists go to war only when weak non-Western actors are to be defended, such as Muslims in Bosnia and Kosovo (but not catholic Croats). Second, aggressive states linked to the West (like Serbia, a small power) can be attacked, but not Third World countries (like Vietnam, Iraq, Libya, Hutus in Rwanda, or Arab Sudanese government). Politically incorrect wars are rejected because of the value of cultural relativism. Third, asymmetrical conflicts, for instance those involving medium powers, like Russia against Chechnya or China against Tibet, should not induce military interventions by the West, so as to avoid a risky escalation. Fourth, violence can only be used reactively; decisions must be made immediately, but only to stop the use of force by the aggressors. Constructivists follow the prescriptions of global institutions, like the UN, even if these decisions are not made by democratic states. Before 1989, this ideology was influential in the universities (for example among peace researchers), but not in world politics; it had some influence only on the diplomacies of Scandinavian countries and the *Ost-Politik* of Western Germany (since the 1970s).

The leftist neo-Marxist philosophy (without the violent inclination of communism), based on third-worldism and “passive” non-violence, leads to a “Manichean” ideology, because reality is interpreted under two rigid dichotomous categories (of white-good, black-evil: the USA, “neo-liberalism”). These (anti-NATO, anti-American, anti-Western, and anti-capitalist) ideas correspond to the strategies of socialist parties, but pro-democracy, movements in domestic politics. The socialist ideas have often been anchored to pacifism. Manichaeian peace movements chose a passive conception of non-violence whose philosophical reference is Tolstoy; they reject war even in an *ultima ratio* scenario (Bobbio 1984). Manichaeian peace movements mobilize when Western powers intervene, but remain silent if a Third World actor is violent. In economy, as socialism has failed, the post-1989 Manichean strategy is based on populism, with an increase of public expenditure, to protect the poorest citizens. Anti-capitalist values are also promoted by no-global movements.

Neo-communism is the second hybrid, with a “post-modern” synthesis between non-violent socialism and revolutionary (or terrorist) communism; neo-communists are not directly violent, but appreciate the “violence of the others” (the underdogs): Castro, Maduro, Chiapas rebels. Neo-communism combined two coherent (pacifist socialist and violent communist) models, and the outcome was a “false pacifism”, that was promoted (for example) by the Italian Communist Party (PCI) during the Cold War. Communism was naturally violent and has pursued its aims through revolution and “proletarian dictatorship”. In the West, it was promoted by communist terrorists, like the *Brigate Rosse* in Italy and the RAF in Germany. The PCI was a “neo”-communist party.

The third hybrid (between conservatism and Nazism-fascism) has emerged in recent decades in the USA and Europe: that of xenophobic right. This “Alt”-Right is ambiguous; it is not violent, and it is very politically incorrect; their leaders usually make intolerant declarations against non-Western immigrants or gays. This right has often been defined as populist, but that is conceptual stretching, because the xenophobic right has never been in favor of the increase of public expenditure.

Finally, there can naturally be foreign policies aimed at promoting neither interests, nor values/ideas, and these are uncertain, reluctant (Destradi 2017), passive diplomacies, based on wait and see, apathy, inertia... In fact, it often happens that interests or ideas are simply absent.

The analytic instrument of the models permits to overcome some superficial conclusions on the relations between interests and ideologies, that were advanced by the followers of some schools of thought. For example, some orthodox realists (Waltz 1979) and some post-Marxists (Carlsnaes 1986) assumed that ideologies merely reflect power relations. Only the interests of

states or classes would matter. The conservative defense of collective interests (security of citizens, limits on immigration) consolidated a nationalist ideology. Waltz's evaluation seems apt for the nationalist ideology, very strong in the Cold War, that was the derivation of states' interests. Instead, the thesis of the instrumentality of ideas induces an intellectual mistake for the other three political cultures, which were anchored to autonomous values. In liberalism, constructivism and Manicheanism, ideas precede interests. Democratic ideas favor the formation of pro-human rights and pro-democracy non-governmental organizations (NGOs); welfare state values lead to the consolidation of lobbies (unions); anti-American beliefs produce no-global groups and Manichean peace movements. This is the most innovative analytical shift of this article with reference to the previous literature. Precisely because "trans-country" models of the main Western political cultures have never been identified, the crucial link between ideologies and interests has been missed. In sum, liberal and leftist political cultures begin with ideas and then consolidate interests, while conservatism starts with interests and then crystallizes a nationalist ideology. Conservatism is more "intensive" in interests, and the other three are more "intensive" in ideologies, even if they are often labeled as ideologies in the literature. Power is always important, but it is not an aim; it is an instrument to get interests, ideas or both.

The promoters of the schools of thought have also tried to manipulate the empirical analysis. For example, reflectivists wanted to underestimate the role of interests, and for example Wendt (1999) emphasized that interests and ideas always coexist; all interests would have an ideological dimension. But this is a form of conceptual stretching, because only the empirical analysis – coupled with the analytic instrument of models – can show whether interests or ideologies can prevail. Also neo-classical realists (Rose 1998) undermined the role of ideologies. They linked interests to the subjective perceptions of the various actors; as they always change, ideas would never matter. For example, Johnson perceived that in Vietnam there were strong American interests and attacked Ho Chi Min; then, Nixon perceived that US interests were low and decided to abandon that war. A correct empirical analysis (based on the analytic instrument of models) would support the second diagnosis; thus, Johnson decision has been influenced by ideas and not by interests. Let's make another example. Bush Jr. perceived that there were strong US interests in Iraq to make war against Saddam Hussein in 2003. After the war, he realized that those interests were probably low and that the outcome (Isis conquering large part of Iraq) was contrary to American interests. A correct empirical analysis (based on the analytic instrument of models) would support the second diagnosis; Bush Jr.'s decision to attack Iraq was influenced by ideas and not by interests. Neo-Realists

have done a permanent “trial to intentions” to show that ideas never matter, but this is intellectually incorrect.³

DIPLOMATIC MODELS AND US FOREIGN POLICY

The hypothesis anchored to diplomatic models is that Republican presidents should follow the conservative model, while Democratic leaders the liberal one (Fossati 2017). Instead, during the Cold War conservatism prevailed over liberalism, and Democratic presidents almost always applied the conservative model. Values were sacrificed because of the “lesser evil” principle, that was the cornerstone of conservatism. Neither Republican nor Democratic presidents promoted democracy in the third world, because they wanted to avoid that communist parties (the “absolute evil”) could win free elections, and kept supporting (military or personalist) authoritarian governments, which represented the “lesser evil”. During the Cold War, conservatism has been applied in most armed conflicts, which were anchored to American interests, except the “liberal” war in Vietnam, where values – to defend that country from communism according to *bellum iustum* tradition – overcame limited interests. Vietnam was a poor (on the contrary of South Korea) and not strategic (on the contrary of Indonesia) country (Morgenthau 1969). In fact, that war was decided by a Democratic president (Johnson), while a Republican president (Nixon) halted the Vietnam War, because he (and Kissinger) perceived that an American defeat would not have had dramatic consequences. After Vietnam, all Democratic Party presidents abandoned the *bellum iustum* tradition. The US emphasis on liberal ideas in the Cold War has mostly been rhetorical, without major effects on politics; thus, the USA did not export peace in the Third World, where many “traffic light” wars (Korea, Vietnam, Afghanistan, Nicaragua, El Salvador, Angola, Mozambique...) were fought against the USSR.

In the 1990s conservatism remained the prevailing political culture in the US diplomacy. Some wars (in Kuwait and Afghanistan) were threatening American interests. Kuwait (a sovereign country, allied with the USA) had been attacked by Saddam Hussein, destabilizing the oil market; the Afghan Taliban were allies of Al Qaeda and supported Bin Laden. The new lesser evils were the Islamic fundamentalist actors; the conservative diplomacy led to support military or personalist regimes in Arab-Islamic countries, like in Algeria in the 1990s. Instead, US interests were limited in the Bosnia (1995) and Kosovo

3 The contribution of the schools of thought was great in the last century, but then they became counter-productive; a conference on “The end of IRs theory” was organized by the European Journal of IRs in 2013 (VV.AA. 2013).

(1998) wars; Milosevic was repressing national groups, like in many other conflicts in Eastern Europe. The two decision-making processes, being a novelty, were long and difficult. After 1989, liberalism had more influence in diplomacy, like in former Yugoslavia's (Bosnia and Kosovo) "just" and politically correct wars (with limited interests), decided by Clinton and Blair, and supported by many European governments of the moderate left (like D'Alema in Italy). Then, the other two post-1989 military interventions were both "just wars" (against tyrants), and compatible with interests: in Kuwait (against Saddam Hussein) and Afghanistan (against the Taliban). In the 1990s Clinton has promoted democracy in Latin America, sanctioning (with cuts to foreign aid) presidents who had dissolved parliaments: Fujimori in Peru and Serrano in Guatemala (Fossati 2017). He also tried to apply trade sanctions to China after Tienammen's repression in 1989, but then he withdrew them and returned to a conservative diplomacy.

Then, Bush Jr. abandoned conservatism, as the 2003 war against Hussein in Iraq was against a "lesser evil", and followed the "ideologies-intensive" neo-conservative diplomacy, with liberal objectives and conservative instruments. In that war, the conservative diplomacy was promoted by France and Russia. After the war, Bush Jr. could not give support to their declared security commitments based on the defense of two interests: avoiding the Hussein-Bin Laden alliance, and preventing the deployment of Iraq's weapons of mass destruction. That alliance and those weapons were absent. The liberal objectives of the war had been stronger, and were anchored to values (the defense of Israel, a "civilization ally", thanks to the role of the Israel's lobby) – the "tyrant" Saddam Hussein had to be sanctioned for his support to Palestinian terrorists -, and not to American interests – Hussein was not directly threatening the USA (Mearsheimer, Walt 2007). Exporting democracy was another ideological objective of the neo-con diplomacy; an elected government could have fought Islamic fundamentalist actors much better than corrupted (military or personalist) authoritarian regimes, supported by the "old" conservators. Neo-cons also applied the typical unilateral (conservative) strategy of refusing the concert of democracies within the UN. Instead, Italy and Spain followed the mainstream liberal diplomacy, by supporting the "just war", but only under the UN umbrella.

In sum, from 1990 to 2008 interests prevailed, but ideologies were relevant too (Fossati 2017); the exceptions were the just and "politically correct" wars in Bosnia and Kosovo, and the neo-con war in Iraq. An intentional alliance arose between the promoters of conservatism and liberalism in Kuwait and Afghanistan. Bosnia and Kosovo wars were supported by both liberals (Clinton) and constructivists (Blair and D'Alema); democratic values and weak people (but no strong interests) had to be defended. In the neo-con Iraq war

of 2003, there were two parallel alliances: between neo-cons and liberals, and between old conservators and constructivists. Democracy had been promoted in the 1990s by Clinton, but since 2001 that priority has been weakened by Bush Jr.; political conditionality was substituted by democratic assistance, that had very low political impact.

OBAMA'S FOREIGN POLICY IN DIFFICULT DEMOCRACIES

At the beginning of his mandate (2009), Barack Obama was more willing not to do certain things, like wars and democracy promotion, rather than doing something (Nau 2010, Shively 2016). His diplomacy was anti-conservative, anti-liberal (Kupchan, Trubowitz 2010), and anti-neo-con. His strategies against Al Qaeda were intelligence research, torture, and attempts to kill (and not capture) leaders, like Bin Laden's murder in May 2011 (Mc Krisken 2011). That outcome was coherent with conservatism.

But Obama's most challenging decision was his reaction to the Arab Spring since December 2010. He decided not to support anymore the (personalist) authoritarian regimes of Egypt, Tunisia and Yemen. Thus, the conservative diplomacy of the "lesser evil" has been abandoned by Obama in the Arab Spring; Mubarak, Ben Ali and Saleh were the lesser evils of Islamic fundamentalist actors.

Then, the 2011 NATO war in Libya was against Gaddafi (Ackerman 2011), who had also been previously perceived as the lesser evil of Islamic fundamentalism. Liberal values emerged in that war "against the tyrant", promoted by France and the United Kingdom⁴; the conservative diplomacy was promoted by Germany, that objected to that decision. The 2011 Libyan war was coherent only with liberalism; it was a just and politically incorrect war against a violent Third World leader.

In 2013, the armed forces staged a coup in Egypt, even if without any relevant US aid, but al Sisi was supported by Israel and Saudi Arabia. As a consequence of the Arab Spring, Obama decided to promote the moderate (not ter-

4 France was against Gaddafi because of the war in Chad; the United Kingdom because of the Lockerbie terrorist attack. But those "subjective interests" were less relevant than the liberal value of the war against the tyrant that pushed Obama to intervene. After Gaddafi's death and the long war among Libyan clans, Obama admitted that the US diplomacy had been weak; it became evident that Western interests would have been better guaranteed by the lesser evil diplomacy. But the neo-realists' diagnosis was wrong also in Libya. French and British objectives were not subjective interests, but were values: to punish Gaddafi for his use of violence. Instead, the conservative principle of the lesser evil accepts some violence of that authoritarian regime, as the alternative (a war among clans and Islamic fundamentalists) is worse.

rorist) Islamic fundamentalist actors (Muslim Brotherhood in Egypt and Libya, Ennahda party in Tunisia, Erdogan in Turkey, and the Iranian government, but not the Houthis in Yemen), that is a typical “politically correct” diplomacy of the constructivist left.

Then, some radical Islamic fundamentalist groups emerged, and in June 2014 Isis proclaimed the new caliphate, by uniting large parts of Syria and Iraq (after the US withdrawal in 2011), and conquered some towns in the north of Libya. Moderate Shiite al Houthis and radical Al Qaeda emerged in Yemen. The typical conservative answer would have been a “high intensity” military intervention against Isis or the support of a military coup of Haftar in Libya. The only conservative war was the French military intervention in Mali (in 2013). Instead, Obama started only “low-intensity” aerial (drone) bombings – the so-called “surrogate warfare” (Krieg 2016) – against Isis in Iraq and Syria (since 2014), that had limited effects. Obama hoped that not making a real war against Isis in the Middle east would have avoided terrorism in Europe, but that “tacit agreement” failed after Isis’ terrorist attack in Paris of November 2015. Even after that event, the US bombings in Syria remained limited, and at the end of 2016 Isis had lost few territories. The US priority did not seem to defeat the enemy, but to limit American human losses. Obama did not apply any model against Isis; he was not conservative, by refusing to attack Isis and to support the lesser evil (Assad), but he did not launch either a liberal “just war” against the tyrant: Assad. In Syria, Obama kept supporting moderate Sunnis (and Kurds in the north); thus, he indirectly favored Isis, as Assad had to fight two enemies. In July 2015, Obama also signed the nuclear agreement with Iran (Parsi 2017). The constructivist support of moderate fundamentalist actors had already emerged in the Arab Spring.

However, in August 2016 the USA bombed Sirte, a town in the north of Libya that had been conquered by Isis, and helped the government to recapture it. Also Al Qaeda bases in Yemen were bombed by the US drones (since 2010). Drone bombs were also launched against Al Shaabab in Somalia, and against Isis and Taliban in Pakistan. In Afghanistan there was a partial withdrawal of US troops, and the war between the Taliban and the government continued. All those were “low-intensity” military interventions without relevant political effects. The promoters of radical Islamic fundamentalism were no longer fought with the usual conservative strategies of the American diplomacy (“high intensity” wars and “lesser evil” principle) or with the liberal ones (“just wars”).

While Clinton and Bush Jr. promoted conflict resolution in Bosnia, Afghanistan and Iraq, Obama only promoted (without success) two consensus pacts (coherent with constructivism): in Yemen between pro-Iran Houthis (Islamic fundamentalist) Shiites and pro-Saudi Arabia Sunnis, and in Libya be-

tween Haftar's army and al-Sarraj's government. Obama did not promote a consensus agreement neither in Syria, nor in Afghanistan, as he did not want to have diplomatic relations with Assad (Calculli 2018) and the Taliban. In 2014, Obama refused Putin's proposal of a Ukrainian federal agreement, that was coherent with liberalism; he did not prevent the Donbass war, and there was not any US mediation capability in the conflict between Ukraine and the Russian minorities (Pisciotta 2018). Obama was not able to mediate either in the conflict between Palestinians and Israel, and relations with Tel Aviv (and with Saudi Arabia or Egypt) worsened (Freedman 2017).

Obama did not promote democracy either (Carothers 2013); he did not apply negative sanctions (with cuts to foreign aid) to authoritarian regimes of the Egyptian and the Thai armed forces after their military coups: in 2013 and 2014. In May 2009, he criticized neither the massacre of the Tamil tigers by the Singhalese government, nor Erdogan's repression of the promoters of the *coup d'état* in Turkey (in July 2016). Then, his "anti-liberal" rapprochement with Cuba was done without any democratic progress of Raul Castro. He did not react against the new president Maduro in Venezuela, who had become authoritarian after Chavez's death in 2013, and against Ortega's semi-authoritarian government in Nicaragua, whose political performances decreased after 2016 presidential elections. All those decisions were far from constructivism, because also leftist rewards come after democratic progresses. Thus, Obama has also been far from a liberal diplomacy, except in the Libyan war.

In sum, at first Obama changed three models of diplomacy: first the conservative (Bin Laden's murder), then the liberal (Libyan war), finally the constructivist (support of moderate Islamic fundamentalist actors in the Middle East and promotion of consensus pacts in Libya and Yemen). Obama probably tried to be constructivist, but without coherence, as he did not promote a consensus pact in Syria, Afghanistan and Ukraine. Obama was not fully constructivist, and he abandoned conservatism and liberalism. He was too volatile, but in the first phase he was more incoherent than "intentionally" pragmatic. Then, when Isis conquered parts of Iraq and Syria, he relied upon that tacit agreement, that failed after Isis' terrorist attack in Paris of 2015. By supporting moderate Sunnis, he indirectly favored Isis. After 2015, Obama kept refusing any coherent (conservative, liberal, constructivist) strategy; he had become passive and uncertain in both war decisions and conflict resolution. His diplomacy was anchored neither to interests nor to values, and Obama abandoned any American great power's ambition; with him, US governance capability in world politics strongly decreased (Fossati 2017).

The Isis' terrorist attacks in Paris (in November 2015), Brussels, Nice, Berlin, Manchester, Barcelona (in 2016 and 2017) could have led to a revival of the conservative diplomacy, with the promotion of new lesser evil dictators (like Haftar in Libya), and of new "high intensity" wars (in Syria and Iraq) against Isis. Since 2017, Trump and Russia increased bombings in Iraq and Syria. In 2017 and 2018 most Isis' territories were recaptured by Iraqi, Syrian and Libyan armies, but the involvement of the US armed forces was limited; it was a "surrogate warfare": only 75 American soldiers died in Iraq and Syria. US and Russian bombings aided Assad against moderate Sunnis, but not against Kurds, as Trump stopped to support the former but not the latter. Trump's abandonment of moderate Sunnis (and not increased US bombings) seemed the main reason why Isis was weakened in Syria; Assad could better fight Isis. In Iraq, Trump did not support Kurds' request for secession after the referendum of September 2017; the Iraqi federal government could also better fight Isis. Haftar increased his military control in Libya in 2017/2019, with a military support from Egypt and Saudi Arabia, but he did not defeat al-Sarraj's government, sponsored by the UN and the European states.

Trump kept being involved in many low-intensity ("surrogate warfare") military interventions (with aerial bombings): in Libya, Iraq and Syria against Isis, in Afghanistan and Pakistan against the Taliban and Isis, in Yemen against Al Qaeda, and in Somalia against Al Shaabab. Trump does not seem to want to win those wars, but to avoid that those radical fundamentalist groups conquer power. Another (not declared) objective of those wars could be the attempt to catalyze violence in the Middle East, avoiding terrorist attacks in the West – which diminished after Isis' loss of territories. Trump has declared that the USA will reduce its military forces in Syria and Afghanistan – negotiations with the Taliban started in February 2019 -, as they are less prior than oil-exporting Iraq. The first decision is compatible with a conservative diplomacy, as Isis was weakened and Assad is the lesser evil, but not the second; the Taliban are a strong radical fundamentalist actor.

Trump's diplomatic efforts are limited; he is not involved in any relevant negotiation on conflict resolution. He abandoned Obama's constructivist proposals of consensus pacts in Libya and Yemen. Trump has changed Obama's diplomatic priority in the Middle East: Saudi Arabia and not Iran – the 2015 nuclear agreement was frozen –; relations with Israel and Egypt also improved. And he has abandoned Obama's constructivist priority for moderate Islamic fundamentalist actors.

Trump is not interested in democracy promotion, being far from both neo-conservatism and liberalism (in Cuba, Venezuela, Thailand, Myanmar),

weakening the world order projects of the 1990s (Ikenberry 2017, 2019, Patrick 2017, Peterson 2018). He accepted Russia's and China's middle powers' leadership ambitions in their regions, and did not raise any objection in Ukraine or in North Korea. In Venezuela, Trump is politically supporting the leader of the moderate right (democratic) opposition Guaidò, against the radical left (authoritarian) president Maduro; this soft diplomacy is coherent with conservatism. Before 1989, American presidents never hesitated to use violence to fight third-world leaders in Latin America; that was a "hard" version of conservatism. Thus, Trump has not only frozen democracy promotion, like Obama did (even if with a different, conservative versus constructivist, ideological attitude); he is comfortable with many authoritarian leaders, that at the same time do not perceive anymore the world order climate of the '90s.

Trump has not been volatile and uncertain like Obama, but his diplomacy is very "reluctant". He is materializing a "soft" conservative diplomacy and the label of "soft power" seems to be perfect for him. He has accepted Assad as the lesser evil of Isis, even if Trump is not making a "high intensity" war in Syria. In Libya, he is politically supporting Haftar, but not for a military coup. Then, in Venezuela, he is in favor of Guaidò's opposition to Maduro, but only with diplomatic pressure, like most of European and Latin American governments. American interests appear "shy" in Trump's reluctant (Destradi 2017) diplomacy, but those interests highly overcome ideologies, that have become marginal in his diplomacy (Dian 2018, Jervis et al 2018).

Another feature of Trump's foreign policy is his unilateralism (Druckman 2019, Nye 2019), as he is not inclined to coordinate his decisions with other Western governments, but that's typical of mainstream conservative (see for example Bush Jr.'s decision to attack Iraq), on the contrary of (usually multilateral) liberal, diplomacies. Then, the label of "Jacksonian diplomacy" (Mead 2017), focused on potential power and on the selective use of violence, is a simplification of Trump's foreign policy. Trump is "shy", because he is fast and assertive in declarations, but he is slow and reluctant in actions. These two sides of his diplomacy are linked; Trump is assertive and arrogant, precisely because he is conscious that he is able to do few things in foreign policy; for that reason, he is not really "Jacksonian". Trump has not become isolationist, but seems to rely more on the search for prestige and reputation (Clarke, Ricketts 2017a, Williams 2018, Wolf 2018), by "displaying" more than by using power (Morgenthau 1948).

Moreover, it is meaningless to label Trump's foreign policy as populist, like Stangel, McDonald and Nabers (2019) or Bouchier and Thies (2019) did, because he is not populist either in domestic political economy, where he supports moderate *laissez faire*, with some protectionism to defend national producers: however, that is mainstream conservatism. Other Republican presidents, like Reagan,

became liberal in political economy. Populism is a radical left ideology, based on both expansion of public expenditure (Dornbusch, Edwards 1989) and plebiscitarian appeals to the population (Geddes 1994). Trump made those plebiscitarian appeals to the population, and rightist conservative leaders usually do such kind of things (see for example De Gaulle in France or Berlusconi in Italy), but this does not automatically convert them into populist. Latin American leaders like Peron, Allende, Garcia, Chavez were populist, not Trump, De Gaulle or Berlusconi.

In sum, Trump is using low-intensity military force against radical Islamic fundamentalist actors, both to avoid that those groups conquer power and to catalyze violence in the Middle East, as Islamic terrorism has to be prevented in the West. Then, he is not interested in mediation and conflict resolution. His foreign policy of “soft conservatism” is quite coherent, but it is not anymore a “great power” diplomacy, and, according to Drezner (2019), “this time is different” (thus, it is independent from both Obama and Trump) and “US foreign policy will never recover”. Cohen (2019) also argued that the crisis of US foreign policy will last beyond Trump. However, leaving Syria is compatible with conservatism, because Isis has been weakened and Assad is the lesser evil. His main contradiction is represented by negotiations with the Taliban, that are a radical Islamic fundamentalist group. Trump is not promoting a constructivist diplomacy, aimed at reaching a consensus pact between Ghani and the Taliban, but if the USA sign a peace deal and leave Afghanistan, then the Taliban will probably defeat Ghani and conquer power. Negotiations with the Taliban contradict even the soft version of a conservative diplomacy. What can explain this contradiction in Trump’s diplomacy? The most convincing hypothesis is that negotiations between the US and (Sunni) Taliban are encouraged by Saudi Arabia, that has always financed them since the 1990s, because they seem the only actor able to fight Isis in Afghanistan. Taliban are also supported by Qatar, and a latent conflict has recently emerged between the two monarchies; also on the mediation process between the Taliban and the US. This empirical evidence shows that the US has not a “Grand Strategy” anymore, and that the American Middle East policy is probably suggested by local powers: Saudi Arabia for Trump and Iran for Obama. In sum, both diplomacies seem to have been elaborated more by those two Middle East countries, than by the US.

CONCLUSIONS

The following table summarizes the three diplomatic models (conservative, liberal, constructivist), to be applied to Obama’s and Trump’s foreign policy decisions in “difficult democracies”.

FP Decision	CONSERVATIVE MODEL	LIBERAL MODEL	CONSTRUCTIVIST MODEL
Al Qaeda	Killing of Bin Laden OBAMA	Just war against Al Qaeda	No war because politically incorrect
Arab Spring	Support of lesser evil: military or personalist regimes	Democracy promotion in single-nation states	Support of moderate Islamic fundamentalists OBAMA
Libyan war	Support of lesser evil: Gaddafi	Just war against Gaddafi OBAMA	No war because politically incorrect
Post-war Libya	Promotion of military coup: Haftar	Promotion of federalism	Support of moderate Islam and of consensus pact OBAMA
Egypt	Promotion of military coup: Al Sisi	Democracy promotion with political conditionality	Support of moderate Islamic fundamentalists OBAMA
Isis (Iraq, Syria)	High intensity war against Isis	Just war against Isis and promotion of federalism	No war and promotion of consensus pact
Syria (Assad)	Support of lesser evil: Assad TRUMP	Just war against Assad	No war and promotion of consensus pact
Yemen	High intensity war against Al Qaeda	Just war against Al Qaeda and promotion of referendum	Support of [moderate Houthis and] consensus pact OBAMA
Afghanistan	High intensity war against Taliban	Just war and promotion of referendum	No war and promotion of consensus pact with Taliban
Venezuela	Promotion of military coup against Maduro	Democracy promotion with political conditionality	Democracy promotion with democratic assistance
Ukraine	No war but diplomatic pressure on Russia	No war and promotion of federalism	No war and promotion of consensus pact
North Korea	No war but diplomatic pressure on China	Democracy promotion with political conditionality	Democracy promotion with democratic assistance

At first, Obama has been pragmatic and volatile: with something of conservatism (Bin Laden's killing), of liberalism (the war against Gaddafi), of constructivism (with the support of moderate Islamic fundamentalist actors after the Arab Spring: in Libya, Egypt and Iran). But his diplomacy was not fully constructivist, as he did not support moderate fundamentalist actors in Yemen (Houthis) and did not promote consensus pacts in Syria (including Assad), Afghanistan (including Taliban) and Ukraine (including Russians). When Isis emerged, Obama became passive and uncertain, by disobeying any model. At the end, his diplomacy has not been coherent, and has promoted neither interests nor values. The label of "smart power" (Nye 2012), that is to say a combination of hard and soft power, has been used for Obama; in fact, his diplomacy has been soft, but the problem is that compliance was not stabilized; thus, Obama's "power" has been very low.

Instead, Trump stabilized some compliance, and for example Isis has been weakened in Syria and Iraq, but only with "surrogate warfare". Trump has not become isolationist, and his diplomacy is quite (even if not fully) coherent, but he is materializing a "soft" conservative diplomacy, with a "reluctant" defense of interests. This may appear a paradox, because his communication style is rude and assertive, but he combines fast declarations and slow actions, and they both appear as the two sides of the same coin. This evaluation is similar to Starr-Dealen's (2018) emphasis on Trump's "principled realism". The only mainstream conservative diplomacy is applied in Syria, where he is promoting (together with Russia) Assad, the new lesser evil (and not for example a consensus pact). In Libya he is supporting the lesser evil Haftar, but not with the typical conservative instrument: the support of a military coup. Then, the USA are using "low intensity" violence ("surrogate warfare"), with aerial bombings in several Middle east countries, against some radical Islamic fundamentalist groups. A mainstream conservative diplomacy should have led to high intensity wars against Isis in Iraq and Syria, Al Qaeda in Yemen and Taliban in Afghanistan. However, Trump's negotiations with the Taliban contradict even the soft version of conservatism, that would never support a radical Islamic fundamentalist actor; this has probably happened because those talks have been encouraged by Saudi Arabia. The planned reduction of US military forces in Syria, but not in Afghanistan, is coherent with conservatism. Then, Trump is supporting Guaidò's democratic opposition to Maduro in Venezuela, but only with diplomatic pressure (soft conservatism); a mainstream conservative diplomacy should lead him to organize a military coup against Maduro. Finally, he is not making any relevant diplomatic pressure, typical of a great power, on Russia in Ukraine and on China in North Korea. However, Trump has abandoned the defense of liberal and constructivist ideas, typical of the 1990s, or of neo-conservatism (in the 2003 Iraq war); both

“just wars” (like in Bosnia and Kosovo) and democracy promotion only seem a memory of the past (Norrlof 2018, Stokes 2018). Constructivism (with an emphasis on consensus pacts) is being firmly refused by Trump; it is currently proposed (even if without any relevant political effect) only by the UN, by the EU commission (“Lady Pesc” Mogherini), and by some European governments.

In sum, US foreign policies of both presidents have abandoned their previous great power’s ambitions (Nye 2019, Walker 2018), whose main feature is governance capability (Fossati 2017).⁵ Obama was not able to influence international politics, while with Trump some compliance has been stabilized -Isis has been weakened -, but the USA does not seem to be willing anymore to try to “govern the world”. For example, the American Middle East policy seems to have been elaborated more by local powers (Iran for Obama and Saudi Arabia for Trump), than by his presidents.

5 Here is a list of essays on Obama (Bose 2019, Brands 2016, Cutler 2017, Dueck 2015, Henriksen 2017, Kaufman 2016, Keller 2015, Lofflmann 2017, Maas 2018, Walt 2018) and on Trump (Abrams 2017, Brands 2017, 2018, Daalder, Lindsay 2018, Dombrowki, Reich 2017, Edwards 2018, Jarhi Milo 2018, Maillet 2018, Oliva, Shanahan 2019, Singh 2016). Moran (2017) labeled Obama’s diplomacy as declinist. According to Clarke, Ricketts (2017b), Obama’s diplomacy was an attempt of “decline management”, while Trump’s foreign policy was aimed at a “decline denial”. According to Posen (2018), Trump is looking for a primacy “without a purpose”. Jeffrey (2017) has emphasized the continuity, even with a different personal tone, between Obama and Trump. Powaski (2019) wrote about realism and idealism, but those are categories of political philosophy or of schools of thought of IRs scholars, while conservative or liberal diplomatic models are categories of political science. Finally, there are some rigid scholars (Mearsheimer 2018, Porter 2018), who are simply nostalgic of the past, and are incapable of reading whatever diplomatic change.

BIBLIOGRAPHY

Abrams E.

2017 'Trump the traditionalist. A surprisingly standard foreign policy', *Foreign Affairs*, 96, pp. 10-6.

Ackerman B.

2011 'The decline and fall of the American republic. Obama's Libyan intervention', *Max Weber Lecture Series*, Florence, European University Institute, n. 2.

Bose M.

2019 *Appraising the foreign policy legacy of the Obama presidency*, in W. C. Rich (ed.) *Looking back on President Barack Obama's legacy. Hope and change*, Cham, Palgrave/MacMillan.

Bouchier J. C., Thies C. J.

2019 'I am a tariff man'. The power of populist foreign policy rhetoric under president Trump', *The Journal of Politics*, 81, 2, pp. 712-22.

Brands H.

2016 'Barack Obama and the dilemmas of American grand strategy', *Washington Quarterly*, 39, 4, pp. 101-25.

2017 'The unexceptional superpower. America's grand strategy in the age of Trump', *Survival*, 59, 6, pp. 7-40.

2018 *America's grand strategy in the age of Trump*, Washington, Brookings Institution Press.

Calulli M.

2018 *Mirage of retrenchment. Obama and the Syrian conflict*, in M. Clementi, M. Dian, B. Pisciotta (eds.) *US foreign policy in a challenging world. Building order on shifting foundations*, Cham, Springer.

Carothers T.

2013 *Barack Obama*, in M. Cox, T. J. Lynch, N. Bouchet (eds.) *US foreign policy and democracy promotion*, New York, Routledge.

Carlsnaes W.

1986 *Ideology and foreign policy. Problems of comparative conceptualization*, Oxford, Blackwell.

Clarke M., Ricketts A.

2017a 'Donald Trump and American foreign policy. The return of the Jacksonian tradition', *Comparative Strategy*, 36, 4, pp. 366-79.

2017b 'US grand strategy and national security: the dilemmas of primacy, decline and denial', *Australian Journal of International Affairs*, 71, 5, pp. 479-98.

Cohen E. A.

2019 'America's long goodbye. The real crisis of the Trump era', *Foreign Affairs*, 98, 3, pp. 138-46.

Cutler L.

2017 *President Obama's counter terrorism strategy in the war on terror. An Assessment*, New York, Palgrave/MacMillan.

Daalder I. H., Lindsay J. H.

2018 *The empty throne. America's abdication of global leadership*, New York, Public Group.

Destradi S.

2017 'Reluctance in international politics: a conceptualization', *European Journal of International Relations*, 17, 2, pp. 315-40.

Dian M.

2018 *US foreign policy under Trump. Years of upheaval*, in M. Clementi, M. Dian, B. Pisciotta (eds.) *US foreign policy in a challenging world. Building order on shifting foundations*, Cham, Springer.

Dombrowki P., Reich S.

2017 'Does Donald Trump have a grand strategy?', *International Affairs*, 93, 5, pp. 1013-1037.

Drezner D. D.

2019 'This time is different. Why US foreign policy will never recover', *Foreign Affairs*, 98, 3, pp. 10-17.

Druckman D.

2019 'Unilateral diplomacy. Trump and the sovereign state', *Negotiation Journal*, 35, 1, pp. 101-105.

Dueck C.

2015 *The Obama doctrine. American grand strategy today*. Oxford, Oxford University Press.

Edwards J. E.

2018 'Make America great again. Donald Trump and redefining the U.S. role in the world', *Communication Quarterly*, 66, 2, pp. 176-195.

Esping-Andersen G.

1990 *The three worlds of welfare capitalism*, New York, Polity Press.

Fossati F.

2017 *Interests and stability or ideologies and order in contemporary world politics*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing.

Freedman R. O.

2017 'The Obama legacy in the Middle East and the Trump challenge', *India Quarterly*, 73, 2, pp. 241-250.

Galtung J.

1977 *Empiricism, criticism and constructivism*, in J. Galtung (ed.), *Methodology and ideology*, Oslo, International Peace Research Institute.

1981 'Western civilization: anatomy and pathology', *Alternatives*, 7, 1, pp. 145-69.

1985 'Twenty-five years of peace research: ten challenges and some responses', *Journal of Peace Research*, 22, 2, pp. 141-58.

Geddes B.

1994 *Politicians' dilemma. Building state capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

Geertz C.

1973 *The interpretation of cultures. Selected essays*, New York, Basic Books.

Goldstein J., Keohane R. O.

1993 *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press.

Gries P. H.

2014 *American foreign policy. How ideology divides liberals and conservatives over foreign affairs*, Stanford, Stanford University Press.

Guzzini S.

1998 *Realism in international relations and international political economy*, London, Routledge.

2000 'A reconstruction of constructivism in international relations', *European Journal of International Relations*, 6, 2, pp. 147-82.

Henriksen T. H.

2017 *Cycles in US foreign policy since the Cold War*, Cham, Springer Palgrave/MacMillan.

- Ikenberry G. J.
2017 'The plot against American foreign policy. Can the liberal order survive?', *Foreign Affairs*, 96, pp. 2-9.
- 2019 'Reflections on After victory', *British Journal of Politics and International Relations*, 21, 1, pp. 5-19.
- Jeffrey J. J.
2017 'The Trump administration and global security', *Turkish Policy Quarterly*, 16, 3, pp. 33-8.
- Jervis R., Gavin F. J., Rovner J., Labrosse D. (eds.)
2018 *Chaos in the liberal order. The Trump presidency and international politics in the Twenty-First century*, New York, Columbia University Press.
- Katzenstein P.
1996 *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, New York, Columbia University Press.
- Kaufman R. G.
2016 *Dangerous doctrine. How Obama's grand strategy weakened America*, Lexington, University Press of Kentucky.
- Keller M.
2015 *Obama's Time. A History*, New York, Oxford University Press.
- Krieg A.
2016 'Externalizing the burden of war. Obama doctrine and US foreign policy in the Middle East', *International Affairs*, 92, 1, pp. 97-113.
- Kupchan C. A., Trubowitz P. L.
2010 'The illusions of liberal internationalism's revival', *International Security*, 35, 1, pp. 95-109.
- Lofflmann G.
2017 *American grand strategy under Obama. Competing discourses*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Maass M. (ed.)
2018 *The world views of the Obama era. From hope to disillusionment*, Cham, Palgrave/MacMillan.
- Maillet J.
2018 'La politique étrangère de Donald Trump. Une perspective civilisationnelle?', *Revue LISA/LISA E-Journal*, 16, 2, pp.1-18.

Mead W. R.

2017 'The Jacksonian revolt. American populism and liberal order', *Foreign Affairs*, 96, pp. 2-7.

McKrisken T.

2011 'Ten years on. Obama's war on terrorism in rhetoric and practice', *International Affairs*, 87, 4, pp. 781-801.

Mearsheimer J. J.

2001 *The tragedy of the great power politics*, New York, Norton.

2018 *The great delusion. Liberal dreams and international realities*, New Haven, Yale University Press.

Mearsheimer J. J., Walt S. M.

2007 *The Israel lobby and US foreign policy*, New York; Farrar, Straus and Giroux.

Moran A.

2017 *Barack Obama and the return of 'Declinism'. Rebalancing American foreign policy in an era of multipolarity*, in E. Ashbee, J. Dumbrell (eds.) *The Obama presidency and the politics of change*, Cham, Palgrave/MacMillan.

Morgenthau H.

1948 *Politics among nations*. New York, Knopf.

1969 *A new foreign policy for the United States*, London, Pall Mall Press.

Nau H. R.

2010 'Obama's foreign policy', *Policy Review*, April & May.

Norrlof C.

2018 'Hegemony and inequality. Trump and the liberal playbook', *International Affairs*, 94, 1, pp. 63-88.

Nye Jr. J. S.

2012 *Smart power*, Roma, Laterza.

2019 'The rise and fall of American hegemony. From Wilson to Trump', *International Affairs*, 95, 1, pp. 63-80.

Oliva M., Shanahan M. (eds.)

2019 *The Trump presidency. From campaign trail to world stage*, Cham, Palgrave/MacMillan.

Parsi T.

2017 *Losing an enemy. Obama, Iran, and the triumph of diplomacy*, New Haven, Yale University Press.

- Patrick S. M.
2017 'Trump and world order. The return of self-help', *Foreign Affairs*, 96, pp. 52-7.
- Peterson J.
2018 'Present at the destruction? The liberal order in the Trump era', *The International Spectator*, 53, 1, pp. 28-44.
- Pisciotta B.
2018 *The US-Russia conflict in the Ukrainian crisis: unipolarism versus revisionism?*, in M. Clementi, M. Dian, B. Pisciotta (eds.) *US foreign policy in a challenging world. Building order on shifting foundations*, Cham, Springer.
- Posen B. R.
2018 'The rise of illiberal hegemony. Trump's surprising grand strategy', *Foreign Affairs*, vol. 97, pp. 20-27.
- Porter P.
2018 'Why America's grand strategy has not changed. Power, habit, and the U.S. foreign policy establishment', *International Security*, 42, 4, pp. 9-46.
- Powaski R. E.
2019 *Ideals, interests, and US foreign policy from George W. Bush to Donald Trump*, Cham, Palgrave/MacMillan.
- Rose G.
1998 'Neo-classical realism and theories of foreign policy', *World Politics*, 51, 1, pp. 144-72.
- Shively J.
2016 *Hope, change, pragmatism. Analyzing Obama's grand strategy*, New York, Palgrave/MacMillan.
- Singh R.
2016 *After Obama. Renewing American leadership; restoring global order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stengel F., MacDonald D. B., Nabers D. (eds.)
2019 *Populism and world politics. Exploring inter- and transnational dimensions*, Basingstoke, Palgrave/MacMillan.
- Stokes D.
2018 'Trump, American hegemony and the future of the liberal international order', *International Affairs*, 94, 1, pp. 133-150.

Starr-Deelen D. G.

2018 *Counter-terrorism from the Obama administration to president Trump. Caught in the fait accompli war*, Cham, Palgrave/MacMillan.

Von Hayek F. A.

1976 *The constitution of liberty*, London, Routledge and Kegan Paul.

VV. AA.

2013 'The end of international relations theory?', *European Journal of International Relations*, 19, 3.

Walker W. O.

2018 *The rise and decline of the American century*, Ithaca, Cornell University Press.

Walt S. M.

2018 *The hell of good intentions. America's foreign policy elite and the decline of US primacy*, New York; Farrar, Strauss and Giroux.

Waltz K.

1979 *Theory of international politics*, Reading, Addison Wesley.

Ware A.

1996 *Political parties and party systems*, Oxford, Oxford University Press.

Wendt A.

1999 *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wiarda H. J.

2013 *Culture and foreign policy. The neglected factor in international relations*, Farnham, Ashgate.

Williams M. C.

2018 'International relations in the age of the image', *International Studies Quarterly*, 62, 4, pp. 880-891.

Wolf R.

2017 'Donald Trump's status driven foreign policy', *Survival*, 59, 5, pp. 99-116.

Yarhi Milo K.

2018 'After credibility. American foreign policy in the Trump era', *Foreign Affairs*, 97, pp. 68-77.

La lotta politica durante la transizione della Polonia da nazione divisa a Stato sovrano*

CESARE LA MANTIA

Con l'ultimo armistizio firmato a Belgrado, il 13 novembre 1918, tra il capo delle forze alleate nei Balcani il generale francese Louis Franchet d'Espèrey (1856-1942) e il governo ungherese di Mihály Károlyi (1875-1955) finirono le ostilità tra i belligeranti del primo conflitto mondiale, ma non cessarono gli scontri legati alle sue conseguenze, alcuni di essi divennero una vera e propria guerra come la civile russa, la polacco-russa (Davies 1972) e la greco-turca. La violenza più brutale aveva dominato, in ogni sua manifestazione, la seconda parte del XIX secolo e gli anni immediatamente antecedenti il conflitto e dopo di esso continuò ad essere la prima opzione nei tentativi di soluzione di controversie nazionali e internazionali. Nel medesimo periodo maturò il definitivo coinvolgimento delle masse nelle vicende belliche il cui lascito di odio, rabbia, paura e promesse non mantenute rese più difficile la costruzione della pace e più semplice la ricerca di un nemico da identificare come responsabile delle proprie disgrazie. La carneficina appena conclusa non impedì che la forza continuasse ad essere usata dai governi per evitare scioperi e tentativi rivoluzionari e per imporre, in alcuni casi, un ordine politico altrimenti non accettato. Il conflitto con la banalizzazione e, nello stesso

* Una versione preliminare del lavoro è stata pubblicata dalla Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale (2018).

tempo, glorificazione della morte contribuì, in maniera decisiva, all'affermazione di un processo di brutalizzazione della politica nella società europea iniziato nel XIX secolo e consolidatosi nel successivo (Mosse 2005; Ventrone 2003).

Non fu estranea a tale evento la scomparsa di una *governance* continentale, già espressa dal Concerto europeo (Breccia 2008) e l'incapacità di quella che avrebbe dovuto sostituirla di essere all'altezza del gravoso compito. Il modello tramontato, espressione della forza dei più importanti Stati del continente, era fondato su un fattore di compensazione politico-territoriale destinato, nelle intenzioni e nei risultati, a conservare tra essi un equilibrio di potenza che non poteva prescindere da una visione di largo respiro e da un principio dinamico; il sistema creato si modificava per proteggere l'equilibrio, il suo successore fu quasi statico, basato sul tentativo di mantenimento di quanto stabilito con i trattati di pace, soprattutto quello di Versailles con la Germania, sanzionanti sul continente la supremazia francese e una riorganizzazione politico-territoriale europea a sua tutela. Tra i membri appartenenti al precedente ordine europeo il Regno Unito e la Francia serbarono il proprio ruolo di potenze ad interessi mondiali e, elemento più importante, possedevano i mezzi per tentare, con ragionevole ottimismo, di conseguire i propri obiettivi. L'Italia continuava a confrontarsi con la grandezza delle proprie aspirazioni e la pochezza dei mezzi posseduti per realizzarle. La Germania era, per il momento, impegnata ad assorbire le conseguenze della sconfitta. Gli Imperi asburgico, germanico, ottomano e russo si erano dissolti, lasciando in eredità i primi tre nuovi Stati e il quarto un movimento rivoluzionario temuto in tutta Europa (MacMillan 2002). Quattro Imperi multinazionali erano scomparsi e gli Stati successori vivevano una profonda crisi di assestamento politico, sociale, legislativo, confinario in cui l'uso della forza era un forte elemento caratterizzante. La già limitata capacità di gestire la violenza come strumento politico nelle relazioni internazionali, entrata in crisi irreversibile con le guerre balcaniche, cessò di esistere dopo la prima guerra mondiale e il susseguirsi dei fallimenti degli accordi a garanzia della sicurezza collettiva avrebbe dimostrato quanto flebile essa fosse.

Dalla seconda guerra mondiale sarebbe sorto un mondo progressivamente bi-polare (USA e URSS e rispettive alleanze), quello nato dalla prima fu, invece, ancora multipolare ed euro-centrico, ma con delle importanti variazioni dovute alle conseguenze del conflitto, la prima delle quali fu il fallimento dell'utopia della pace universale del presidente degli Stati Uniti Woodrow Wilson (1856-1924). La principale potenza europea, la Francia, impostò la propria politica in funzione anti tedesca e anti sovietica. Il Regno Unito guardava più ai suoi interessi coloniali che alle faccende europee. In uno sfondo d'instabilità cominciavano a intravedersi l'aggressività giapponese e, soprattutto, l'inizio del processo di disimpegno degli Stati Uniti dagli affari e dalle complicazioni del Vecchio continente e

l'identificazione della Russia bolscevica come una minaccia il cui messaggio rivoluzionario e violento trovava terreno fertile nelle sconvolte società europee. Le popolazioni avevano patito danni terribili; ai morti in battaglia si aggiungevano le perdite causate dalle febbri tifoidee, dal colera, dalle malattie da denutrizione. La pandemia di influenza nel 1918 provocò la morte di oltre 50 milioni di persone. La riconversione dell'economia da bellica a pacifica non era ancora iniziata. I reduci non trovavano occupazione e le promesse ricevute per sostenere la voglia di combattere sembravano destinate a rimanere tali. In un contesto simile ogni idea e messaggio politico aumentava il proprio potenziale di aggressività.

I problemi derivati dal conflitto e dal complesso dei dispositivi dei trattati di pace erano più gravi nei territori europei orientali, in cui scontri per la definizione dei confini e allargamenti territoriali erano in corso e in cui gli spostamenti forzosi di popolazioni avrebbero dovuto eliminare fastidiose e cospicue minoranze nazionali. Il complesso sistema politico-territoriale deciso a Parigi e le questioni lasciate in sospeso furono le principali ragioni della violenza post bellica e della futura crisi di quanto fu creato in sede di conferenza per la pace. La "questione di Danzica" sarà uno degli esempi della debolezza dell'impalcatura creata a sostegno della pace (Cienciala 1992; La Mantia 2016; 2019) al pari di quella più generale dei confini orientali tedeschi (Tooley 1988). Nel pieno rispetto del principio di supremazia della nazionalità prevalente e degli interessi strategici delle potenze vincitrici, furono creati Stati con ingenti minoranze al proprio interno. Ciò gettò le premesse per una potenziale ulteriore crescita del nazionalismo non soltanto nella sua accezione di affermazione di uno Stato su altri, ma anche di supremazia della nazionalità dominante sulle minoritarie presenti all'interno del medesimo Stato. Il nazionalismo inteso come uso politico del concetto di identità nazionale fatto dalla coesione di elementi comuni come la lingua, delle tradizioni e delle memorie collettive, un credo religioso nel quale riconoscersi, trasse una forza ulteriore dalla presenza di un nemico facilmente identificabile, fosse esso il vicino Stato confinante con il quale fosse sorto un contenzioso territoriale, oppure le clausole anche se favorevoli, ma non abbastanza, dei trattati di pace o le parti politiche opposte al proprio credo. Alla conferenza della pace il tema delle popolazioni minoritarie era conosciuto e fu affrontato, soprattutto dietro pressione ebraica, imponendo alla Polonia per prima e, successivamente, agli altri Stati di nuova costituzione la firma di una serie di vincoli giuridici a tutela delle minoranze di razza, di lingua e di religione residenti nel proprio territorio (Motta 2006; 2017). Le norme furono in particolare dirette alla salvaguardia delle comunità ebraiche presenti in numero differente negli Stati dell'Europa centro-orientale e nei Balcani (Fink 2004; 2009) e spesso percepite e identificate come vicine se non alleate del bolscevismo russo, fattore che si sommò agli antichi pregiudizi anche di ordine religioso e alimentò molte violenze

contro di esse (Polonsky, Mendelson, Tomaszewski 2004). L'antagonismo verso queste ultime e la loro identificazione con la nemica nazionalità russa crebbe nel tempo in Polonia, a causa del ruolo giocato dai suoi cittadini di origine ebraica nei movimenti comunisti dell'area baltica, in Romania e soprattutto in Ungheria con il deciso sostegno e partecipazione alla fallimentare vicenda della Repubblica dei Consigli di Béla Kun (Fornaro 1997; 2006).

La guerra in quanto conflitto mondiale era conclusa, ma continuava nelle appendici "minori" da essa causate. Lo scenario politico dell'Europa centro-orientale era completamente mutato rispetto all'ante guerra e in fase di difficile stabilizzazione. Gli Stati nati dalla dissoluzione dei grandi Imperi avevano in comune una serie di obiettivi in linea di massima riconducibili al rafforzamento dei confini, alla ricerca di alleati e al consolidamento della situazione interna. Il perseguimento di tali scopi subiva i condizionamenti legati alla posizione geografica, all'esistenza di risorse, all'alleanza di appartenenza prima della guerra e allo scontro o incontro con gli Stati confinanti con i quali si dividevano l'insieme dei problemi. Il dibattito e le contese tra posizioni differenti erano spesso durissimi e visto il clima violento in cui si viveva, ogni tentativo di dialogo rappresentava, comunque andasse a finire, un successo. L'Europa centro-orientale e i Balcani erano in una condizione politico-sociale d'instabilità in cui le idee più facilmente riconoscibili e di conseguenza più forti, avevano le possibilità maggiori di attecchire (Motta 2011). La frontiera con la Russia bolscevica era in via di definizione e la politica sovietica puntava al recupero di quella antecedente persa con l'armistizio e all'esportazione in Germania della rivoluzione per salvarla al proprio interno (Graziosi 2007). La Polonia era un ostacolo tra Mosca e la rivoluzione in Germania e la politica russa di sostegno all'autodeterminazione delle minoranze presenti in territorio polacco era una tattica per destabilizzare Varsavia e favorire il diffondersi della rivoluzione bolscevica. In tale contesto d'intensa aggressività il nazionalismo polacco, se pur non ne avesse avuto in origine, non poteva non avere un aspetto fortemente aggressivo. Si ricreava una situazione internazionale favorevole al possibile uso della violenza per raggiungere la riunificazione. La questione allora non era se il nazionalismo politico fosse o meno violento, bensì "quanto" lo fosse e quali tipi di violenza fossero esercitati in un contesto in cui, del resto, gli effetti devastanti della crisi post bellica, ne spingevano le varie tipologie verso una confluenza unitaria.

Le critiche relazioni sovietico-polacche erano, nella loro complessità, un altro elemento molto favorevole all'uso della violenza. Politica interna e politica estera sovietica spesso si fondevano nei tentativi di esportare la Rivoluzione d'Ottobre all'esterno per salvarla all'interno e di trovare una soluzione al problema delle nazionalità nell'Europa orientale attraverso la creazione di una nuova struttura di

repubbliche socialiste. Finalità, la seconda, sulla quale la prima avrà la prevalenza dopo la presa del potere, ma in entrambi i casi era il presupposto di una politica che avrebbe portato allo scontro violento con gli oppositori. Anche per Stalin (1878-1953) nel 1920 la questione nazionale era una lotta per la liberazione generale di nazioni e colonie che coincideva con la rivoluzione proletaria (Gurcich 1926). A questa impostazione si aggiunse un ulteriore fattore di possibile scontro costituito dalla rivendicazione da parte di Mosca di territori ucraini, bielorusi e baltici come aree integranti dello Stato russo ad occidente. Aree dove risiedevano popolazioni polacche e che comprendevano territori parti della zona orientale della Polonia antecedente le partizioni di fine Settecento. Il governo bolscevico aveva rivendicato il diritto della Polonia ad essere uno Stato sovrano, ma avrebbe voluto che questo fosse di stampo simile al suo e in tale comunanza le questioni confinarie avrebbero avuto una soluzione e avrebbero escluso gli Stati borghesi dalla definizione dei confini (Manusevich 1960). La maggioranza dei partiti, quello di Piłsudski e quello di Dmowski, era contraria a tale visione sostenuta invece dai comunisti polacchi. Nella visione sovietica i territori rivendicati erano stati russi e tali sarebbero dovuti ritornare ad essere e la creazione di una Polonia socialista avrebbe contribuito a ciò ed alla salvaguardia della rivoluzione in Russia. Lo scontro con i nazionalisti polacchi sarebbe stato inevitabile se la rivoluzione non fosse scoppiata anche a Varsavia, evento che, se fosse avvenuto, avrebbe spinto le masse polacche a stare a fianco di quelle russe e tedesche in una guerra di classe europea. Il modo in cui ciò avrebbe potuto realizzarsi passava dal sostegno all'autodeterminazione della Polonia che sarebbe stata condotta verso il bolscevismo dai socialisti polacchi mentre in Russia tra i polacchi residenti, quelli che erano stati arruolati nelle forze zariste e quelli che credevano nell'ideale comunista, avrebbe dovuto crearsi un partito polacco filo-russo. Le discussioni attorno la pace di Brest-Litovsk con gli Imperi centrali e il lavoro del Narkomnat, Commissariato delle nazionalità, fanno pensare che la Polonia fosse destinata ad essere parte della Russia bolscevica. Il principio di autodeterminazione come classe e senza riferimenti territoriali era comunque riconosciuto solo al proletariato lì dove fossero presenti sovietici e ove non fossero maggioritari, come in Polonia e Lituania, si sarebbe potuto richiedere un referendum sull'auto determinazione nazionale come primo passo verso una Polonia bolscevica, parte di un progetto di rinascita della vecchia estensione territoriale zarista come territorio della Repubblica sovietica federale (RSFSR). E, in subordine, la frontiera polacco-russa avrebbe potuto essere accettata solo se frutto della volontà di una Polonia socialista che dichiarasse nello stesso tempo la propria disponibilità ad unirsi con la Russia socialista, ammettendo di fatto di non volere i confini che aveva tracciato. Nella definizione dei confini a contare sarebbe stata la volontà del popolo lavoratore e non quella espressa dai suoi oppressori proprietari

terrieri, capitalisti e banchieri (Degras 1951). Questa era la posizione all'inizio dell'ultimo anno di guerra, dalla quale la Russia era uscita nel dicembre 1917, con le trattative che avrebbero portato alla firma il 3 marzo successivo della pace di Brest-Litovsk e con il convincimento della direzione del partito bolscevico di un prossimo scoppio della rivoluzione in tutta l'Europa.

In ambito polacco la visione internazionalista e sostanzialmente pro-sovietica era condivisa dal SDKPiL (Partito social-democratico del Regno di Polonia e Lituania) secondo il quale la Russia rivoluzionaria era a guardia degli interessi e della libertà del popolo polacco (Meijier 1964, 1971). In sede di trattato l'indipendenza polacca non venne considerata, la delegazione russa non era nelle condizioni di pretendere nulla non avendo neanche una parvenza di forza negoziale e la tutela della rivoluzione all'interno della Russia fu l'obiettivo principale da raggiungere a qualsiasi prezzo chiudendo la guerra esterna per concentrarsi su quella civile all'interno. Il trattato di Brest Litovsk rese ancora più complessa la situazione nei territori polacchi lasciandone in sospeso la definizione dei rapporti con la Russia bolscevica costretta ad accettare, ma proprio per tale motivo pronta ad abrogarlo alla prima occasione, il disposto dell'articolo 3 del trattato con la rinuncia a ogni futura rivendicazione di sovranità sulla Polonia, la Bielorussia e l'Ucraina (Wandycz 1969: 30). Il governo della Repubblica Socialista Sovietica Federata Russa intenzionato a prevenire ogni forma di potere non sovietico in territorio polacco comunicò al Consiglio della Corona polacca la volontà di non accettarlo come rappresentante della volontà del popolo polacco, riconoscendo a quest'ultimo il diritto all'auto determinazione e presentando il trattato di Brest-Litovsk come un vulnus nell'unità territoriale russo-polacca. I territori polacco-baltici erano considerati come parte integrante dello Stato russo e per ciò su di essi solo Mosca avrebbe potuto decidere. La guerra non era ancora conclusa, ma l'interesse sovietico a recuperare le aree cedute sotto il manto dell'internazionalismo era già chiaro. L'unione allo Stato in cui la rivoluzione aveva preso il potere era sostenuta in area polacca dai fedeli di Rosa Luxemburg e rientrava in un progetto in parte espressione di una delle costanti di lungo periodo della storia russa, la paura di essere accerchiati e la necessità di avere un vicino estero amico o meglio subordinato alla necessità di Mosca di avere un territorio a difesa di quello metropolitano russo. Una costante dal forte potenziale di violenza. La neo-nata Russia bolscevica poteva contare, per intromettersi negli affari di Varsavia, del sostegno dei socialisti polacchi presenti in Russia durante la rivoluzione, il SDKPiL e il PPS-Sinistra (Partito Socialista Polacco di Sinistra) con il primo schierato su posizioni filorusse sulla questione dell'autodeterminazione polacca.

Nel novembre 1917 Stalin iniziò per il suo Commissariato delle nazionalità una campagna di reclutamento tra socialisti polacchi e lituani contrari alle riven-

dicazioni nazionali confermando una tendenza al rifiuto dell'auto determinazione polacca. Le attività di forze paramilitari locali d'ispirazione bolscevica lungo le frontiere con il sostegno russo e il mantenimento di uno stato di violenta fibrillazione testimoniavano la volontà di non far risolvere la questione confinaria in senso nazionalista. I leader del SDKPiL e tra loro Feliks Ędmundovič Dzeržinskij, (1877-1926) erano coinvolti con l'attività del partito bolscevico russo. Il PPS fu vicino al bolscevismo dal quale sarebbe stato allontanato dalla sua visione di una indipendenza della Bielorussia e della Lituania (Wandycz 1969: 51-52) che portò alla sua scissione tra un ramo il PPS-Sinistra che avrebbe collaborato con l'SDKPiL filo sovietico e la parte rimasta nel partito originario. Nell'ultimo anno di guerra Mosca tentò l'organizzazione di truppe polacche da incorporare nell'Armata Rossa. Nell'autunno 1918 la volontà russa di avere un ruolo determinante nella soluzione della questione polacca era molto chiara nelle intenzioni e nelle azioni: il Partito comunista polacco, nato formalmente in quel periodo rinunciava all'auto determinazione e a confini polacchi e chiedeva un incorporamento della Polonia nella Russia così come facevano i comunisti finlandesi e baltici. Nell'ottobre 1918 i media sovietici rafforzarono una campagna stampa a favore dell'unità economica e politica della Polonia con la Russia bolscevica nella sua lotta per la creazione di una federazione socialista che si estendesse verso occidente fino a comprendere anche la Germania, principale obiettivo per la rivoluzione europea. Un'eventuale azione diretta nella vasta area oggetto dell'interesse bolscevico era da escludere causa l'impossibilità di spostare truppe dell'Armata Rossa in caso di intervento dell'Intesa tramite l'utilizzo delle forze tedesche presenti nelle regioni amministrare dall'Ober Ost (*Oberbefehlshaber der gesamten deutsche Streitkräfte im Osten*), circa 109mila Km² estesi tra la Curlandia, la Lituania e le aree polacche di Augustów e Suwałki. La mancanza dell'intervento e l'inizio della ritirata delle forze tedesche consentì l'uso di soldati regolari russi e la diffusione di un'intensa propaganda tra le truppe tedesche per farli aderire alla causa rivoluzionaria.

L'intensa attività militare bolscevica perdente in Estonia, ma vittoriosa in Lettonia, Lituania, Bielorussia consente di considerare l'intervento delle ricostituite armate polacche del 1919 come preventivo nei confronti di una seria minaccia russa. All'avanzata verso occidente e verso l'Ucraina delle forze bolsceviche avrebbe dovuto corrispondere la creazione di governi regionali provvisori sovietici che avrebbero dovuto proclamare e difendere il principio di autodeterminazione con lo scopo di rafforzare i soviet locali, di essere visti come liberatori e di creare le premesse per futuri eventuali movimenti di truppe sovietiche. L'offensiva in direzione della Vistola (Davies 1972) avrebbe dovuto spingersi il più possibile ad occidente per sostenere la rivoluzione in Germania. La violenza era il principale, se non l'unico in quel momento caotico, veicolo di trasmissione dell'ideale rivoluzionario. Nel caos provocato dal crollo

degli imperi europei e con la necessità di salvare la rivoluzione russa bolscevica esportandola in un contesto di estrema violenza la scelta di quest'ultima come "lingua veicolare" potrebbe apparire come obbligata, ma debole se non supportata da un'attività politico-ideologica volta a creare nel migliore dei casi consenso, o nel peggiore almeno non ostilità. La strategia dell'esportazione o meglio l'internazionalizzazione della rivoluzione poteva riuscire solo se il supporto prestato avesse contribuito allo scoppio della rivoluzione bolscevica nel territorio interessato e dove le condizioni non erano ideali il fallimento era una possibilità concreta. Nella guerra russo-polacca (1919-1921) il nazionalismo polacco si scontrò con il tentativo sovietico di esportare la rivoluzione in Polonia, ma quando le truppe dell'Armata Rossa e quelle dell'Armata a cavallo del cosacco Semën Budënnjy (1883-1973), ribaltando la sorte avversa della prima parte del conflitto, posero sotto assedio Varsavia, nonostante il lavoro preparatorio fatto dagli agenti sovietici e dai comunisti polacchi la rivoluzione non scoppiò e le truppe di Piłsudski realizzarono il 13 e il 25 agosto 1920 il "miracolo della Vistola" sconfiggendo i sovietici e iniziando una penetrazione in territorio russo che si sarebbe arrestata sulla strada di Kiev all'inizio dei colloqui che avrebbero portato il 18 marzo 1921 alla pace di Riga. Scioperi nei trasporti bloccarono i rifornimenti che Varsavia aveva chiesto ai paesi occidentali e in Cecoslovacchia il governo rifiutò il passaggio degli aiuti ungheresi del governo del reggente Miklos Horthy (1868-1957) recente vincitore con l'ausilio delle truppe rumene della Repubblica dei soviet di Béla Kun (1886-1938). La recita del Santo Rosario per ottenere alle armi polacche il sostegno della Vergine Maria, raccomandata a tutti i cristiani dal pontefice Benedetto XV (1854-1922) su richiesta dei vescovi polacchi diede alla battaglia il tono di uno scontro tra il bene e il male e alla vittoria delle forze di Piłsudski quello di un miracolo (Zamoyski 2009).

Tra i nuovi Stati, la risorta Polonia viveva la fase più difficile. La sola sua esistenza era suscettibile di creare problemi con i paesi confinanti e la sua composizione etnica interna ne avrebbe prodotto degli altri. Un'eredità fatta di violenza originata nel periodo delle spartizioni trovò nella nuova realtà un fertile terreno per crescere e manifestarsi. A Parigi lo Stato polacco era rinato, ma doveva ancora essere riempito di contenuti. Le tre potenze che alla fine del XVIII secolo si erano spartite il suo territorio avevano imposto i propri ordinamenti giuridici e la propria cultura politica. Due delle tre aree spartite, la prussiana e la russa, dovevano confrontarsi con l'aggressivo nazionalismo tedesco e russo e la rimanente con la politica più conciliante e lungimirante dell'Impero asburgico la cui gestione del contrasto tra le nazionalità e tra i contadini e i proprietari terrieri fu un utile mezzo per governare la Galizia e, in generale, rallentare la propria decadenza.

La violenza non solo o non necessariamente quella fisica fu uno strumento di repressione e controllo delle aree occupate, ma i polacchi di Prussia e soprattutto quelli asburgici condivisero le esperienze parlamentari di Berlino e Vienna. Il sistema elettorale della Galizia asburgica per l'elezione della dieta favoriva i contadini piuttosto che i proprietari terrieri.

Dopo la sconfitta dell'Austria nel 1867 nella guerra contro la Prussia e l'Italia, i politici galiziani solleciteranno, senza ottenerla, una riforma in senso federale dell'impero nella quale la loro terra avrebbe dovuto avere rango di Stato; si dovettero accontentare di ampi margini di autonomia in cambio di una forte lealtà alla Corona che, in definitiva, fece della Polonia austriaca la più libera o la meno oppressa delle tre aree spartite. Nell'area russa lo zar Alessandro II (1855-1881) aveva illuso i suoi sudditi polacchi con una politica tollerante al punto da indurre il sorgere di velleitarie istanze di cambiamento in direzione di una sempre maggior autonomia reclamata con forza e violenza nel completo rispetto di una tradizione e cultura insurrezionalista lesta a sfruttare ogni vera o presunta opportunità data dal contesto interno e internazionale che lasciasse intravedere una possibilità di successo. La memoria dei morti, dei martiri e dunque della violenza dell'insurrezione del 1830-31 era mantenuta viva e celebrata con manifestazioni e proteste la cui entità spinse il governo russo, già incline all'uso della forza, ad una reazione sanguinosa nel periodo febbraio-marzo 1861. Le proteste, nonostante il tentativo di sopprimerle, continuarono nell'autunno del 1861 contro l'introduzione il 14 ottobre del medesimo anno della legge marziale e della coscrizione obbligatoria. Le forze russe effettuarono la repressione entrando anche nelle chiese di Varsavia. La possibilità di scatenare una nuova insurrezione fu accettata e sostenuta dai "rossi" – i più radicali, indipendentisti, vicini alle società segrete e favorevoli all'emancipazione dei contadini – in cui confluivano la borghesia e l'ambiente accademico di Varsavia, e considerata con molte perplessità dai "bianchi" in cui si riconoscevano il clero e la nobiltà terriera poco incline all'emancipazione delle campagne e più propensi ad un'applicazione del lavoro organico. Le associazioni di studenti ebrei si schierarono a favore della riunificazione polacca e a sostegno dell'insurrezione.

A conclusione di un periodo di violenta guerriglia e di brutale reazione russa, la rivolta strisciante si trasformò in una sollevazione nazionale nel gennaio 1863 con la chiamata all'insurrezione fatta dal Comitato Centrale Nazionale (*Komitet Centralny Narodowy*), costituito dai "rossi" nella primavera del 1862 e si sarebbe conclusa nella primavera del 1864 con l'impiccagione del generale Romuald Traugutt (1826-1864) comandante dei rivoltosi. Anche il Granducato di Lituania insorse senza successo così come altri territori sotto sovranità russa. Le aree polacche prussiane e asburgiche inviarono denaro e uomini. La mancanza di un reale sostegno internazionale alla rivolta, la sproporzione di forze, l'appoggio

prussiano alla Russia e la fine della neutralità benevole dell'Austria causarono la sconfitta dei rivoltosi. Il soffocamento della rivolta fu sanguinoso, spietato e oltre alle esecuzioni e alle migliaia di deportazioni in Siberia provocò la definitiva distruzione della piccola nobiltà terriera. Il fallimento dell'insurrezione nel Regno polacco del Congresso ne sancì la scomparsa; fu sostituito nelle carte geografiche dalla dizione "regione della Vistola". Il ridimensionamento della speranza indipendentista e del sogno romantico di una ribellione contro il peggiore dei tre occupanti decretò, con molto realismo e corretta valutazione della situazione, il ritorno al lavoro organico ovvero ad un'attività che, messa da parte per il momento la questione nazionale e la violenza ad essa legata puntasse a promuovere lo sviluppo economico e sociale delle comunità polacche. Formulato negli anni Trenta dell'Ottocento il concetto di lavoro organico poneva la crescita culturale ed economica alla base della tutela degli interessi nazionali. Ci fu una rinuncia alla violenza, ritenuta non funzionale al bene nazionale e all'insurrezione armata e si mirò alla collaborazione di tutte le classi sociali dell'intera nazione. I risultati ottenuti furono soddisfacenti: alla generale crescita economico-sociale della popolazione e al consolidarsi della cultura, si unì il mantenimento di un senso di comune appartenenza nazionale in attesa di un mutamento nello scenario internazionale dal quale dopo il fallimento della rivolta del 1861-64 la questione polacca fu assente.

La pratica del lavoro organico fu teorizzata dopo la sconfitta di un tentativo insurrezionale: il Regno della Polonia del Congresso – creato dopo la fine delle guerre e delle illusioni napoleoniche dalle potenze vincitrici durante il Congresso di Vienna (1815) – insorse e perse contro l'occupante russo nel periodo novembre 1830-ottobre 1831. La pratica servì anche ad evidenziare come il nazionalismo non necessariamente dovesse identificarsi con la violenza fisica. Il positivismo polacco – branca del pensiero politico del filosofo francese Charles Auguste Comte (1798-1857) da cui l'idea del lavoro organico traeva origine – ridiscusse nell'amarezza delle opere di Adam Asnyk (1838-1897) il romanticismo nostalgico e dolorosamente legato al passato per proiettarsi nella modernità, oltre le tradizioni e nell'accettazione della realtà in cui si viveva dalla quale avrebbe tratto lo slancio per edificare un futuro di indipendenza (Marinelli 2004). Impresa da effettuare con l'uso prevalente della ragione per costruire senza l'uso della violenza, bensì con quello del lavoro, le fondamenta di una crescita culturale, di un miglioramento delle condizioni di vita e di un progresso economico, sulle quali si sarebbe eretta l'indipendenza.

Compito arduo quello del nuovo indirizzo di pensiero che doveva confrontarsi con la memoria del sacrificio e l'esaltazione del martirio per l'indipendenza della Patria. L'insurrezione violenta contro il potere costituito è una costante della storia polacca indipendente dal tempo e dall'autorità contro cui la solle-

vazione avvenga; verso di essa si è, nel divenire della storia, esercitato un culto che prescinde dall'eventuale successo e si esalta nel sacrificio salvifico in cui alla Polonia è attribuito il ruolo e la responsabilità di un Messia tra le nazioni. In un tale contesto la trasmissione della memoria dei fatti e la loro narrazione assumono un ruolo più importante dei fatti stessi depurandoli dagli aspetti negativi e quasi mitizzandoli. Anche se inserita in una sfera trascendente quella umana, è la lotta la protagonista del messianismo del più importante dei poeti-vati: Adam B. Mickiewicz (1798-1855). In uno scontro tra il bene e il male il ruolo del Cristo è assunto dalla Polonia, tradita e dilaniata senza colpa, il cui sacrificio supremo era la necessaria premessa per una resurrezione salvifica per tutte le nazioni oppresse da tiranni e occupanti che sarebbero stati eliminati per sempre. Alla Polonia spettava il ruolo messianico di liberare il mondo dagli oppressori.

La violenza è il tema dominante di questo messaggio: subita, imposta o lecita, giusta, ma pur sempre violenza. Sulle orme dell'autore di *Il signor Taddeo* (*Pan Tadeusz*), Mickiewicz, gli altri due poeti-vati Juliusz Słowacki (1809-1849) e Zygmunt Krasiński (1812-1859), contribuiscono alla diffusione del messianismo polacco. Secondo Słowacki la forza dello spirito e dell'entusiasmo patriottico avrebbero sconfitto gli occupanti il patrio suolo. Krasiński tentò di conciliare l'aspetto messianico insurrezionale dei precedenti con una visione conservatrice della realtà. Cresciuto nella diaspora seguita al fallito tentativo rivoluzionario del 1830-1831 il messianismo si nutrì di romanticismo e speranze d'insurrezione e i valori di riferimento sembravano essere quelli di una vecchia società rurale con le sue tradizioni ancora feudali e soprattutto con una questione agraria non affrontata che teneva lontani i contadini dall'ideale unitario. Questi tre scrittori, ricordati come i Tre Bardi, furono cantori in esilio del romanticismo polacco in cui trovavano spazio le sofferenze del popolo, l'incapacità e la mancanza di volontà dell'aristocrazia terriera a riformarsi. La memoria e la narrazione esaltante delle sconfitte nelle sollevazioni erano, comunque, reminiscenza e racconto di una violenza non andata a buon fine, suscettibile di essere abbandonata o, quanto meno, di essere messa da parte in attesa di tempi migliori. Dopo il fallimento della ribellione del 1830-1831 l'idea che, sperando in un futuro più favorevole, fosse opportuno provvedere al progresso della società polacca attecchì tra i rivoluzionari e tra coloro i quali non avevano mai approvato l'aspetto insurrezionale del patriottismo polacco. L'esperienza del lavoro organico fu inizialmente limitata alla parte prussiana della Polonia spartita dove non c'erano state rivolte e, nonostante il severo controllo da parte dell'occupante, esistevano dei margini di autonomia e benessere dai quali poter partire. Per ottenere il progresso desiderato bisognava operare nei settori economico-agricolo, civile, culturale e farlo nel contesto delle leggi vigenti e con la collaborazione di tutte le forze sociali. Questa attività escludeva a priori l'uso della violenza, per il momento almeno,

e avrebbe potuto portare, secondo i patrioti rivoluzionari ad un'abolizione della società polacca come la conoscevano e al passaggio alla lotta armata per l'indipendenza. Dopo la morte di Nicola I (1796-1855) il successore al trono dei Romanov, Alessandro II (1818-1881) allentò il duro controllo esercitato dal suo predecessore sulla parte polacca del suo immenso impero e ciò rese possibile un timido inizio della pratica del lavoro organico e con il suo successo il riproporsi di progetti violenti insurrezionali da parte delle associazioni studentesche, di quelle esistenti in seno all'esercito e di parte della diaspora provocata dalle sconfitte nelle precedenti rivolte.

La scelta del lavoro organico fu una reazione politica alla sconfitta del 1864 e alle sue durissime conseguenze, ma fu anche frutto della constatazione dell'inutilità per la causa polacca della "primavera dei popoli" e di ogni tentativo diplomatico per realizzarla (Świętochowski 1886). Delusioni che si tramutarono in un patriottismo costruttivo che si muoveva anche dall'analisi dei problemi presenti nella società polacca e che avrebbe avuto tra i propri obiettivi la difesa della popolazione sotto sovranità prussiana e in lotta contro il *Kulturkampf* di Bismark (1815-1898). Una forma di amor patrio che nei romanzi di Eliza Orzeszkowa (1841-1910) (Orzeszkowa 1874;1878) si confronta con i temi della questione ebraica, del rapporto tra ebrei e nobiltà polacca e tra ortodossia ebraica e liberalismo polacco e affronta anche il ruolo dell'aristocrazia terriera nel contesto socio-politico polacco (Orzeszkowa 1888). La violenza/insurrezione come strumento in sé valido per ottenere importanti obiettivi non è condannata, è l'uso errato, senza cioè un'adeguata preparazione politica, ad essere messo in discussione dallo scrittore Józef Ignacy Kraszewski (1812-1887) (Kraszewski 1864). I russi furono molto abili nel togliere il sostegno dei contadini alla rivolta mediante la concessione di terre e approntando una prima riforma agraria che avrebbe eroso un eventuale sostegno futuro a forme di contestazione violenta del potere dello zar e creato le premesse per uno sviluppo industriale e la formazione di una classe operaia. La piccola e media nobiltà terriera polacca si riversò nelle città alterandone gli equilibri e pesando sulla ricerca di lavoro. Una frattura tra nobiltà terriera e contadini avvenne nello stesso periodo anche nella Galizia asburgica, ma la cauta e tollerante politica di Vienna evitò lo scoppio di ribellioni. Nel periodo post rivolta del 1861-64 il tema dell'insurrezione fu affrontato in maniera differente a seconda della posizione ideologica. I positivisti si ponevano l'obiettivo immediato di rifondare economicamente e culturalmente la società polacca gradualmente e posticipando al raggiungimento di tali obiettivi il problema del recupero dell'indipendenza. Rompevano così con la tradizione romantica e post romantica che convinta della missione di dimostrare la superiorità dell'elemento spirituale su quello materiale attribuita alla nazione polacca, manteneva l'obiettivo irredentistico.

L'area conservatrice dalla quale trarrà origine il partito di Roman Dmowski (1864-1939) vedeva nella diplomazia e nel mantenimento di rapporti non conflittuali con le potenze occupanti la via per giungere all'indipendenza, mentre il raggruppamento socialista poneva in cima alla propria lista dei desideri l'eliminazione delle diseguaglianze sociali tramite la lotta di classe. La corrente positivista escludeva la violenza, almeno nell'immediato, come strumento di lotta e in ciò trovava un punto d'incontro con l'area conservatrice che diede vita ad una revisione interpretativa della storia polacca diretta a capire i motivi dell'incapacità a difendere l'indipendenza, comprensione senza la quale l'indipendenza non sarebbe stata recuperata. I positivisti arrivarono all'estrema considerazione che lo sviluppo fosse l'obiettivo principale e che dell'indipendenza si potesse anche fare a meno. Fu questo anche il periodo in cui si creò e consolidò nelle tre aree la struttura sociale da cui sarebbero nati i partiti, futuri protagonisti della lotta politica della fine dell'Ottocento e del Novecento.

La violenza come strumento politico fu offuscata dalla diffusione del cattolicesimo solidaristico nei territori che dal Congresso di Vienna in poi avevano costituito il Granducato di Posen (Poznań) sotto sovranità prussiana e con una fantomatica tutela internazionale a garanzia dell'autonomia amministrativa e dello sviluppo della nazionalità polacca. Nacquero circoli agrari, associazioni artigiane e contadine, cooperative di risparmio e credito, una banca territoriale. Il clero cattolico e i proprietari terrieri polacchi in opposizione al *Kulturkampf* bismarchiano furono alla base del fenomeno e con il loro sostegno alla creazione e diffusione di biblioteche popolari contribuirono a mantenere vivo l'uso del polacco e una condivisione di memorie. La riforma agraria e il grande mercato tedesco favorirono lo sviluppo agricolo e la nascita e il consolidamento di una classe di contadini ricchi che si preparava a diventare la base dei futuri partiti contadini. Parte dei contadini privi di risorse per l'acquisto di terre abbandonarono il bracciantato per essere assorbiti come operai dalla nascente industria di trasformazione agro-alimentare e diventare sensibili alla propaganda socialista. La possibilità per tutti i contadini che ne avessero i mezzi di acquistare anche piccolissimi appezzamenti, negata da Berlino, concessa nelle proprie aree dai governi asburgici e russi, aumentò la diffusione e la parcellizzazione della proprietà terriera, conquistò, inizialmente, il consenso dei nuovi proprietari, ma limitò lo sviluppo agricolo e fu un freno per la crescita in generale dell'economia. La base proletaria per i futuri partiti di sinistra fu data in Galizia dallo sfruttamento petrolifero nell'ultimo ventennio del XIX secolo e dal successo del settore tessile nella zona di Łódź, che aveva fatto della città polacca il principale centro di attecchimento delle idee socialiste dell'Impero russo. Idee il cui sviluppo contribuì a creare le fondamenta delle violente ribellioni contro la guerra russo-giapponese del 1904-1905 in generale e l'invio di polacchi al fronte in particolare. Le autorità

russe, in difficoltà a controllare il fenomeno, scelsero un nemico interno facilmente identificabile, sul quale già pesavano molte accuse mai provate, per scaricare la tensione.

Un problema politico-sociale fu affrontato generando ulteriore violenza: quella contro la popolazione ebraica, additata come la quinta colonna del nemico nipponico all'interno dell'Impero russo. La ricca presenza di miniere di carbone fece del bacino di Dąbrowa in Alta Slesia un centro siderurgico, mentre Białystok attraeva dalle campagne coltivate in forma estensiva braccianti nella sua industria tessile. La Galizia asburgica fu fornitrice di materie prime, con una agricoltura poco sviluppata e con i contadini proprietari fondamentali nella creazione e mantenimento del consenso alla politica di Vienna. Una politica tesa a mantenere in equilibrio le componenti aristocratica, dei ricchi proprietari terrieri e contadina. Quest'ultima era la più numerosa e piuttosto riluttante, nelle tre aree, all'accettazione dell'ideale nazionalista. Il pur diseguale sviluppo industriale aveva creato un proletariato pronto a prendere coscienza delle proprie esigenze e a vedere nell'ideale socialista un possibile loro soddisfacimento. Una borghesia del commercio, delle professioni e della burocrazia viveva nelle città. La Chiesa cattolica dove era penalizzata dal potere come nelle zone prussiana e russa acquisiva e rafforzava le caratteristiche di chiesa nazionale; nella Galizia asburgica l'alto clero così come l'aristocrazia terriera erano vicini al potere di Vienna (Davies 2005). Nelle tre aree erano presenti minoranze di nazionalità non polacca, la maggiore delle quali era l'ebraica, contro di esse sarebbe stato, in buona parte, destinato l'accusatorio messaggio nazionalistico e maggiori soluzioni ai problemi quotidiani la sua realizzazione avesse prospettato, più sarebbero aumentate le probabilità di attecchimento e successo dell'idea.

L'intelligenza polacca fu un fattore importante per i movimenti nazionali. Il lavoro non manuale, impiegatizio e di concetto fu uno sbocco per i proprietari terrieri impoveriti nella Polonia russa e per la piccola nobiltà galiziana, che poteva accedere ai ruoli dell'amministrazione dello Stato. L'eccesso di offerta di forza lavoro a fronte di una bassa richiesta rese ancor più predisposti all'accoglienza del messaggio nazionalista i presunti intellettuali.

Alessandro II di Russia aveva unito durante il suo impero riforme dell'amministrazione tributaria e dell'esercito, l'eliminazione del servaggio (1861) e il ripristino (1864) delle assemblee elettive locali (*zemstvo*), ad una politica estera molto aggressiva e ad una durissima repressione dei moti nazionalisti del 1863-1864 nel Regno polacco. Il potere dello zar non fu toccato dalle riforme. L'autocrazia rimase tale e avvalendosi, accogliendo i suggerimenti del suo ex tutore il principe Kostantin P. Pobedonoscev (1827-1907), del conte Dmitri A. Tolstoj (1823-1889) e di Michail N. Katkov (1818-1907), Alessandro III (1845-1894) asceso al trono dopo l'assassinio del padre il 13 marzo 1881, inaugurò una politica nazio-

nalista per la quale la cultura e la lingua russa, la religione, la nazionalità e le istituzioni russe sarebbero state al di sopra di tutto. L'indirizzo voluto dallo zar portò ad una politica interna ed estera molto aggressiva, violenta, limitatrice di quanto il padre aveva concesso e repressiva verso le minoranze non russe dell'Impero, ottenendo il non desiderato risultato di rafforzare o far nascere in esse il senso identitario che si opponeva alla politica di russificazione e iniziava a toccare anche il popolo contadino verso il quale nei territori polacchi spartiti l'intelligenza, accogliendo le idee del populismo russo degli anni Settanta, intravedeva il depositario dell'identità nazionale.

Il governo russo non si mostrò all'altezza delle esigenze del tempo e con la repressione fatta di forche, carcere duro, sequestri di beni e confino tentò di bloccare i cambiamenti in corso. I movimenti anarchici e nichilisti continuavano la loro lotta contro il potere costituito per mezzo di attentati. La violenza come strumento era presente e viva in tutti i territori dell'Impero russo e si mantenne come tramite di realizzazione politica e di comunicazione tra avversari fino alla nascita della nuova Polonia quando muteranno i soggetti che l'esprimevano, ma non la sostanza. L'accoglienza o meno dei messaggi nazionalista e di riscatto sociale qualificava la violenza come strumento politico e non come scoppio improvviso di rabbia. Dopo la prima guerra mondiale il nuovo Stato polacco dovette gestire il passaggio da tre legislazioni differenti ad una; costruire un apparato istituzionale; provare a creare un corretto rapporto di dialogo tra i partiti politici; ricostruire l'economia distrutta dal conflitto, dalle requisizioni, dai passaggi degli eserciti e dalla rottura del quadro politico di riferimento. Ognuna delle aree spartite era stata, inoltre, integrata nell'economia dei Paesi occupanti. Si trattava di una riedificazione materiale poiché spiritualmente la Polonia aveva continuato a esistere anche durante il periodo delle spartizioni. L'identità polacca intesa come senso di condivisione di una famiglia di memorie risalente al periodo in cui la Polonia era stata la principale potenza dell'area si era mantenuta nel tempo – rafforzandosi sotto il governo di Alessandro III – pur se con intensità differente a seconda dell'appartenenza sociale: poco presente tra i contadini, più forte tra gli intellettuali, meno intensa nell'alta borghesia commerciale, nell'alto clero e nella parte della nobiltà residente nelle capitali degli stati occupanti, parte della quale durante l'*Ausgleich* del 1867 aveva sostenuto gli Asburgo ricevendo in cambio maggior autonomia. Impresa ardua la ricostruzione mentre il contrasto con la Russia bolscevica cresceva al punto che sarebbe sfociato in una guerra e le relazioni con i paesi vicini diventavano sempre più complesse (Wandycz 1969). Lo Stato polacco ricevette dalla prima guerra mondiale un'eredità di violenza manifestata in particolare nell'instabile e ancor non completamente definita area del confine orientale.

Lo stesso ministro degli Affari esteri polacco Eustachy Sapieha (1881-1963) dubitava della durata della pace e delle sue disposizioni territoriali e riteneva essere la linea di frontiera (orientale) temporanea (DBFP 1961). I combattimenti tra eserciti e truppe eterogenee lungo i confini in via di definizione giustificavano le impressioni del principe Sapieha. Gli scontri avvenivano per l'affermazione violenta di un principio nazionalistico di possesso su terre ritenute proprie. La distinzione tra eserciti regolari, paramilitari, contadini armati, unità di autodifesa e bande di rapinatori era un'impresa ardua e spesso pericolosa. La guerra e la scomparsa dei tre Imperi avevano rafforzato gli elementi identitari delle popolazioni dominate e nel dopo guerra servirono a "marcare" le nazionalità. Lingua, tradizioni, religione furono le basi più evidenti di nazionalismi in lotta già durante la guerra. Lungo l'ancora non definito confine orientale il nazionalismo polacco visse la prova più dura del suo processo di affermazione.

La violenza senza controllo fu parte integrante della confusione regnante nell'area. Le forze di Varsavia è più corretto indicarle come paramilitari, poiché non erano ancora sotto il pieno controllo dell'autorità di uno Stato in corso di formazione e ciò aumentò la possibilità di violenze contro le minoranze con, a volte, il plauso di parte della popolazione civile. Il tentativo di creazione di un esercito precedette la dichiarazione di rinascita dello stato polacco, 3 novembre 1918. A provarci furono tutti i centri di potere polacchi esistenti in quel periodo. Dopo la dichiarazione dell'Intesa del 3 giugno 1918 che dava il proprio assenso alla rinascita della Polonia il Comitato Nazionale Polacco (*Komitet Narodowy Polski*) con sede a Parigi, (fondato a Losanna da Dmowski nell'agosto 1917 e operativo fino al gennaio 1919) riconosciuto per prima dalla Francia il 20 settembre 1917 e poi dalle altre potenze dell'Intesa, affidò con il pieno assenso francese al generale Józef Haller di Hallemburg (1873-1960) il comando e la formazione in Francia di una forza militare denominata Armata polacca all'estero (Patricelli 2004). Anche il Consiglio di reggenza con sede a Varsavia tentò invano la creazione di un esercito, così come il Governo che si era insediato a Cracovia dopo il ritiro degli austro-ungarici. Nel caos del primo periodo post-bellico in Galizia nacque la Repubblica contadina di Tarnobrzeg che espropriò i latifondisti. A Varsavia le forze tedesche rimaste crearono un proprio *Soviet* e si accorderanno, per avere agevolata la ritirata, con Józef Piłsudski (1867-1935) (Suleja 1995) – che sarà conosciuto più comunemente con l'appellativo di Comandante – le cui forze sostenevano a Lublino il Governo popolare provvisorio della Repubblica polacca presieduto dal socialdemocratico Ignacy Daszyński (1866-1936). L'11 novembre 1918 quest'ultimo e il Consiglio di reggenza misero il potere nelle mani di Piłsudski appellandosi ai soldati smobilitati dai vari eserciti, ai legionari del Comandante e ai giovani i quali per ragioni di età non avevano partecipato alla guerra. La catena di comando, però, ancora non funzionava e, dato il contesto in

cui le formazioni operavano, aumentò la possibilità di violenze sulla popolazione civile, giustificate anche dal presunto sostegno di parte di essa al nemico durante la guerra e dalla presunta presenza in mezzo ad essa di cecchini e spie o comunque di collusi con l'avversario o sostenitori dei comunisti russi.

Violenze a sfondo antisemita furono perpetrate in molte parti della Polonia e la collusione degli ebrei con i Bolscevichi fu la giustificazione data durante le inchieste che seguirono le brutalità commesse. Un nazionalismo degenerato mischiato all'antisemitismo ed espresso principalmente con la forza fu alla base di forme di violenza in cui il coltello era lo strumento utilizzato. Gli ebrei ortodossi erano le vittime designate alle quali erano tagliati e spesso bruciati i *payot* e le barbe con una cattiveria dal valore simbolico molto forte: si eliminavano i segni più caratteristici dell'appartenenza religiosa e identitaria dell'oggetto dell'aggressione e lo si faceva in maniera umiliante tenendo la persona piegata e usando in maniera brutale un coltello sì da strappare anche brandelli di pelle o di cuoio capelluto lasciando ferite e cicatrici che avrebbero segnato la vittima. L'atto era perpetrato in pubblico e a volte l'intera testa era rasata affermando un potere di vita e di morte e lanciando un messaggio minaccioso alla comunità di appartenenza rafforzato dagli incendi appiccati nella Polonia orientale a case e negozi di proprietà ebraica. Il fuoco usato contro i beni e, in particolare, le abitazioni consentiva di mantenere l'anonimato e, nello stesso tempo, possedeva una rilevante visibilità, aveva un valore rappresentativo di purificazione dal nemico e permetteva una partecipazione collettiva priva di responsabilità.

Le più importanti posizioni del nazionalismo polacco si rifacevano principalmente alla visione che di esso avevano il Partito Socialista Polacco (*Polska Partia Socjalistyczna*, PPS; 1892) di Piłsudski e il Movimento Nazionale Democratico (*Stronnictwo Narodowo-Demokratyczne*, SN-D; 1897), dal 1919 Unione Nazionale del Popolo (*Związek Ludowo-Narodowy*, ZL-N), dal 1928 al 1944 Movimento Nazionale, (*Stronnictwo Narodowe*, SN), il cui filo conduttore era rappresentato dal loro fondatore e principale organizzatore Dmowski (Dmowski 1926-27; 1939) e il cui complesso di movimenti sarà conosciuto con il nome di *endecja*, Democrazia Nazionale (Davies 2005:39). Entrambi le aree politiche erano dotate di un aspetto violento più o meno esplicito. Il partito di Piłsudski aveva razionalizzato l'uso della violenza ed era provvisto di una struttura para militare finalizzata al raggiungimento degli obiettivi preposti non posseduta dall'organizzazione di Dmowski, il cui messaggio politico era comunque violento e la violenza fisica, operata da terzi rispetto al partito, ne diventava la conseguenza. I due leader dotati di una personalità decisa e il primo anche di un forte carisma furono i protagonisti della storia della Polonia tra la fine dell'Ottocento e le due guerre mondiali. I raggruppamenti di entrambi erano diventati partiti di massa grazie ad un avvenimento

violento per eccellenza: una guerra, in questo caso quella russo-giapponese del 1904-05. Le manifestazioni avverse la mobilitazione militare e il conflitto visto come imposto e lontano dagli interessi polacchi segnarono l'inizio di una partecipazione di massa alla vita politica.

Le proteste nelle città, soprattutto a Varsavia, la combinazione di richieste sociali e nazionali e gli scioperi iniziarono a far uscire il nazionalismo dalla fase elitaria predisponendolo ad allargare la propria base popolare. Il nazionalismo di Piłsudski aveva una solida base nella nostalgia per la Confederazione polacco-lituana e nella sua peculiarità: l'essere la principale potenza dell'area. Una visione che dato il contesto in cui avrebbe dovuto concretizzarsi aveva insito in sé un principio di realizzazione violento legato alla preliminare definizione dello spazio polacco i cui confini, in particolare quelli orientali, erano interessati da dinamiche di guerra civile e rivolta nazionale mescolati ad una guerra di conquista alle quali bisognava aggiungere il problema del confronto con Mosca. Il tempo avrebbe dimostrato come il sogno di ricreare la Confederazione fosse solo prevalentemente polacco e privo di fascino per la maggior parte dei capi della nuova Repubblica lituana. Stanislavas Narutavičius (1862-1932), fratello naturale del primo presidente polacco Gabriel Narutowicz (1865-1922), fu uno dei firmatari della Dichiarazione di Indipendenza della Lituania (16.02.1918). La guerra polacco-lituana pur avendo le sue origini nelle tensioni tra Kaunas e Varsavia fece parte del più vasto conflitto polacco-sovietico.

La spinta polacca verso est mirava al possesso delle città di Suwałki, Augustów, Wilno (Vilnius). La guerra durò dal 1 settembre 1920 al 7 ottobre successivo e si concluse con una pace che prevedeva il mantenimento ai Lituani di Vilnius, occupata prima dai polacchi il 19 aprile 1919 e successivamente dai sovietici il 14 luglio i quali l'avevano restituita alla Lituania dopo la sconfitta nella battaglia della Vistola. Il 9 ottobre la divisione di fanteria lituano-bielorussa dell'esercito polacco di stanza a Vilnius inscenò un ammutinamento e occupò la città che divenne la capitale della Lituania Centrale filo-polacca e il 20 febbraio 1922 fu annessa alla Polonia.

Nella seconda metà dell'Ottocento gli effetti delle spartizioni, il potere spesso durissimo esercitato dalle potenze occupanti e le sconfitte dei tentativi rivoluzionari avevano creato una condizione che Stanisław Szczęśny Potocki (1751-1805), uno degli artefici della Confederazione di Targonica, aveva, in precedenza, identificato con la difficoltà a parlare di Polonia e di Polacchi e con la necessità che quest'ultimi dimenticassero la propria patria. Nel rapporto con la potenza dominante i comportamenti dei polacchi che si ponevano il problema potrebbero riassumersi nella triade: lealismo, ribellione/insurrezione, conciliazione. Piłsudski rientrava nella seconda tipologia. Non condivideva le idee dei nostalgici della Confederazione di Targonica e di chi vedeva, come Henryk Rzewuski

(1791-1866), nell'autorità russa la possibile unione delle popolazioni slave e al livello strettamente polacco ciò coincideva con una politica conservatrice del potere aristocratico. La questione politica del rapporto con la potenza occupante e quella sociale comunque più "interna" apparivano strettamente legate. Non condivideva, il futuro Maresciallo neanche l'idea di una presunta rinascita dal (per lui presunto) corrotto spirito polacco tramite l'aiuto russo come pensava invece il lealista Adam Gurowski (1805-66) (Gurowski 1840;1848) durante il suo travagliato rapporto con la potenza occupante (Walichi 1979). Piłsudski rientrava nel filone della ribellione/insurrezione e più in generale del diritto ad opporsi al potere costituito che nella Repubblica nobiliare aveva il suo riferimento storico, ma reinterpretava in maniera più concreta e aggiornata al contesto storico un ribellismo altrimenti fine a sé stesso. La violenza era stata ed era una sorta di lingua veicolare per chi si riconoscesse nel filone insurrezionalista ed era uno dei punti di contatto con i Carbonari italiani, i Decabristi russi, la Fraternità tedesca e soprattutto con la memoria del sangue versato dai protagonisti polacchi delle periodiche e vane sollevazioni contro le potenze occupanti. Al nazionalismo insurrezionale aderirono in tempi diversi i cadetti reduci dalla Rivolta, alla quale diedero il nome, del 1830-31, conosciuti come Gruppo del Belvedere Novembre 1830, dall'attacco sferrato in quella data al Palazzo del Belvedere sede del potere russo nel ducato di Polonia, contro l'ordine del vice-re gran duca Costantino, fratello dello zar, di schierare truppe polacche a sostegno della repressione delle rivoluzioni in Belgio e Francia (Duffy e Ricci 2015).

Il nazionalismo con finalità riunificatrice dei territori polacchi era in Piłsudski prioritario rispetto all'istaurazione del socialismo, andando oltre l'eguaglianza iniziale presente nel PPS e rispecchiando un contrasto esistente, ma con soluzioni opposte, nei partiti della Sinistra polacca, prima della rinascita dello stato unitario, che davano la priorità alla soluzione della questione sociale piuttosto che alla riunificazione. Il Partito operaio polacco "Proletariat" fondato nel 1882 da Ludwik Waryński (1856-1889) era antinazionalista. Il programma di Bruxelles, stampato a Ginevra nel 1879, al quale aveva concorso anche Waryński, vedeva nell'internazionalismo proletario e nella lotta di classe gli elementi principali. Róża Luksemburg (1871-1919) e i marxisti della Social-democrazia del Regno di Polonia e Lithuania, (*Socjal-demokracja Królestwa Polskiego i Litwy* 1898-1918, SDKPiL) erano anche loro internazionalisti e rivoluzionari contrari alla riunificazione polacca.

La violenza nel progetto politico di Piłsudski aveva avuto sempre un ruolo centrale e si era manifestata prima dello scoppio della prima guerra mondiale in tre maniere differenti legate alla possibilità di una rivolta nazional-popolare: attentati per destabilizzare nel Regno polacco la Russia, potenza occupante, le rapine agli uffici postali per finanziare l'attività terroristica e mantenere l'orga-

nizzazione necessaria e, in fine, lo scontro armato all'interno di una sollevazione generale. I sostenitori del Comandante avrebbero dovuto assorbire l'idea dello scontro fisico e prepararsi ad esso. La questione non era se si dovesse o meno utilizzare la violenza come strumento, bensì in che misura e in relazione a quale obiettivo. Il futuro Maresciallo e chi gli stava vicino accettandone le idee ritenevano che la via per ristabilire una Polonia indipendente fosse la sollevazione popolare e la partecipazione a eventuali rivoluzioni in Russia per sfruttarne i vantaggi. Per l'eventuale insurrezione avrebbero dovuto sussistere due condizioni: avere armi e saperle utilizzare e nessuno avrebbe potuto stabilire quando e in che quantità sarebbero state possedute e come sarebbero state utilizzate. Oltre a procurarsi le armi bisognava addestrare i possibili rivoltosi ad adoperarle; si rendeva così necessaria una struttura in grado di svolgere tale compito e di conseguenza ci volevano i finanziamenti per realizzarla. Dal marzo 1904 Piłsudski chiese la partecipazione finanziaria all'iniziativa delle organizzazioni socialiste della Finlandia – che però si opposero –, del Caucaso e dell'Ucraina.

Tra gli studenti polacchi all'estero si formarono gruppi di preparazione militare. Sempre nel marzo del 1904 a Varsavia gruppi male organizzati diedero la caccia e pestarono presunte spie della polizia zarista. Dal mese successivo iniziò la creazione di un disciplinato gruppo di combattimento specializzato nella guerriglia urbana sotto la guida di Bolesław Berger (1876-1942) che rientrato in anticipo, nel 1903, da tre anni di esilio in Siberia dal dicembre 1903 all'aprile 1904 fu membro del comitato centrale del PPS e principale organizzatore delle manifestazioni di protesta contro la guerra russo-giapponese e la mobilitazione di soldati polacchi in tre voivodati del sud e in due del nord del Regno. Le manifestazioni principali si svolsero a Varsavia, gli scontri furono durissimi con morti e feriti ricordando all'Occidente europeo l'esistenza di una questione polacca con la quale si sarebbero dovuti fare i conti. Il bisogno di risorse e la possibilità di sfruttare le possibili ricadute politiche del conflitto spinsero Piłsudski a recarsi in Giappone nel maggio 1904. Oltre a chiedere armi e a ottenerle in misura molto ridotta rispetto alle sue richieste, offrì la creazione di un fronte interno alla Russia con la formazione di una legione polacca con la quale avrebbe impegnato le forze zariste. I giapponesi non si dimostrarono interessati alla proposta e neanche a quanto Piłsudski domandava in cambio: la discussione della questione polacca in sede di conferenza della pace tra i due belligeranti. Nella stessa circostanza Piłsudski che vedeva già oltre la rinascita di una Polonia indipendente manifestò la sua intenzione di creare una federazione tra Polonia, Bielorussia e Ucraina. Si trattava del progetto politico al quale dedicherà parte delle sue energie nel primo dopo-guerra.

La sconfitta contro i giapponesi fu l'elemento scatenante della rivoluzione russa del 1905. Nella parte polacca dell'impero zarista ciò portò ad una parziale

modifica del rapporto tra violenza e nazionalismo, poiché ai temi cari al nazionalismo nella interpretazione del PPS e anche dei nazional democratici si saldarono le varie problematiche sociali e la violenza quando si verificò fu anche frutto delle rivendicazioni socio-politiche del periodo. La questione sociale era comunque politica ed aveva anche delle carature nazionalistiche se l'interlocutore principale era una potenza occupante e se le soluzioni richieste passavano attraverso affermazioni di carattere nazionale. Il PPS era dotato di una struttura ben organizzata, diffusa nella società polacca del Regno e della Galizia che divenne base e diffusione del nazionalismo quando a questo si associò la questione sociale. Il partito era soprattutto presente tra la classe operaia e divenne il catalizzatore di un insieme di forze anche eterogeneo per provenienza e formazione meglio indicato come sinistra patriottica polacca che nella soluzione della questione nazionale vedeva un passaggio necessario per la soluzione di quella sociale, riconosceva il ruolo di leader di Piłsudski e aveva la sua forza anche nell'essere formato da politici indipendenti, formazioni paramilitari e reti informali. Piłsudski riteneva, inoltre, che l'indipendenza da raggiungere attraverso la guerra fosse il mezzo per risolvere i problemi sociali polacchi mentre per una parte dei socialisti la rivoluzione li avrebbe risolti e non l'indipendenza. Vicini alla classe operaia russa posticipavano l'indipendenza allo scoppio e conseguente vittoria della rivoluzione. All'interno del PPS si crearono due schieramenti i "Vecchi" con Piłsudski e i "Giovani" favorevoli alla rivoluzione. Realista e convinto della bontà delle proprie idee il futuro Maresciallo spinse affinché il PPS fosse in grado di difendersi e nel periodo febbraio- aprile 1904 il partito si dotò di una organizzazione di combattimento formata da gruppi speciali di autodifesa armata dei lavoratori, separati dai gruppi volti all'agitazione politica, con il ruolo di tentare di garantire la sicurezza dei partecipanti durante le manifestazioni. L'organizzazione avrebbe svolto anche azioni terroristiche. Gli effetti della rivoluzione russa del 1905 consolidarono la presenza del PPS sul territorio sottolineandone la forza attrattiva e la capacità organizzativa e nello stesso tempo i dibattiti sulle scelte tattiche e sull'uso della violenza all'interno di esse furono rilevanti. Per Piłsudski e gran parte della vecchia guardia del partito, l'azione disorganizzata delle masse contro la potenza dello Stato moderno erano destinate alla sconfitta; fu per tentare di ovviare a questo problema che si perfezionò la struttura nata nel 1904 e il 5 febbraio 1905 al VII congresso del PPS fu istituita l'Organizzazione di Cospirazione e Combattimento del PPS (*Organizację Spiskowo-Bojową*). Una modifica alla struttura organizzativa nel senso di una sua centralizzazione venne decisa l'ottobre successivo, Piłsudski divenne capo del dipartimento operativo. Alla fine di dicembre 1905 il CC del PPS proclamò uno sciopero generale iniziato a Varsavia e successivamente esteso a Łódź e Radomko. Gli scontri con i militari e la polizia causarono morti e feriti e accelerarono l'organizzazione della parte combattente del partito. Cracovia

sarebbe stata la sede della scuola clandestina di combattimento. Strutturata in cellule, nel 1906 avrebbe riunito 800 membri, l'Organizzazione nella seconda metà dell'anno uccise 300 tra militari e funzionari civili e partecipò al "mercoledì di sangue" del 15 agosto 1906, quando la reazione delle truppe russe provocò 30 morti e un numero superiore di feriti. Si trattava di uno scenario in cui la violenza era il principale strumento di comunicazione esaltato poi dal conflitto mondiale e che nel primo dopo guerra nonostante alcuni elementi del contesto stesso mutassero stentò a diminuire. Nel febbraio successivo alle motivazioni sociali si aggiunse la richiesta di avere la parità linguistica tra il russo e il polacco. Durante le manifestazioni gli scontri con le forze di polizia e militari zariste furono numerosi e violenti. La mancanza di fondi necessari al finanziamento della struttura organizzativa e alla preparazione delle manifestazioni fu in parte ovviata con delle rapine l'ultima delle quali sarebbe stata eseguita ad un treno postale nel settembre 1908. Il metodo contestato da una parte dei membri del partito perché li rendeva simili ai banditi del tempo portò ad una scissione; dopo il congresso del 19-25 novembre 1906 i membri dell'Organizzazione di Cospirazione e Combattimento furono espulsi e formarono il PPS di Sinistra con un Comitato centrale a forte presenza ebraica.

Il programma dell'*endecja* evidenziava il realismo del suo principale fondatore. Dmowski credeva lontano il raggiungimento dell'indipendenza e riteneva l'interesse nazionale realizzabile cercando d'imporlo come prioritario in ogni settore della vita nazionale. Tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento e con le tre potenze spartitrici ancora salde nel proprio dominio ciò si concretizzava nel tentativo di sfruttamento dei tre contesti politico-giuridici per portare avanti gli interessi polacchi. Nel settore russo, dove il partito era più radicato, gli obiettivi da raggiungere sarebbero stati evitare di far progredire l'uso della lingua russa al posto del polacco, proteggere i resti di autonomia giuridica e politica del Regno, risvegliare il popolo passivo all'ideale nazionale; obiettivi dai quali la violenza sembra essere esclusa. In realtà, la violenza intesa come strumento politico è esclusa in quel frangente non per una qualche forma di principio morale, bensì poiché al momento era ritenuta inutile e controproducente, così come ne sarebbe stato l'utilizzo durante la guerra russo-giapponese. La politica di polonizzazione e contrasto delle manifestazioni politiche, economiche, sociali delle minoranze etniche presenti in Polonia raccontava però una storia differente. Dmowski condannava le manifestazioni lealiste al sostegno dello zar Nicola II; riteneva non si dovessero favorire le forze russe bensì sperare in una loro sconfitta. Era, per tale ragione, opportuno non provocare disordini suscettibili di bloccare le timide aperture che San Pietroburgo sembrava fosse intenzionata a concedere, in cambio della mancanza di contestazioni, e causare l'intervento delle truppe zariste stanziate nel Regno. Eventuali sollevazioni popolari non avrebbero avuto succes-

so e avrebbero provocato il peggioramento delle condizioni di vita dei polacchi. I seguaci di Dmowski limitavano le contestazioni pubbliche preferendo scrivere contro una guerra ritenuta d'interesse esclusivamente russo, per la quale non era necessario versare sangue polacco, ma sarebbe potuta servire per aggregare e costruire le forze polacche. Secondo Anna Żarnowska, il 93,2% di tutti i lavoratori partecipò all'enorme ondata di scioperi che spazzarono il Regno del Congresso nel 1905 sorprendendo i partiti socialisti e i nazional democratici (Żarnowska 1965). Il dialogo con i nuovi arrivati sulla scena politica divenne l'elemento più importante delle formazioni partitiche della Polonia russa.

La violenza del 1905 ebbe come attori protagonisti sullo sfondo di un forte contrasto sociale la potenza occupante, la Russia, le sue forze di controllo e repressione, l'esercito e la polizia, i due principali partiti con opinioni differenti su ogni aspetto della vita del Regno e, infine, la minoranza ebraica. La violenza verso gli ebrei fu la risultante di un antisemitismo di matrice sociale e culturale sommato ad un nazionalismo che li riteneva contrari alla rinascita della Polonia. La partecipazione di ebrei russi, che non parlavano il polacco o l'yiddish, alle manifestazioni a Varsavia fu notevole e questo pose il problema di come rapportarsi con loro e se o come inserirli nella visione della comunità nazionale che avevano Dmowski e Piłsudski e in larga parte spiega la forza e il ruolo che ebbe l'accusa di essere il presidente degli ebrei nell'assassinio di Gabriel Narutowicz. Le proteste e i disordini del 1904-5 furono percepite dai democratici nazionali come frutto di un interesse essenzialmente ebraico; provocate da ebrei, in aggiunta immigrati dalla Russia, per perseguire obiettivi propri e non polacchi che avrebbero portato ad uno scontro aperto con l'impero zarista al quale Dmowski guardava per ottenere una maggior autonomia della Polonia. Il timore per l'attivismo ebraico si andava ad aggiungere al giudizio fortemente negativo sugli scioperi di operai polacchi, di origine ebraica e non, contro proprietari polacchi che rompevano l'unità organica della nazione messa ancor più in pericolo dai legami con il socialismo internazionalista. L'identificazione degli ebrei polacchi e non, come rivoluzionari, anti polacchi e successivamente come filo sovietici diede a chi affrontava la questione ebraica un elemento in più per chiedere e ottenere popolarità e consenso imputando agli ebrei la responsabilità di ogni problema e accrescendo la forza dell'antisemitismo. La partecipazione politica di molti ebrei non assimilati parlanti yiddish e russo in eventi rivoluzionari ebbe un effetto negativo sulla classe media polacca e portò la questione ebraica al centro delle preoccupazioni democratiche nazionali. Nella Polonia del Congresso vivevano alla fine dell'Ottocento circa 1.300.000 ebrei e circa 800.000 in Galizia concentrati in maggior parte nelle città e nelle cittadine, gli *shtetl* descritti così bene nella loro complessa e commovente umanità dai fratelli Singer. Cristiani polacchi ed ebrei si troveranno a condividere pur se in maniera sproporzionata e a vantaggio dei

primi, risorse e obiettivi e questo faceva, specialmente nei periodi di crisi, dei secondi potenziali concorrenti e, nel peggiore dei casi, dei possibili nemici la paura verso i quali poteva essere un fattore aggregante. Elemento questo suscettibile di utilizzazione dai democratici nazionali. La diffusione del Bund, il partito socialista ebraico che mentre dichiarava essere la Polonia la patria degli ebrei polacchi rivendicava il socialismo e il potere ai lavoratori, indicava la presenza rilevante di operai di origine ebraica le cui idee non collimavano con quelle dei democratico-nazionali. Il Bund era sorto nel 1897 in clandestinità a Vilnius sulla scia di forme di tutela già esistenti degli interessi dei lavoratori ebreo-lituani e più in generale con lo scopo di difendere la vita degli ebrei dall'ondata di *pogrom* iniziata dopo il 1881. Dmowski non amava gli ebrei e ancor meno apprezzava le loro organizzazioni e si riferiva all'Organizzazione combattente del PPS come formata da ebrei e lunatici.

La guerra russo-giapponese fu un veicolo di violenza non solo al fronte in Estremo oriente. I disordini nel Regno del Congresso cominciarono durante le fasi iniziali del conflitto e crebbero progressivamente così come il malcontento per le perdite russe e la mobilitazione. La brutalità della repressione delle manifestazioni sorprese e impaurì chi pur facendo attività politica in tutta l'area si teneva lontano da esse. Nel periodo 1905-1907, la violenza nei rapporti tra i partiti delle aree socialista PPS, Bund, SDKPiL e di destra, *endecja* e soprattutto i militanti della Unione Nazionale dei Lavoratori (*Narodowy Związek Robotniczy*, NZR; 1905) divenne rilevante. La NZR collaborò spesso con la polizia zarista per la repressione degli scioperi. Alle motivazioni nazionaliste, sociali e antisemite si aggiunse anche l'aspetto religioso come ragione di una aggressività perpetrata contro la setta eretica mariavite (imitatori della vita di Maria), fondata dalla suora cattolica Maria Franciszka (al secolo Feliksa Magdalena) Kozłowska (1862-1921) e dal sacerdote Jan Maria Michał Kowalski (1871-1942) nella Polonia russa nel 1893, entrambi furono scomunicati da Pio X (1835-1914), i quali predicavano contro la corruzione del clero e a favore di una nuova spiritualità. I Mariaviti erano socialmente radicali e tendevano ad aderire ai partiti socialisti, in particolare l'SDKPiL. Negli attacchi contro di loro e contro le forze socialiste, accusate di fare gli interessi degli ebrei, i democratici nazionali si presentarono con successo come gli unici veri difensori della nazione polacca. Elemento importante dell'ideologia democratica nazionale, l'antisemitismo acquisì nel tempo la caratura principale dell'identificazione degli ebrei come principale minaccia alla sovranità polacca. Le elezioni per la Duma del 1906 furono un passaggio importante della esclusione degli ebrei dall'immagine della futura comunità polacca che aveva Dmowski. Pur avendo la Duma le funzioni di un consiglio consultivo i nazionali democratici speravano in una possibile evoluzione in un vero parlamento nel quale poter ottenere vantaggi alla loro causa. Ecco perché era importante che a rappresentare

gli interessi della Polonia fossero polacchi e non ebrei. La capitale avrebbe avuto due rappresentanti. Il sistema elettorale avrebbe dato agli ebrei delle città e in particolare a quelli residenti a Varsavia una influenza sul voto superiore a quella già posseduta grazie alla loro rilevante presenza nella popolazione. Le elezioni furono un'altra tappa della stabilizzazione dei fattori di violenza antisemita. I socialisti mirando ad un'indipendenza che non passava per la competizione elettorale, le boicottarono e gli avversari principali dei nazional democratici furono un gruppo di liberali di Varsavia, i Democratici progressisti di Petizione (*Pedecja*) firmatari di un accordo con il Comitato elettorale ebraico per conquistare e spartirsi i due posti di rappresentanti alla Duma spettanti alla capitale. Questa alleanza elettorale rafforzò la visione dell'ebreo come antagonista e nemico politico. I nazional democratici consci dell'importanza economica ed elettorale della parte ebraica della popolazione del Regno si dichiararono disponibili ad un dialogo alle proprie condizioni che se realizzato avrebbe notevolmente ridotto i fattori di scontro violento.

Antisemitismo e dichiarazioni di apertura andarono di pari passo. Non avrebbero respinto chi avesse teso la mano verso di loro e in particolare non lo avrebbero fatto con gli ebrei ai quali promettevano tolleranza, uguaglianza di diritti e di essere i portavoce dell'abolizione delle leggi discriminatorie. Questa posizione confermata per l'elezione della seconda Duma, mutò per la terza nella quale il boicottaggio degli altri partiti polacchi e ebraici consentì ai nazional democratici di concorrere senza oppositori. Il partito nazional democratico tentò una politica di cooperazione con il governo zarista rompendo i rapporti con i democratici costituzionalisti russi e accentuando il profilo antisemita. La politica di vicinanza alla Russia non ebbe risultati positivi e fu la causa principale dell'uscita dalla Lega Nazionale del NZR nel 1908 e l'anno successivo dell'organizzazione universitaria *Związek polskiej młodzieży* (Unione di giovani polacchi). Il punto critico delle relazioni tra democratici nazionali e ebrei polacchi furono le elezioni della Duma del 1912 nel cui periodo il nazionalismo polacco si spostò verso un crescente odio di razza e l'identificazione sempre più stretta dei termini "ebraico" e "rivoluzionario". La minoranza russa ebbe riservato uno dei due seggi di Varsavia lasciando aperta la possibilità che l'altro seggio rimanente potesse essere conquistato dagli ebrei. L'antisemitismo acquistò un valore propagandistico molto intenso e gli attacchi della stampa popolare furono così duri al punto da spingere la censura russa ad intervenire. Si stava consolidando il clima che avrebbe dieci anni dopo portato all'assassinio del primo presidente della Repubblica polacca. La violenza legata al boicottaggio delle attività ebraiche non fu rivolta solo contro i legittimi proprietari, ma anche contro i polacchi che non si prestavano a farlo. Sia la Destra che la Sinistra all'interno della propria concezione della comunità nazionale avevano una parte aggressiva che favorì la violenza. Le élite al potere presentavano

visioni concorrenti della comunità immaginata della nazione polacca. E questo aumentava i fattori di scontro.

La situazione politica peggiorò con lo scoppio della guerra che accrebbe gli elementi di crisi e legittimò ogni tipo di violenza. Il rapporto tra i nazional democratici, i polacchi in generale e la comunità ebraica peggiorò nel suo complesso. Le accuse di collaborazionismo con i tedeschi e simpatia per i bolscevichi si aggiunsero a quelle per la richiesta di autonomia per la popolazione ebraica e di mancato sostegno alla causa dell'indipendenza polacca. Il complesso di queste imputazioni nello scenario della guerra russo-polacca, della povertà e disperazione del primo dopo guerra saranno la ragione principale delle violenze e delle centinaia di vittime da esse causate dalla fine del conflitto ai primi anni Venti del Novecento. Il *Sejm* del *Commonwealth* polacco-lituano era stato il più potente, ma non il più efficace, parlamento nella prima Europa moderna. La memoria di ciò era molto forte, ma non bastava a fare del *Sejm Ustawodawczy* (*Sejm* legislativo o costituzionale) convocato da Piłsudski nel 1919 un organo efficiente. Era un corpo fondamentalmente nuovo, eletto da una società con poca esperienza della politica parlamentare e ciò aumentò la possibilità che il "dibattito" politico si spostasse fuori dalle aule, senza regole e con un alto tasso di litigiosità. Solo alcuni deputati furono eletti con il suffragio universale e con regolari elezioni. La Galizia orientale, che era ancora contesa tra i polacchi e gli ucraini, fu rappresentata dai deputati polacchi del *Reichstag* austriaco, le province prussiane furono inizialmente rappresentate dai deputati polacchi al *Reichstag* tedesco. Non esistevano deputati delle frontiere orientali (i voivodati di Volhynia, Polesia e Nowogródek) o dall'Alta Slesia. A seguito dell'esclusione di queste aree, il *Sejm* costituzionale non aveva quasi rappresentanze di minoranza nazionale, salvo dieci deputati ebrei e due tedeschi. Le elezioni organizzate in fretta nell'ex Regno polacco, portarono avanti deputati di prima nomina i quali dovettero imparare il funzionamento di un sistema parlamentare e non rispettavano, tendenzialmente, la disciplina di partito in un continuo dibattito e messa in discussione dell'appartenenza ai propri gruppi il più ordinato dei quali era quello del PPS grazie anche alla tradizionale disciplina del partito e alla presenza di un leader carismatico come Piłsudski. La conseguenza principale fu una forte instabilità dovuta all'impossibilità di avere una chiara maggioranza governativa. L'instabilità, tra il 1919 e il 1922 si succedettero 8 gabinetti, fu lo specchio di un paese in costruzione in cui la lotta politica era fortemente radicalizzata e i rapporti con gli stati limitrofi ancora in via di definizione. La violenza continuava ad essere parte importante di tale scenario; c'erano quella a supporto di una politica estera molto aggressiva, la potremmo, forse, definire una violenza di Stato, e quella interna tra parti politiche e sociali differenti; in entrambi i casi essa era a supporto di differenti ideologie naziona-

liste e concezioni della comunità nazionale e il diminuire dell'attrattività e della capacità di convincimento delle loro idee favorì il mantenimento della violenza come uno dei principali fattori di comunicazione e tentativo di soluzione dei conflitti nella società polacca. Gli stessi partiti principali dovettero affrontare dei problemi che misero in parte in discussione il modello ideale di Stato che proponevano ai polacchi. Per il PPS di Piłsudski, poco tempo dopo dalla rinascita della Polonia come entità sovrana, la possibilità di creare uno stato unitario con tutte le nazionalità appartenenti all'antica Repubblica diminuì all'aumentare dell'intensificazione dell'azione dei movimenti nazionali tra gli ucraini e i lituani suoi ex popoli costituenti. La Polonia creata a Riga (18 marzo 1921) sarebbe stata abitata da poco meno di due terzi di polacchi e avrebbe incluso notevoli minoranze ucraine, ebrei, tedeschi, bielorusse e avrebbe dovuto confrontarsi con la propria natura multi-etnica, costituita da minoranze le quali, salvo quella ebraica, avevano all'estero degli stati a cui guardare per il sostegno delle proprie rivendicazioni. La rinascita della Polonia ante 1772 e l'esigenza di corrette e non violente relazioni con gli altri popoli dell'area cominciarono ad essere inconciliabili. I socialisti internazionalisti del SDKPiL e del PPS-Lewika non ebbero tali problemi poiché essendo proiettati verso la costruzione della giustizia universale e della fraternità internazionale non accettavano gli ideali nazionalisti. I democratici nazionali mantennero e proclamarono coerentemente una posizione di difesa dei soli interessi polacchi. In vista delle elezioni il nazionalismo di matrice PPS arrivò in piena elaborazione della nuova situazione, mentre i democratici nazionali mantenevano le proprie posizioni. In tale contesto assunse ancora più importanza la percezione avuta a livello popolare della concezione del nazionalismo dei principali partiti (Snyder 2004). Al fine di sfruttare al meglio il sistema D'Hondt con il quale si sarebbe votato, i partiti di destra si unirono in un cartello elettorale denominato Alleanza Cristiana di Unità Nazionale (*Chrześcijańskiej Związek Jedności Narodowej*, ChZJN) composta da Unione Nazionale del Popolo (*Związek Ludowo-Narodowy*, ZLN), e Movimento Cristiano democratici (*Stronnictwo Chrześcijańsko-Demokratyczne*, SchD). Nella campagna elettorale il cartello di destra ebbe il sostegno finanziario di proprietari terrieri e aristocratici e ciò favorì una capillare diffusione della comunicazione propagandistica, soprattutto nelle fasce più povere e meno istruite della popolazione, tramite giornali locali e volantini. Il messaggio era semplice, breve, immediato e di facile comprensione e si concludeva in molti casi con l'invito a trasmetterlo ad un amico. Il lettore era visto come un potenziale veicolo di trasmissione, gli si chiedeva una partecipazione attiva. Il tema dominante della propaganda, fortemente polarizzato e espresso con intensa violenza verbale, fu l'unità nazionale da raggiungere e difendere dal principale nemico rappresentato dagli ebrei che erano, data la loro presenza, anche la principale fonte di discredito degli altri partiti. Le forze di sinistra in genere, anche

quelle del centro agrario, Piłsudski e Wincenty Witos (1874-1945) in particolare, furono indicate come delegati degli ebrei, succubi dell'imperio dell'ebraismo internazionale, complici del gioco ebraico diretto alla conquista del controllo politico e economico sulla Polonia. I democratici nazionali si presentavano come l'unico partito in grado di contrastare una così terribile prospettiva. La propaganda diretta agli operai chiedeva loro se desiderassero essere rappresentati da un ebreo, come sarebbe accaduto se avessero dato ascolto al PPS, o governati al livello nazionale da partiti sottomessi agli ebrei indicati come colpevoli di ogni tipo di problema o crisi ci fosse in Polonia in quel periodo. Agli elettori polacchi spettava il compito di difendere la Polonia dall'invasione ebraica universale.

In tale difficile contesto maturò prima l'elezione e poi l'uccisione del primo presidente della risorta Repubblica polacca. L'Assemblea costituente promulgò la Costituzione il 17 marzo 1921, in forza di essa la Polonia era una repubblica parlamentare (*Rzeczpospolita Polska*) con al vertice un presidente eletto dal Sejm e dal Senato uniti in Assemblea nazionale per la durata di sette anni. Il modello costituzionale era quello della Terza repubblica francese. L'assassinio avvenne in un contesto di violenza sociale e radicalizzazione dei conflitti: Varsavia era bloccata in preda a violenti scontri e il Sejm circondato da una folla invocante le dimissioni del neo eletto presidente. Sul contesto violento pesò il risultato delle elezioni dalle quali non ebbe origine una maggioranza politica definita costringendo così i partiti ad una caccia ai voti necessari all'elezione del presidente. L'importanza del ruolo del partito contadino Piast posizionato al centro dello schieramento politico e delle minoranze fu subito evidente. L'elezione fu condizionata dalla decisione di Piłsudski di non candidarsi, scelta però che non significava una sua completa uscita di scena. La figura del presidente della repubblica non era stata dotata, l'azione di Dmowski era stata decisiva in tal senso, dei poteri d'intervento nella vita pubblica che il Comandante desiderava e ciò oltre ad amareggiarlo profondamente lo spinse a non candidarsi. La decisione la rese pubblica il 4 dicembre 1922, solo cinque giorni prima delle elezioni previste per il nove dicembre creando ai partiti che avevano deciso di sostenerlo il problema di scegliere un candidato (Thugutt 1992). Piłsudski poteva vantare un sostegno personale trasversale in tutti i partiti del centro-sinistra e della sinistra che nessun altro politico aveva in quel periodo. Non candidarsi significa dare un vantaggio al centro-destra e alla destra e il ruolo delle minoranze sarebbe risaltato più di quanto sarebbe stato se avessero votato un candidato carismatico come Piłsudski, il quale nonostante si fosse ritirato indicò la tipologia del suo successore che avrebbe dovuto essere un uomo di compromesso e non legato strettamente a nessun partito (Piłsudski 1937). Gabriel Naturowicz candidato della sinistra vinse per 62 voti il ballottaggio del 9 dicembre 1922 contro quello della destra conte Maurycy Zamoyski (1871-1939) conosciuto uomo politico sposato con la

principessa Maria Róża Sapieha (1884-1969) e principale proprietario terriero della Polonia russa. Il vincitore cinque giorni dopo l'elezione assunse la carica di Presidente della Repubblica. Il 16 dicembre 1922 dopo sette giorni di disordini e violenze organizzate dai democratici nazionali e dai loro alleati contro l'elezione di Narutowicz ritenuto il candidato delle minoranze nazionali, dei massoni e degli ebrei, il pittore Eligiusz Niewiadomski (1869-1923) (Brykczynski 2014: 411-439), accogliendo anche l'appello a passare all'azione dell'associazione antisemita Sviluppo (*Rozwój*), uccise il neo presidente la cui elezione era ritenuta dalla destra un *vulnus* al diritto esclusivo dei polacchi a prendere loro soltanto le decisioni più influenti sui destini della Nazione (Monzalli 2018).

Con l'assassinio di Narutowicz iniziò un periodo di instabilità in cui il vero protagonista della scena politica, Piłsudski, stava apparentemente in disparte, ma manovrava con decisione e abilità per influenzare l'attività governativa. La crisi politica e le tensioni sociali aumentarono e nel novembre 1923 Cracovia fu teatro di scioperi e sanguinosi scontri tra manifestanti e polizia i quali avrebbero contribuito a preparare il terreno alla svolta autoritaria del Comandante nel maggio 1926 concludendo nel nome della *sanacja*, ovvero del risanamento morale e della diminuzione delle ruberie, la prima travagliata e violenta fase della storia del risorto Stato polacco.

BIBLIOGRAFIA

Breccia A.

2008 *Sicurezza ed equilibrio nella politica internazionale: dal Concerto europeo all'Unione Europea*, Roma, Nuova Cultura.

Cienciala A. M.

1992 'The Battle of Danzig and the Polish Corridor at the Paris Peace Conference of 1919', in P. Latawski (ed.), *The Reconstruction of Poland, 1914-1923*, London, Palgrave Macmillan UK.

Davies N.

1972 *White Eagle, Red Star: The Polish Soviet War 1919-1920*, New York, Columbia University Press.

2005 *God's Playground*, Vol. II., New York, Columbia University Press.

Degras J. (ed.)

1951 *Soviet Document on Foreign Policy*, Oxford University Press, New York.

Dmowski R.

1926-1927(ried.1989) *Polityka polska i odbudowanie państwa*, (*Politica polacca e ricostruzione dello stato*), 2 voll., Warszawa, Nortom.

1937(ried.1999) *Świat powojenny i Polska*, (*Il mondo del dopoguerra e la Polonia*), Warszawa, Nortom.

Macartney C.A. (ed.)

1961 *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939*, First Series XI, London, Her Majesty's Stationary Office.

Dokumenty i Materiały po Istorii Sovetsko-Pol'skikh Otnoshenii, Moscow, 1963, i. 80.

Duffy J.P., Ricci V.L.

2015 *The Czars*, New York, New Word City.

Fink C.

2004 *Defending the Rights of Others: The Great Powers, the Jews, and International Minority Protection, 1878-1938*, New York, Cambridge.

2009 'Two Pogroms: Lemberg (1918) and Pinsk (1919)', in *Varieties of Antisemitism: History, Ideology, Discourse*, Newark, University of Delaware Press.

Fornaro P.

1997 *L'Ungheria dei Consigli e l'Europa danubiana nel primo dopoguerra*, Milano, Franco Angeli.

2006 *Ungheria*, Milano, Unicopli.

Graziosi A.

2007 *L'Urss di Lenin e Stalin*, Bologna, Il Mulino.

De Gurowski A. G.

2010 *La Civilisation et la Russie*, (riedizione dell'originale edito a San Pietroburgo nel 1840) Firenze, Nabu Press.

1848 *Le Panslavisme, son histoire, ses véritables éléments: religieux, sociaux, philosophiques et politique*, Firenze, Le Monnier.

Gurvich G.S.

1926 *Osnovy Sovetskoi Konstitutsii Izdanie Piatoe, Znachitel'no Dopolnennoe, i Ispravlennoe*, (Fondamenti della Costituzione sovietica V edizione riveduta) Moskva, Gosizdat.

Kraszewski J.I

1864 *My i oni*, (Noi e loro), Poznań, Nakładem Księgarni Jana Konst.

La Mantia C.

2015 'Danzig's Issue in the Files of the Italian Military Mission to Poland and Italian Military Representatives in the Inter-Allied Commissions', in A. Biagini and G. Motta (eds.), *The Great War: analysis and interpretation*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, pp. 307-323.

2019 'Manfredi Gravina Alto commissario della SdN nella città libera di Danzica (1929-1932)', in *Italy on the Rimland. Storia militare di una penisola eurasiatica*, Vol. I, Intermarium, Roma, Società di Storia Militare, pp. 343-361.

MacMillan M.

2002 *Paris 1919: six months that changed the world*, New York, Random House Trade Paperback.

Manusevich A.

1960 'Bor'ba Sovetskogo Pravitel'stva za Vykhod iz Mirovoi Voyny i Pofskie Internatsionalisty v Rossii (Ianvar'-Mart', 1918)', (La lotta del governo sovietico per la fine della guerra mondiale...), in *Uchenye Zapiski Instituta Slavianovedenie*, xxv.

Marinelli L. (ed.)

2004 *Storia della letteratura polacca*, Torino, Einaudi.

Meijer J.M. (ed.)

1964-1971 *The Trotsky Papers 1917-1922*, 2 Volumi, Paris, The Hague Mouton.

Monzalli L.

2018 *Francesco Tommasini. L'Italia e la rinascita della Polonia indipendente*, Roma, Accademia Polacca delle Scienze.

Mosse G.L.

2005 *Le guerre mondiali. Dalla tragedia al mito dei caduti*, Roma-Bari, Laterza.

Motta G.

2006 *Le minoranze nel 20° secolo: dallo Stato nazionale all'integrazione europea*, Milano, Franco Angeli.

2011 *Vincitori e Vinti. L'Europa centro-orientale nel primo dopoguerra*, Roma, Nuova Cultura.

2017 *The Great War against Eastern European Jewry, 1914-1920*, Newcastle u. Tyne, Cambridge Scholars Publishing.

Orzeszkowa E.

1876 *Eli Makower*, Warszawa, Nakład i druk K. Kowalewskiego.

1878 *Mejr Ezofowicz*, Warszawa, Zielona Sowa.

1888 *Nad Niemnem (Sul Niemnem)*, Warszawa, Gebethner i Wolff.

Patricelli M.

2004 *Le lance di cartone*, Torino, UTET.

Piłsudski J.

1937 *Przemówienie na zebraniu w Prezydium Rady Ministrów (4 grudnia 1922 r.) (Discorso in una riunione del Presidium del Consiglio dei ministri)*, in Kazimierz Świtalski, *Pisma zbiorowe*, vol. 5, Warszawa.

Polonsky A., E. Mendelson, Tomaszewski J. (eds.)

2005 *Jews in Independent Poland, 1918-1939*, Littman Library of Jewish, Liverpool.

Snyder T.

2004 *The Reconstruction of Nations: Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, New Haven, Yale University Press.

Suleja W.

2009 *Józef Piłsudski*, Wrocław, Ossolineum.

Świętochowski A.

1882 *Wskazania polityczne, (Indicazioni politiche)*, Warszawa, K. Kowalewski.

1886 'Praca organiczna', ('Il lavoro organico'), in *Prawda*.

Thugutt S.

1992 'Przyczynek do historii pierwszego Zgromadzenia Narodowego' ('Un contributo allo studio della prima Assemblea Nazionale'), in K. Stembrowicz, (ed.), *Gabriel Narutowicz we wspomnieniach współczesnych polityków* (*Gabriel Narutowicz nei ricordi dei politici contemporanei*), Warszawa.

Tooley T.H.

1988 'German Political Violence and the Border Plebiscite in Upper Silesia 1919-1921', *Central European History*, XXI, 1 Cambridge, pp. 56-98.

Ventrone A.

2003 *La seduzione totalitaria: guerra, modernità, violenza politica (1914-1918)*, Roma, Donzelli.

Walichi A.

1979 'Adam Gurowski: Polish Nationalism, Russian Panslavism and American Manifest Destiny', *The Russian Review*, 38, 1, pp. 1-26.

Wandycz P.

1969 *Soviet-Polish Relations 1917-1921*, Cambridge, Mass., Harvard University.

Zamoyski A.

2009 *16 agosto 1920. La battaglia di Varsavia*, Milano, Corbaccio.

Żarnowska A.

1965 'Próba analizy ruchu strajkowego w Królestwie Polskim w dobie rewolucji 1905-1907' ('Un tentativo di analizzare il movimento di sciopero nel Regno di Polonia nell'era della rivoluzione 1905-1907'), in *Przegląd Historyczny*, vol. 56, n° 3.

*Seconda sezione
Globalizzazione
e integrazione sovranazionale*

Su democrazia e diritto nella società globalizzata

LUCIO FRANZESE

I processi di globalizzazione in atto nella contemporaneità e indotti soprattutto dalla tecnica e dall'economia sembrano mettere in discussione “la tradizionale funzione della democrazia, spostando progressivamente in ambiti transnazionali, sui quali i cittadini dei singoli Stati non possono influire, le decisioni che toccano i loro destini” (Galvano 2005: 197); del pari, il mondo globalizzato sembra non conosca “quei modi di produzione del diritto che sono caratteristici degli Stati nazionali, come le leggi votate dai parlamenti (o dai governi su delega dei parlamenti)” (Galvano 2005: 201). Con queste parole Francesco Galvano evidenzia quelle che appaiono come le due principali questioni istituzionali poste dalla globalizzazione: il declino della democrazia e del principio di statualità del diritto.

In effetti, il regime democratico, che riconduce la dinamica politica al circuito “elettori-rappresentanti-leadership-decisione” e teorizza “una relativa impermeabilità delle singole arene nazionali e una interdipendenza delle decisioni relativamente modesta” è in crisi perché oggi, per un verso, le decisioni politiche sono per lo più frutto della stessa società civile ovvero di organismi sovranazionali che, comunque, non promanano dallo Stato e, per l'altro, le “arene decisionali nazionali hanno perduto la loro sovranità, a seguito dei processi d'integrazione sopranazionale (come nel caso dell'UE, oppure dell'affermarsi

dei regimi internazionali), e le decisioni nazionali si ripercuotono nell'arena internazionale, per effetto della mondializzazione e delle interdipendenze dei mercati" (Ieraci 2016: 10). Analogamente, il monopolio del diritto da parte degli Stati mostra la corda in una società il cui asse non sembra più la legge, intesa quale manifestazione di volontà del titolare del potere secondo i canoni del pensiero giuridico moderno, profilandosi il singolo quale protagonista dell'esperienza giuridica e non come mero centro d'imputazione delle norme imposte dal potere. Attraverso il ricorso allo strumento contrattuale, che appare caratterizzare la globalizzazione giuridica, infatti, l'individuo consegue l'autoregolamentazione dei propri interessi. Cosicché appare opportuno riflettere sulla società globalizzata per mettere a fuoco l'ordinamento politico e giuridico delle relazioni intersoggettive a essa corrispondente. Del resto, pure coloro che evidenziano i vistosi limiti della globalizzazione presenti, indubbiamente, nell'esperienza contemporanea, sono consapevoli dei pericoli derivanti da un ritorno agli stati nazionali quali protagonisti autarchici della scena economico-istituzionale (King 2017).

Intervenendo sui rapporti tra globalizzazione economica e diritto, Pietro Barcellona ha dichiarato "la piena realizzazione del progetto moderno, del suo destino e della sua vocazione" (Barcellona 2000: 33), nel senso dell'avvenuto trionfo dell'economia di mercato e del suo referente, l'individuo-soggetto. Il teorico dell'uso alternativo del diritto, infatti, ravvisa nella connessione tra diritto privato ed economia di mercato "il dispositivo immanente al diritto moderno", così come "nell'individuo sciolto da ogni vincolo, libero e uguale", cioè il soggetto di diritto, "l'espressione del principio organizzativo fondamentale della società moderna" (Barcellona 1998: 65-66). Solo apparentemente opposta è la posizione di Luigi Ferrajoli, che dalla globalità vede messe in discussione le categorie proprie del pensiero politico e giuridico moderno. "Io credo che il principale problema del futuro [...] sia la crisi ormai irreversibile della sovranità degli Stati nazionali, cioè del monopolio statale della produzione giuridica, generata da un processo d'integrazione economica e politica non accompagnato dalla costruzione di una sfera pubblica internazionale all'altezza dei nuovi poteri e dei nuovi rapporti extra e sovra-statali. Ne è risultato un 'vuoto di diritto pubblico', cioè una mancanza di regole" (Ferrajoli 2004: 19).

Tra gli storici del diritto, invece, il dibattito è agitato da un insanabile contrasto. Mentre Paolo Grossi esprime una "valutazione positiva del rivolgimento in corso e, in particolare, della crisi attuale che investe il cuore del diritto di un Paese – come il nostro – a impostazione legalitaria" (Grossi 2002: 162), Ugo Petronio rivendica l'egualitarismo del diritto codificato contro le "seduzioni del mercato", nel senso che gli Stati nazionali, affidandosi all'autoregolamentazione

degli operatori economici, “spalancano le porte a un’egemonia totalizzante dei contraenti forti e creano i presupposti per una rinnovata disuguaglianza giuridica” (Petronio 2003: 466).

Una polarità interpretativa discrimina gli stessi cultori del diritto positivo. L’anacronismo della modernità è denunciato da Giovanni B. Ferri, secondo cui “alla razionalità della odierna realtà sociale e dei mercati nazionali e internazionali sempre più culturalmente ‘stretti’ vanno i confini delineati dai sistemi di principi e di regole, predisposti, sulla scia della tradizione illuministica delle grandi codificazioni continentali, dai legislatori statali” (Ferri 2001: 2). Per contro, Natalino Irti non ravvisa motivi per non riconfermare la sua adesione all’idea, elaborata dalla scienza giuridica moderna, della “separatezza” tra produzione e imputazione normativa e, quindi, alla necessità di una disciplina potestativa dei rapporti intersoggettivi, sia pure espressi mediante accordi tra i governi nazionali, al fine di far corrispondere il raggio d’azione della volontà pubblica alla dimensione mondiale dell’economia contemporanea. “La risposta alla globalità rimane nell’interstatualità: non già nella rinuncia, ma nell’esercizio della sovranità” (Irti 2001: 77). Secondo il fautore del formalismo normativistico, infatti, “il tramonto della sovranità statale farebbe – si passi l’ineleganza della parola – saltare il coperchio: esploderebbero tutte le passioni dei luoghi, e le potenze terrestri si troverebbero l’una contro l’altra in hobbesiana naturalità” (Irti 2001: 96).

Tale disparità di vedute si riflette nella configurazione della nuova *lex mercatoria*, cioè del diritto che gli stessi operatori economici elaborano negozialmente per disciplinare i loro rapporti, così come avvenne nell’esperienza giuridica medievale, e che della globalizzazione appare la principale artefice (Galvano 2005: 9). Alcuni la riconducono alla mera volontà degli agenti economici, facendone la manifestazione dell’imprenditoria egemone, e di conseguenza vedono nella sottoposizione alla potestà sanzionatoria delle istituzioni statali e sovrastatali l’unico freno agli abusi e alle prevaricazioni dell’arena globale. Altri, invece, ne evidenziano il carattere di diritto promanante dalla generalità degli operatori, il risultato delle loro autodeterminazioni, munito di sanzioni per chi agisce scorrettamente, ma lo giustappongono al diritto statale che, nella presunzione di esaurire il fenomeno giuridico lo ignorerebbe, causando, a sua volta, una sdegnosa reazione di segno uguale e opposto¹. Negazione dell’assolutismo giuridico instaurato dalle codificazioni moderne – con la volontà legislativa accreditata quale

1 “Di fronte alla impotenza, alle sordità, alle lentezze del diritto ufficiale degli Stati”, la globalizzazione testimonia l’“auto-organizzazione dei privati, i quali, per proprio conto, grazie all’opera esperta di privati, inventano strumenti congeniali a ordinare i loro traffici giuridici, dando vita a un canale giuridico che si affianca e scorre accanto a quello dello Stato” (Grossi 2003: 69-70).

unica fonte di ordine delle relazioni intersoggettive – la nuova *lex mercatoria* rappresenterebbe l'epifania di un “diritto senza Stato”.²

Di fronte al dualismo tra mercato e società politica, non è mancato chi ha messo in luce il paradosso che “cambiamenti così importanti siano avvenuti per la forza spontanea della tecnologia, dell'economia e della finanza, per cui i mercati diventano globali, mentre le istituzioni su cui si appoggiano e che li regolano rimarrebbero nazionali” (Cassese 2003: 5). In particolare, nei confronti della visione autarchica della nuova *lex mercatoria*, che s'identificherebbe con le forze di mercato a prescindere da qualsiasi apporto delle istituzioni, Michael J. Bonell ha osservato che i contratti uniformi a livello internazionale, da cui principalmente essa prende forma, sono per lo più formulati dalle associazioni di categoria in vista del temperamento dei diversi interessi presenti in campo e non dal singolo imprenditore che, dotato del necessario potere economico, potrebbe imporre la propria volontà agli altri operatori, pregiudicando l'equilibrato sviluppo degli scambi economici. E il contratto, anche quando è predisposto dagli studi legali delle multinazionali, non può essere considerato frutto dei “mercanti del diritto”, secondo la formula coniata da Yves Dezalay per stigmatizzare la “prostituzione” del sapere giuridico agli interessi dei potentati economici. Le *law firms* esplicano sostanzialmente un'attività di traduzione tecnico-giuridica delle pratiche commerciali che nel mercato, grazie alla generalità dei suoi avventori, si sono affermate per la loro efficacia operativa; esse appaiono dunque come i soggetti più attrezzati per formalizzare gli schemi contrattuali che meglio soddisfano le esigenze del commercio, garantendo una circolazione celere e al tempo stesso sicura di beni e servizi oltre le frontiere statali.³

Soprattutto, si è rilevato che la nuova *lex mercatoria* “non costituisce un fenomeno antagonista o, peggio, alternativo al diritto internazionale (sia privato che pubblico)”; infatti, “a differenza di quanto avvenne per l'antica *lex mercatoria*, il cui declino cominciò quando l'avvento dello Stato moderno provocò la statalizzazione e la centralizzazione del diritto commerciale, oggi accade che la nuova *lex mercatoria* si sviluppa con la piena complicità degli Stati”, i quali, dando “grande impulso all'arbitrato commerciale internazionale”, riconoscono “spazi di auto-

2 “Dobbiamo affrettarci verso una meta che è un diritto senza Stato; il conseguimento di questa meta è anche conseguimento di un effettivo pluralismo giuridico”, (Grossi 2002: 55). Sulla *lex mercatoria* quale ordinamento alternativo sia al diritto nazionale sia a quello internazionale cfr. Goldman 1964.

3 Per tale prospettazione (Franzese 2001: 72-80). Secondo M. R. Ferrarese le *law firms* internazionali “hanno uno stile di lavoro eminentemente creativo anziché esegetico [...] esse possono funzionare sia come convertitrici di dinamiche economiche in dinamiche giuridiche, sia come convertitrici di schemi giuridici in dinamiche economiche” (Ferrarese 2002: 83). Critico nei confronti dei grandi studi legali, strumenti “dell'imperialismo giuridico americano” è M. Lupoi (Lupoi 2003: 552).

mia vastissima” agli operatori economici⁴ (Marrella 2003: 36 e 21), conducendo di fatto verso un declino dei dogmi della statualità e della nazionalità del diritto. Questo evidenzia la *problematicità* della mondializzazione economica e della *lex mercatoria*, che ne costituisce per così dire il precipitato giuridico. I punti nodali riguardano il rapporto tra economia e diritto e quello tra diritto e democrazia e, più in generale, con le istituzioni, sui quali influisce il condizionamento della scienza giuridica moderna che, con il suo panlegalismo, sembra ostacolare l’intelligenza del *novum* indotto dalla globalizzazione dei mercati.⁵

Due sono a ben vedere le posizioni che si contendono il campo: quella che concepisce il diritto come espressione di *eteronomia* e quella che ricostruisce il processo di ordinamento giuridico delle relazioni umane a partire dall'*autonomia*. Nella prima prospettiva l'economia è il regno dell'*homo oeconomicus*, dell'individuo che pensa solo al proprio *particolare*, per cui gli scambi, lasciati a se stessi, si svolgerebbero secondo la logica del profitto a tutti i costi. “Il mercato – dichiara un protagonista della vita economica e istituzionale – svaluta la regola giuridica, perché vuole che la base di tutto non sia la virtù delle regole, ma la capacità contrattuale del singolo che persegue il proprio interesse” (Rossi 2006: 81). La corrispettività nei traffici dipende esclusivamente dall'intervento eteronomo: ergo, il mercato è di per sé *antigiuridico*. E non si porrà fine all'attuale sconquasso “se al *Rule of Economics*, con il suo abusato credo che ha condizionato il capitalismo degli ultimi decenni, non si sostituisca il *Rule of Law*” (Rossi 2009: 938-939). In quest'ottica i processi di globalizzazione riconducono la società a quello “stato di natura” teorizzato dal giusnaturalismo moderno, per la mancanza di istituzioni che siano in grado di presidiare il mercato mondiale, mediante l'imposizione di precetti e l'applicazione di sanzioni nel caso in cui essi siano violati. Quasi si rimpiange l'epoca in cui i confini nazionali coincidevano con quelli del mercato e gli Stati, grazie al loro indiscusso potere d'imperio, erano tutori delle relazioni che in essi si svolgevano. Ma c'è anche chi, come Charles E. Lindblom, non facendo coincidere l'ordine intersoggettivo con la volontà dello Stato apre all'idea secondo cui esso è un effetto del mutuo aggiustamento della relazionalità delle parti sociali, guardando al “modello della democrazia pluralista, il cui apparato di governo serve solo a salvaguardare le regole indispensabili dell'adattamento reciproco di tutte le parti” (Croziere e Friedberg 1978: 216).

4 “Oltre a norme di origine statale ed interstatale, il diritto del commercio internazionale – e quindi anche il più vasto diritto dell'economia – viene disciplinato, in misura crescente, dalla *lex mercatoria*, intesa alla stregua di un insieme di norme di diritto internazionale privato materiale di origine astatale” (Marrella 2003: 915).

5 Una lucida rappresentazione dei mutamenti è quella di F. Galgano (2005); si veda altresì M. R. Ferrarese (2000).

Per il futuro, da un lato, si auspica una codificazione del diritto dei contratti da parte dell'Unione Europea, che nel Vecchio continente sarebbe subentrata, quale entità sovrana, agli Stati nazionali ormai limitati dall'estensione planetaria del mercato;⁶ dall'altro, ci si riferisce al diritto amministrativo, che sarebbe chiamato a esercitare su scala internazionale quell'addomesticamento del mercato tradizionalmente svolto a livello nazionale (Ferrara 2004).

La categoria del diritto amministrativo, in crisi d'identità nei luoghi nati (Berti 1986, Benvenuti 1996, Cassese 2002, Napolitano 2003), dove è avvertita la necessità di riconoscere spazio alla partecipazione dialettica del singolo mediante la previsione d'istituti che legittimano fenomeni di coamministrazione e perfino di autoamministrazione, è rilanciata a livello sovranazionale quale strumento di eteroregolazione della vita economica. A ciò confortati dal fatto che anche il Nuovo continente avrebbe ormai ammesso, secondo la dichiarazione di Richard B. Stewart, che "quasi ogni attività è soggetta a regolazione pubblica: la nostra sicurezza fisica ed economica e il nostro benessere dipendono da essa. Non c'è praticamente settore del diritto – titoli di credito e finanza, benessere dei bambini, fisco, commercio internazionale, edilizia residenziale, impiego e quasi tutti gli altri settori – che non richieda una regolazione amministrativa" (Stewart 2004: 2).⁷

6 Al significato della codificazione del diritto è dedicato AA.VV., *Codici. Una riflessione di fine millennio* (Atti dell'incontro di studio, Firenze 26-28 Settembre 2000), Milano, 2002. Per l'idea che con l'entrata in vigore delle Costituzioni del secondo dopoguerra i codici civili europei "si sono dissociati dall'ideologia tradizionale della codificazione, fondata sull'identificazione delle fonti del diritto con la sovranità statale", per risolversi in "un concetto puramente tecnico, correlato alla funzione di apprestare un nucleo sistematico di principi e di categorie ordinarie adeguato alla selezione strutturale dei conflitti di interessi" (Mengoni 1992: 515-516). Anche (Zeno-Zencovich 1998: 812) il codice è una "struttura logica – ce lo insegna Leibniz – volta a dare ordine alle regole giuridiche". Sul codice come "impresa politica, non come operazione tecnica" (Rodotà 2004). Secondo S. Patti (Patti 2004) la "decodificazione interna", cioè il nuovo diritto dei contratti di matrice europea che si allontana dal principio dell'uguaglianza formale dei soggetti di diritto, proprio dei codici moderni, costituisce "un fenomeno in grado di mettere in crisi la stessa idea di codice". Un progetto di codificazione europea dei contratti è quello elaborato dall'Accademie des privatistes européen (Gandolfi 2003). Tale opzione si distingue da quella incarnata dai *Principles of European contract law* elaborati da parte della Commissione accademica guidata da Ole Lando (Castronovo 2000) i quali operano una sintesi tra i principi generali dei diversi ordinamenti europei; così come è diversa da quella praticata dal Progetto del gruppo di Trento, che mira alla ricostruzione delle matrici comuni del diritto europeo (Bussani e Mattei 2000).

7 Si tratta della prolusione pronunciata all'atto d'insediamento come John Edward Sexton Professor of Law alla New York University, in cui rivendica all'Ateneo il merito di aver stabilito, a partire dal 2003, che gli studenti del primo anno frequentino un nuovo corso sullo stato regolatore e amministrativo, sottolineando come invece la Law school di Harvard si attardi sul common law curriculum predisposto dal presidente Landgell nel XVIII secolo.

In definitiva, l'invocazione di un nuovo codice e di un diritto amministrativo internazionale testimonia che si cerca nel vecchio armamentario dell'Illuminismo e del Giacobinismo la soluzione ai problemi posti all'organizzazione giuridica dall'unificazione mondiale dell'economia. Non rendendosi conto che queste figure sono la quintessenza di una concezione che guarda al fenomeno giuridico esclusivamente dal punto di vista statale.

Nella seconda prospettiva l'economia è dotata di un'intrinseca razionalità, di un principio ordinatore che tende alla reciprocità nella circolazione dei beni e nella prestazione dei servizi, per cui il diritto non verrebbe a incidere su una *tabula rasa* o, peggio ancora, in una situazione da Far West. La globalizzazione dei mercati è vista non come una minaccia, bensì come un'opportunità per il singolo di esercitare le proprie capacità affrancandosi dalla pretesa degli Stati nazionali di predeterminare ogni aspetto della vita umana; in particolare, dall'imposizione di fini e modalità dell'agire economico, come avviene quando l'allocatione delle risorse risponde alla logica dirigistica. Si riconosce il ruolo dell'autonomia soggettiva, l'attitudine cioè del singolo a darsi da sé le regole della propria azione e a rispettarle, nell'ordinamento giuridico delle relazioni economiche. Condizionati però dalla figura dello Stato moderno, che si sovrappone ai singoli quali unica garanzia dell'ordinato svolgersi dell'agire umano, si teorizza per reazione l'autosufficienza dell'operato individuale e si disdegna l'ausilio delle istituzioni, non ravvisando in esse il necessario supplemento all'autonomia, qualora il regolamento negoziale divisato non prenda in considerazione tutti gli interessi implicati dallo scambio economico.

Nel dibattito sulla globalizzazione è frequente il ricorso al concetto di "*governance*" il quale, a prescindere dall'esistenza di organi di governo sopranazionale, per il policentrismo caratterizzante l'età postmoderna, concerne la necessità che il processo d'integrazione mondiale sia orientato in modo da garantirne la sostenibilità non solo dal punto di vista economico, e cioè dell'efficienza degli scambi, ma anche da quello sociale, in vista dell'utile generale.⁸ Si pone così un problema politico, poiché necessita individuare quanto è opportuno, conveniente, necessario per la vita in comune, cui indirizzare le energie individuali sprigionate dai fenomeni di mondializzazione.

⁸ Per quanto riguarda i politologi, cfr. Rosenau e Czempiel 1992; Ieraci 2002. Per la prospettiva giuridica, si vedano le considerazioni di chi ritiene che il termine *governante* evoca "de una parte – incluso etimologicamente –, el 'gobierno', más allá del Estado, aunque también implica, de otra, en la realidad, la rendición de la política al economicismo" (Ayuso 2005: 52). Secondo G. Palombella, "il *Rule of Law* chiede al diritto di incorporare qualità e caratteri tali da contrastare sul piano giuridico la tendenza monopolizzatrice del potere", convergendo in un diritto positivo "che sia giuridicamente collocato al di fuori della portata del sovrano e della sua mera volontà" (Palombella 2009: 335-336). Per la prospettiva economica cfr. Stiglitz 2006.

Il governo della globalizzazione potrebbe essere concepito in due diversi modi, tra di loro antitetici. Come mera imposizione delle istituzioni, che sostituiscono la propria volontà a quella degli agenti economici, le cui determinazioni sarebbero volte al proprio esclusivo tornaconto; oppure come attività di supporto all'ordine espresso dal mercato stesso, nel senso che le istituzioni, riconoscendo l'autodisciplina di cui sarebbero capaci gli operatori economici, pongono l'accento su quanto è indefettibile per il bene della comunità.

Nella prima prospettiva si è affermato, con riguardo al mercato nazionale, che il "governo dell'economia e le istituzioni della regolazione sono espressione di un chiaro e immanente bisogno di canalizzare i conflitti dentro uno schema di composizione per stabilire un meccanismo di controllo sul mercato. Un meccanismo che prende vari nomi (regolazione, vigilanza, disciplina, ecc.) in ragione del punto di equilibrio in cui nei vari mercati (il mercato delle imprese, della finanza, dei beni pubblici) si attesta l'"ingerenza" storicamente accettabile e giustificabile o addirittura necessaria dei poteri pubblici per lo sviluppo e la crescita dell'economia in quel determinato momento" (Cardi 2005:14). Si prospetta in questo modo un ordinamento "virtuale" delle relazioni economiche, espressione di mera potestà, dimenticando che "regolare il mercato non è mai un'attività esclusiva ed imperativa del potere politico: occorre in ogni caso, per definizione, la collaborazione dell'ambiente, vale a dire la contrattazione o l'accettazione delle regole politiche, rigenerate nella loro efficacia dalla prassi effettiva del mercato, al punto che divengono anch'esse fattore di autodisciplina" (Berti 2001: 174-175)⁹.

La seconda concezione configura un'implicazione tra mercato e istituzioni, sia nazionali sia sovranazionali, nel senso che la funzione di queste prenderebbe lo slancio dall'agire individuale, nella consapevolezza che i singoli sono capaci di un vivere sociale e, quindi, di perseguire la concomitanza tra il bene proprio e quello della comunità cui appartengono. Invero si può aspirare al bene comune solo quando l'azione individuale sia informata a questo criterio, nel senso che già i singoli considerano le conseguenze della propria condotta sulla vita societaria.

La "politicità" individuale, che nel lessico filosofico (Gentile 1983) indica l'idoneità soggettiva a individuare ciò che consente ai singoli di stare insieme senza avvertire la presenza degli altri come un limite alla propria libertà, è sostenuta dalle istituzioni. Esse sono complementari all'ordine espresso dai mercati, intervenendo per controllare la correttezza delle relazioni economiche, per impedire

9 Il giuspubblicista ha anche osservato che "molto vi sarebbe da dire sull'identità Stato-diritto e sul diritto in sé: si potrebbe pensare anzitutto che il diritto offre una propria immagine della realtà e la sovrappone alla vita e ai rapporti di tutti i giorni, quali sono voluti e definiti dagli uomini. È come se la società, riflettendosi appunto nell'ordine giuridico, predisponesse una diversa realtà a propria misura per poi imporla ai singoli, già astretti per loro natura al vincolo sociale" (Berti 2004: 10).

cioè prevaricazioni e asimmetrie¹⁰, e per supportare quelle logiche non attinenti alla mera efficienza, censurando le condotte individuali che adottano il profitto come unico criterio decisionale.

L'apertura al sociale trova la sua scaturigine nell'autonomia soggettiva, in quanto il singolo avverte la cogenza dell'etica nelle relazioni di cui è parte, percependo cosa è necessario per il benessere della comunità.¹¹ L'utile sociale non è, infatti, un risultato inintenzionale dell'agire individuale¹² né, tantomeno, un *quid* estraneo al mercato, imposto dall'esterno, quasi fosse uno scotto che l'economia deve pagare per potersi legittimare, trattandosi di un valore originario delle relazioni economiche che deve essere difeso e valorizzato dalle istituzioni.

Sulla scorta di tali considerazioni, sembra di poter confutare la negazione dell'accostamento della *lex mercatoria* medievale a quella odierna, che difetterebbe della dimensione politica. “Ho la sensazione – ha dichiarato Paolo Spada, intervenendo al XIII Congresso nazionale della Società italiana di Filosofia giuridica e politica – che ci sia una differenza fondamentale che è questa: nella civiltà comunale italiana i mercanti costruivano regole al servizio sì dei propri interessi, ma proprio nel momento stesso in cui costruivano una società politica nella quale quelle regole si applicavano. Non a caso noi commercialisti, quando andiamo a pescare l'immagine remota delle figure giuridiche con le quali ci confrontiamo oggi, prima di tutto andiamo a vedere gli statuti dei Comuni, prima, ancora quelli delle Corporazioni. Oggi non è così, manca la costituzione di una società politica corrispondente alla società dei mercanti; quindi non so quanto il paragone tra la *lex mercatoria* di allora e quella di oggi abbia conoscitivamente qualche valenza” (Spada 2008: 125).

Di conseguenza l'agire politico, che si connota per l'elaborazione di un disegno globale entro il quale le diversità trovano la possibilità di coesistere senza rinunciare a ciò che è essenziale per la convivenza umana, si riduce alle forme organizzative del potere. Si assumono cioè le procedure di gestione degli affari della comunità come principio aggregante la stessa, con l'effetto di confondere

10 “Al deficit di potere economico dei consumatori rispetto al potere economico delle imprese può porsi rimedio con l'ausilio delle regole giuridiche mediante le quali sono contenute entro canali invalicabili le forme di azione economica delle imprese nei rapporti con i consumatori” (Falzea 2004: 29).

11 È stato evidenziato “il superamento della prospettiva dirigistica, che associava la regolazione alla tutela dell'interesse pubblico in contrapposizione a quello dei regolati, sostituita da una più complessa visione in cui l'interesse pubblico e quello dei regolati coincidono o sono comunque parte integrante di un processo regolativo unitario” (Cafaggi 2004: 219).

12 Per l'idea che l'ordine spontaneo del mercato sia il risultato inintenzionale di atti inintenzionali bisogna rinviare all'orientamento che da Adam Smith, proposto nella *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, va fino al premio Nobel per l'economia Friedrich August von Hayek, espresso in *Legge, legislazione, libertà*; sul punto cfr. Moroni 2005.

il fine per cui si sta insieme con gli strumenti realizzativi. Per tal modo si riconosce il valore della nuova *lex mercatoria*, che realizza, anche grazie al supporto istituzionale all'autonomo operato degli agenti economici, l'unità dei mercati mediante l'ordinamento giuridico delle relazioni economiche.

Ecco perché la sussidiarietà si presenta come un "principio particolarmente adatto a governare la globalizzazione e a orientarla verso un vero sviluppo umano. Per non dar vita a un pericoloso potere universale di tipo monocratico", ammonisce Benedetto XVI, "il governo della globalizzazione deve essere di tipo sussidiario, articolato su più livelli e piani diversi, che collaborino reciprocamente. La globalizzazione", conclude il Pontefice emerito, "ha certo bisogno di autorità in quanto pone il problema di un bene comune globale da perseguire; tale autorità, però, dovrà essere organizzata in modo sussidiario e poliarchico, sia per non ledere la libertà sia per risultare concretamente efficace" (Benedetto XVI: 57).¹³

È necessario chiedersi se il delineato assetto tra mondializzazione economica e diritto – che mostra la tendenziale coessenzialità tra fenomeno giuridico e autodisciplina individuale, nel senso che gli istituti giuridici sono intrinseci alla vita degli affari, riflettendo ciò che in essa accade emendato di quanto non corrisponda all'autentico sviluppo della persona umana – sia rimesso in discussione dagli aspetti patologici della globalizzazione che, nella presente temperie, sembrano dominanti, per non dire esclusivi, del processo di unificazione dei mercati. Si è icasticamente parlato di logoramento dell'autoregolamentazione, la quale sarebbe servita per dissimulare quella *deregulation* che, invocata e praticata nel mondo anglosassone, avrebbe attecchito anche nel Vecchio Continente nonostante la pervasiva, ma, di fatto, neutralizzabile regolazione pubblica dei mercati (Rossi 2008).

Un tentativo di risposta non può non tenere in debito conto gli aspetti etimologici ed epistemologici che la questione richiama. Va rilevato il fraintendimento cui è andato incontro il concetto di autonomia soggettiva. In una società secolarizzata, qual è quella in cui viviamo, dominata dal razionalismo giuridico, cioè da una conoscenza strutturata in termini ipotetico-deduttivi e con finalità operativa (Gentile 2006), l'autonomia è sinonimo di signoria della volontà individuale. Con il risultato che, di fronte al caos in cui è precipitato il mondo economico, s'invoca l'intervento dello Stato: l'unico in grado di riportare ordine tra soggetti che, in nome di una sedicente autodisciplina, hanno impunemente scorazzato in quelle che consideravano essere delle praterie finanziarie, finendo con il mettere in pericolo l'economia globale.¹⁴ Pertanto si rimettono in campo politiche

13 Si veda altresì Scambeck 2006.

14 "Lo Stato ha fallito per inazione, non per eccesso di azione; per non aver voluto vedere e contrastare una sequenza di evidenti fallimenti del mercato" (Rossi 2008: 56).

keynesiane e, soprattutto, s'invoca l'eterno ritorno al *Leviatano*, secondo la sperimentata strategia del pensiero politico e giuridico moderno, che giustifica l'eterodirezione della vita in base all'assunto convenzionale dell'anomia individuale. Per contro, l'etimo di autonomia esprime l'idoneità del singolo a essere legge a se stesso, rispettando l'impegno assunto anche a dispetto del mutamento del proprio volere. Questo perché la persona umana, in ciò supportata dalle istituzioni, è capace di essere "signore di sé".¹⁵

Sgombrato il campo dagli equivoci, si prende coscienza della scaturigine sociale del diritto nonostante che le contingenze sembrano legittimare un nuovo monopolio statale o comunque pubblico della produzione giuridica. Sul piano nazionale e su quello sovranazionale le istituzioni sono sussidiarie rispetto al processo di ordinamento delle relazioni autonomamente attivato dagli operatori economici.¹⁶ Tant'è che la nostra Cassazione ha avuto modo di affermare la giuridicità originaria della nuova *lex mercatoria* in quanto ordinamento proprio della società degli affari¹⁷, le cui decisioni sono portate ad esecuzione dalle istituzioni nazionali non essendo dotata di propri organi di coercizione¹⁸.

Opportunamente Giuseppe Tesaurò ha ricordato che la *lex mercatoria*, la quale come si è detto costituisce il profilo giuridico della globalizzazione, "non si è mai affermata in un vuoto normativo e/o istituzionale. Il Duca di Amalfi, intorno al 1000, raccolse gli usi nelle tavole amalfitane e ne fece il codice dei traffici marittimi del Mediterraneo. Né si limitò alle regole: inventò perfino una moneta unica del Mediterraneo, insomma l'euro di quei tempi, usata da tutti i trafficanti del nostro mare. Già allora, per non andare ancor più indietro nei secoli, c'era, dunque il coniugarsi degli usi commerciali con l'esercizio della funzione regolatoria

15 "Nella stessa anima di ciascun uomo vi sono due aspetti, uno migliore, uno peggiore. E quando la parte per natura migliore ha il dominio sulla peggiore, ecco l'espressione essere signore di sé e suona lode; quando invece, per colpa di una cattiva educazione o di non buona compagnia, la parte migliore, ma più debole, è vinta dalla peggiore, più forte, allora chi si trova in questa situazione è detto di sé schiavo e suona biasimo e rimprovero": di ciò ci rende edotti Platone, *La Repubblica*, X, 431 a.

16 L'analisi dell'esperienza giuridica sembra evidenziare che l'ordinamento nasca dall'incontro dialettico tra la naturalità dell'autonomia soggettiva e la sussidiarietà delle istituzioni: sia consentito il rinvio a Franzese 2010.

17 "Nella misura in cui si constata che gli operatori (prescindendo dal vincolo della loro appartenenza ad uno Stato e/o dalla ubicazione delle loro attività in uno Stato) consentono su valori basilari inerenti al loro traffico, e, quindi, mostrano di nutrire (anche per una *affectio* dettata da motivi pratici) l'opinione *cessitatis*, deve ritenersi che esista una *lex mercatoria* (regole di condotta con contenuti mutevoli, ma, *pro tempore*, determinati)" Cass. 8 febbraio 1982, n. 722, in *Rivista internazionale privato processuale*, 1982, p. 835.

18 "Il ricorso al braccio secolare dello Stato ed alle sue sanzioni non sminuisce il carattere di ordinamento giuridico della *lex mercatoria*, ma, anzi, ne mette in evidenza il riconoscimento ad opera dell'ordinamento statale" (Merrella 2003: 652).

dei poteri pubblici”.¹⁹ Insomma, a parere del giurista, accanto all’autoregolazione, “ci deve essere, e c’è sempre stato, il contrappeso di un potere pubblico, che a volte ha fatto un passo indietro, altre volte ha fatto dei passi avanti, in ogni caso vigilando sul perseguimento anche di un interesse generale”.²⁰

Ritornando all’odierna *lex mercatoria*, vanno menzionati i “Principi dei contratti commerciali internazionali” elaborati dall’Istituto internazionale per l’unificazione del diritto privato (UNIDROIT) che, partito con l’obiettivo di sollecitare l’uniformità legislativa del diritto, ha puntato la sua attenzione sulle prassi commerciali al fine di desumerne i principi della contrattualità internazionale, intervenendo ortopedicamente laddove fosse necessario affinare ed equilibrare quanto elaborato dall’inventiva negoziale.²¹ I “Principi” pongono invero l’accento sulla necessaria “ragionevolezza”, “appropriatezza” e “proporzionalità” dei rimedi esercitabili nei confronti delle patologie del commercio internazionale.²² Si mira all’equità degli scambi, consapevoli che la coesione sociale richiede il *suum cui tribuere* diversamente da quanto assume la prospettiva formalistica, in cui l’ordine giuridico è dato dalla mera conformità dell’agire individuale al volere del potere normativo.

“Per quasi tutto il XX secolo la nostra cultura giuridica si è fatta beffe dell’idea che l’assetto di interessi messi in atto volontariamente dalle parti possa essere in sé giusto, ed ha quindi formato schiere compatte di giuristi ed operatori del diritto che venerano la legge statuale e disprezzano l’idea che il contratto abbia forza di legge tra le parti, essendo, a loro modo di vedere, l’effetto giuridico vincolante una conseguenza della legge e non già dell’autonomia privata. Lo scoramento che simile cultura giuridica prova a fronte dei fenomeni di globalizzazione la dice lunga sul fatto che agli inizi del XXI secolo ci si avveda che tale tendenza [...] era solo una strada sbagliata” (Gambaro 2008: 246).

Il criterio della ragionevolezza informa anche l’operato dell’Organizzazione mondiale del commercio (WTO), l’istituzione intergovernativa sorta a Marrakech nel 1994 per favorire la liberalizzazione del commercio mondiale, vagliando l’attitudine delle misure adottate dagli Stati a fungere da impulso ovvero da ostacolo allo scambio di beni e servizi.

19 Intervento pronunciato al CNEL l’8 aprile 2008.

20 *Ibidem*.

21 Si è evidenziato che la nuova *lex mercatoria* si avvale del “filtro culturale di Unidroit, che la rimodella secondo i consolidati principi di civiltà giuridica, cui nessun operatore economico può sottrarsi, nella ricerca del giusto punto di equilibrio fra gli opposti interessi in gioco, fra le ragioni dell’impresa e le esigenze di protezione del contraente debole” (Galvano 2005: 74-75).

22 Si vedano anche i già citati “Principi di diritto europeo dei contratti” redatti dalla Commissione Lando, che non si sarebbe limitata a un *restatement*: cfr. Zimmermann 2009.

Secondo una prima posizione, lo “schema entro il quale si sviluppa ed opera l’Organizzazione mondiale del commercio è quello, tipico e ben noto, internazionale. E nel sistema globale del diritto internazionale e delle Organizzazioni internazionali sono le Nazioni ad essere titolari di diritti ed obblighi. La rivoluzione di Marrakech modifica molte cose, ma soprattutto impone la categoria “nazione” come categoria fondante. Ai tavoli delle Organizzazioni internazionali siedono e votano le Nazioni. Le norme del mercato globale, le sole a cui tutti gli Stati devono sottostare, sono quelle delle Organizzazioni internazionali” (Ciccarelli 2010: 141).

In realtà lo scopo del WTO, secondo quanto dichiarato dall’allora direttore generale, Supachari Panitchpakdi, al Simposio del 2005, è quello di assicurare relazioni economiche pacifiche e stabili (*the most crucial function*) e tale obiettivo non è perseguito in termini di sovranità, nel senso che la WTO non sembra volta a ripristinare a livello sopranazionale quel potere sommo che si è disintegrato a livello nazionale per effetto della globalizzazione, ponendo in crisi il dogma della statualità del diritto. L’Organizzazione mondiale del commercio non sovrasta invero i Paesi aderenti, bensì indica loro quanto attiene alla protezione delle produzioni di qualità ovvero tipiche, e quanto, invece, limita e distorce la concorrenza tra i produttori dei diversi Stati. Sulla base di questi criteri, da tempo essa è impegnata a dirimere la controversia in materia di agricoltura tra i cosiddetti Paesi emergenti e quanti, come Europa, Stati Uniti e Giappone, esercitano politiche protezionistiche che, in quanto tali, privilegiano alcuni produttori a scapito di tutti gli altri e dei consumatori. Così come nell’annosa controversia *Boeing-Airbus*, che ha opposto gli Stati Uniti all’Unione Europea, la WTO ha distinto il sostegno (lecito) alla sicurezza dato dagli Stati, dal sussidio (illecito) dato alle imprese nazionali che, invece, impedisce lo sviluppo armonioso del commercio internazionale. Continuando nell’esemplificazione, una particolare rilevanza presenta la questione della commercializzazione degli organismi geneticamente modificabili (OGM) nei cui riguardi un Paese ha diritto di difendersi; a patto però, dice l’Organizzazione, che le misure adottate siano ragionevoli, cioè adeguate al rischio che si prospetta.

A oggi tra gli Stati membri figurano Cina e Israele, Mongolia e Pakistan, Gibuti e Arabia Saudita. Per Libia, Libano, Algeria, Vietnam, Russia e Sudan è in corso la procedura per il loro ingresso nell’Organizzazione. Non sembra dunque di poter ravvisare in essa uno strumento di condizionamento del commercio internazionale. Apparendo, invece, plausibile avanzare un parallelo tra la funzione assolta dall’Unione Europea nei confronti degli Stati membri e quella che sta svolgendo la WTO a livello mondiale: far emergere un ordinamento che consenta alle singole comunità nazionali di affermare le proprie ragioni senza chiudersi a quelle degli altri, invocando pretestuosamente esigenze di ordine pubblico

o di sicurezza sanitaria, di tutela ambientale o di libertà di religione. Di qui la rilevata discrepanza si può tradurre in uno schema interpretativo che vede da una parte la prospettiva dell'agire strategico dei singoli attori sociali, e dall'altra l'idea dogmatica della statualità del diritto che però trova dei limiti proprio nel momento in cui deve trovare soluzioni a problemi nuovi. In definitiva, occorre far leva sul paradigma giuridico della sussidiarietà che, incardinandosi nell'originaria autonomia personale, indica la strada per congedarsi dalla sovranità statale. Soprattutto oggi che la crisi economica ci spinge verso posizioni mercantilistiche. Si tratterebbe invero di un ritorno a un'architettura giuridica logorata dall'esperienza della globalizzazione, che indica nell'autodisciplina personale e nel corrispondente ausilio delle istituzioni, sia nazionali sia sovranazionali, le modalità dell'ordinamento giuridico delle relazioni economiche. È chiaro che il dispiegarsi dell'autonomia impone un rafforzamento dei presidi istituzionali, soprattutto internazionali, per vigilare sull'esercizio dell'autodeterminazione. Non in base a criteri estrinseci, usciti dalla testa di Minerva, ma di quelli che affiorano dalla stessa associazione societaria e che bisogna riconoscere e valorizzare per quel seme di socialità di cui è naturalmente portatore la persona umana, eventualmente integrandoli qualora si rivelassero insufficienti al bene comune. Compito delle istituzioni, infatti, dovrebbe essere quello di *iustitiam dare*.

BIBLIOGRAFIA

Ayuso M.

2005 *Ocaso o eclipse del Estado? Las transformaciones del derecho publico en la era de la globalizacion*, Madrid.

Barcellona P.

1998 'Soggetti e tutele nell'epoca del mercato europeo/mondiale', in N. Lipari (a cura di), *Diritto privato europeo e categorie civilistiche*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

2000 'Il contratto e l'economia globale', in AA. VV., *Contratto e lavoro subordinato. Presentazione degli scritti in onore di Renato Scognamiglio*, Padova.

Benedetto XVI

2009 *Caritas in Veritate*.

Benvenuti F.

1996 *Disegno dell'Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, CEDAM.

Berti G.

1986 *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Padova, CEDAM.

2001 *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM.

2004 *Corso breve di giustizia amministrativa*, Padova, CEDAM.

Bussani M., Mattei U.

2000 *Making European law – Essays on the 'Common Core' project*, Trento, Università di Trento.

Cafaggi F.

2004 'Un diritto privato europeo della regolazione? Coordinamento tra pubblico e privato nei nuovi modelli regolativi', *Politica del diritto*, pp. 205-221.

Cardi E.

2005 *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, UTET.

Cassese S.

2002 *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza.

2003 *Lo spazio giuridico globale*, Bari, Laterza.

Castronovo C.

2001 *I principi di diritto europeo dei contratti*, I e II, Milano, Giuffré.

Ciccarelli D.

2010 '15 aprile 1994-15 aprile 2009: 15 anni di Organizzazione mondiale del commercio, 15 anni di pastrocchi europeisti', *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2010, 3, pp. 135-146.

Crozier M., Friedberg E.

1978 *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*, Milano, Etas Libri.

Falzea A.

2004 'Il civilista e le sfide d'inizio millennio', *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia*, Milano, Giuffrè, pp. 3-29.

Ferrajoli L.

2004 'Per un costituzionalismo di diritto privato', *Rivista critica di diritto privato*, 1, pp. 11-22.

Ferrarese M. R.

2000 *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino.

2002 *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino.

Ferri G. B.,

2001 *Il negozio giuridico*, Padova, CEDAM.

Franzese L.

2001 *Il contratto oltre privato e pubblico. Contributi della teoria generale per il ritorno ad un diritto unitario*, Napoli, ESI.

2010 *Percorsi della sussidiarietà*, Padova, CEDAM.

Galgano F.

2001 *Lex Mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, Il Mulino.

2005 *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, Il Mulino.

Gambaro A.

2005 'Alcuni aspetti istituzionali della cosiddetta globalizzazione', *Sociologia del diritto*, 2/3, pp. 241-253.

Gandolfi G.

2003 *Code europeen des contrats*, Padova, CEDAM.

Gentile F.

1983 *Intelligenza politica e ragion di stato*, Milano, Giuffrè.

2005 *Ordinamento giuridico tra virtualità e realtà*, Padova, CEDAM.

- 2006 *Filosofia del diritto. Le lezioni del quarantesimo anno raccolte dagli allievi*, Padova, CEDAM.
- Goldman B.
1964 *Frontieres du droit et lex mercatoria*, in *Archives de philosophie du droit*.
- Grossi P.
2002 'Unità giuridica europea: un medioevo prossimo venturo?', *Quaderni Fiorentini*, 31, pp. 40-57.
2002 'Globalizzazione, diritto, scienza giuridica', *Il Foro Italiano*, 5, pp. 151-164.
2003 *Prima lezione di diritto*, Bari, Laterza.
- Ieraci G.
2002 *Governance. Un punto di vista anticonformista*, in *Sociologia urbana e rurale*.
2016 *Le politiche pubbliche. Concetti, teorie e metodi*, Torino, UTET.
- Irti N.
2001 *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, Laterza.
2004 *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza.
- King S. D.
2017 *Il mondo nuovo. La fine della globalizzazione e il ritorno della storia*, Milano, FrancoAngeli.
- Lupoi M.
2003 'Il 'diritto al presente' nel mondo globalizzato', in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2003, p. 552.
- Marrella F.
2003 *La nuova lex mercatoria. Principi Unidroit ed usi del commercio internazionale*, Padova, CEDAM.
- Mengoni L.
1992 'L'Europa dei codici o un codice per l'Europa?', *Rivista critica di diritto privato*, 2, pp. 510-550.
- Moroni S.
2005 *L'ordine sociale spontaneo. Conoscenza, mercato e liberta dopo Hayek*, Torino.
- Napolitano G.
2003 *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- Palombella G.
2009 'Il Rule of Law oltre lo Stato', *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, pp. 325-357.

Patti S.

2004 'Tradizione civile e codificazioni europee', *Rivista critica di diritto privato*, I, pp. 510-549.

Petronio U.

2003 "Ménin aeide thea". Alcune considerazioni sull'assolutismo giuridico', *Rivista critica di diritto privato*, 21, pp. 427-467.

Rosenau J.N., Czempiel E. O. (eds.)

1992 *Governance without government. Order and Change in World Politics*, Cambridge

Rossi G.

2006 'Homo homini lupus?', *MicroMega*, 2, pp. 76-86.

2008a 'Misericordia e nobiltà della finanza', *Il Mulino*, 1, pp. 121-145.

2008b *Il mercato d'azzardo*, Milano, Adelphi.

2009 'Crisi del capitalismo e nuove regole', *Rivista delle società*, 5, pp. 929-946.

Scambeck H.

2006 *Globalizzazione e sussidiarietà*, in A.C. Amato Mangiameli (eds), *Persone e stati*, Milano.

Spada P.

2008 *Diritto, politica e realtà sociale nell'epoca della globalizzazione*, Macerata, EUM.

Stewart R. B.

2004 'Il diritto amministrativo nel XXI secolo', *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, pp. 134-167.

Stiglitz J. E.

2006 *La globalizzazione che funziona*, Torino, UTET.

Zeno-Zencovich V.

1998 'Il codice civile europeo le tradizioni giuridiche nazionali e il neopositivismo', *Studi in onore di Pietro Rescigno*, Milano, I, pp. 788-823.

Zimmermann R.

2009 *Lo ius commune e i Principi di diritto europeo dei contratti: rivisitazione moderna di un'antica idea*, in *Contratto e impr./Europ.*

La politica commerciale dell'Unione Europea e le “democrazie difficili”: riflessioni su tre Stati del Medio Oriente

ALESSIA VATTA

INTRODUZIONE

Negli ultimi vent'anni, l'Unione Europea ha fatto spesso ricorso agli accordi commerciali per promuovere norme e principi come lo sviluppo sostenibile e i diritti umani, sia a livello globale sia nei rapporti con paesi in via di sviluppo. Ha quindi assunto il ruolo di una potenza non solo commerciale (“*power in trade*”), ma anche normativa (“*power through trade*”). In particolare, negoziando accordi preferenziali con i paesi del Mediterraneo, l'Unione ha sostenuto i processi di integrazione regionale al di là dei suoi confini (Poletti e Sicurelli 2018). La politica euromediterranea risale alla metà degli anni novanta. Nel 1995 l'UE, i governi degli stati membri e quelli di dodici stati nordafricani e del Medio Oriente firmarono un accordo – noto come Dichiarazione di Barcellona – dando inizio a un processo di cooperazione in tre macro-settori: politica e sicurezza, economia e finanza, società e cultura. Attualmente, la politica euromediterranea è ricompresa nella politica europea di vicinato, che include le iniziative riguardanti i paesi contermini all'UE, ed è il risultato di tentativi e ridefinizioni di attività precedenti, con la caratteristica tipica di una certa flessibilità rispetto ai cambiamenti politici. Il cosiddetto “processo di Barcellona” prevede che le riforme politiche, economiche e sociali interne debbano andare avanti per consolidare la

democratizzazione e lo stato di diritto, grazie alla cooperazione sui diritti umani, al rafforzamento della democrazia e al sostegno rivolto alla società civile (Attinà e Natalicchi 2007). Tuttavia, è necessario che il processo di modernizzazione si sviluppi dall'interno di questi paesi, mediante autentiche riforme delle strutture sociali e politiche, che spesso sono ostacolate da forti resistenze al cambiamento e possono risultare destabilizzanti. Gli accordi di partenariato euromediterranei e di associazione sono stati utilizzati per incoraggiare la democratizzazione e il rispetto dei diritti umani, sebbene clausole di condizionalità siano in genere presenti solo negli accordi di associazione (Smith 2005).

A livello globale, il peso economico dell'UE è importante per tre ragioni. La prima è che l'Unione ha un forte interesse nella *governance* dell'economia mondiale. La seconda è che la dimensione dell'economia europea e la sua quota d'importazioni mondiali determinano importanti implicazioni politiche per i partner commerciali. La terza è che la sua economia è importante per altri attori e l'UE cerca di esercitare influenza aprendo il suo mercato a condizione che siano attuati determinati cambiamenti politici negli altri paesi (da qui il *power through trade*) o siano praticate condizioni di scambio favorevoli (*power in trade*, o anche *to trade*) (Young e Peterson 2006; Meunier e Nicolaïdis 2006). Il ruolo dell'UE come potenza di mercato dotata di obiettivi di regolazione economica e sociale è avvalorato dall'ampia dimensione del mercato unico e dalla conseguente capacità di esternalizzare varie politiche interne, con particolare riferimento agli standard regolativi (Damro 2012). Infatti, la dimensione del mercato europeo rappresenta un forte incentivo materiale per i governi che devono valutare l'opportunità e i vantaggi potenziali riconducibili al coordinamento degli standard normativi. Poiché l'UE ha una forte identità normativa, formula regole su cui gli altri attori statali possono convergere. In particolare, come sottolineato da Bach e Newman (2007), ai fini dell'esternalizzazione sono necessari la competenza regolativa (in termini di risorse finanziarie, umane e di esperienza), la coerenza regolativa (riferita a precise deleghe di potere decisionale) e l'autorità sanzionatoria (riferita alla capacità di imporre sanzioni agli attori inadempienti, sia pubblici che privati). L'esternalizzazione può consistere nel tentativo di indurre gli attori non-UE ad adottare un livello di regolazione simile a quello europeo o a seguire linee d'azione conformi ai canoni europei. In alcune aree di *policy*, come la concorrenza, la sicurezza alimentare e della produzione manifatturiera, la protezione ambientale, la contabilità e le norme finanziarie, il settore chimico, le regole europee sono state adottate in tutto il mondo (Damro 2012: 695). Si potrebbe dunque sostenere che, in effetti, la capacità regolativa europea sia effettivamente esistente, con ambizioni d'intervento anche nel campo dei principi democratici, delle libertà e dei diritti fondamentali (Manners 2002: 243). Lo stesso autore individua alcuni canali di

propagazione normativa: il contagio (non intenzionale), la diffusione d'informazioni (spesso tramite le istituzioni europee), la diffusione procedurale (tramite la definizione di rapporti istituzionali). Inoltre, i meccanismi di diffusione possono tradursi nello scambio di beni, commerci, assistenza tramite mezzi finanziari, mediante la diffusione esplicita (con la presenza sul posto di delegazioni o rappresentanze europee) e attraverso il filtro culturale dei processi di apprendimento e/o adattamento/respingimento delle norme. Pertanto, la base normativa su cui è costruita l'UE la predispone ad agire per via normativa anche nella politica mondiale: non conta tanto ciò che l'UE dice o fa, bensì ciò che è (Manners 2002: 252).

Con riferimento agli accordi euromediterranei, alcuni studiosi rilevano il legame tra benefici previsti dagli accordi e rispetto dei diritti umani (Hafner-Burton 2005). Tuttavia, è aperto il confronto tra chi sottolinea l'importanza degli accordi commerciali per modificare le politiche interne e le azioni repressive, e coloro che invece evidenziano la mancanza di obblighi certi e di meccanismi sanzionatori. Secondo Hafner-Burton (2005: 595) è importante modificare gli incentivi all'azione di chi persegue comportamenti repressivi, spesso in contesti con scarse competenze e strutture amministrative per l'applicazione degli accordi. Tale operazione richiede un complesso equilibrio tra persuasione e coercizione, se l'obiettivo è il riconoscimento effettivo dei diritti umani, cambiando la valutazione di costi e benefici operata dalle élite locali.

Sull'effettiva capacità europea di agire politicamente attraverso la politica commerciale, sembra assodato che – nel rallentamento dell'azione multilaterale nell'ambito delle organizzazioni internazionali – la *governance through trade* si affianca all'azione unilaterale e alle pratiche informali di definizione delle regole (Marx et al. 2015: 3). Poiché nel 2013 il commercio di beni e servizi ha rappresentato l'80% del prodotto interno lordo europeo, si giustifica la definizione dell'UE come *power in trade* (Marx et al. 2015: 5). Tuttavia, vale anche quella di *power through trade*, nella misura in cui l'accesso al mercato comune funge da canale per l'esportazione di standard, valori e norme europei (Meunier e Nicolaïdis 2006). Queste studiose distinguono le manifestazioni di *power through trade* secondo il tipo di relazione commerciale (bilaterale, regionale e globale), individuando tre obiettivi principali. Nell'ipotesi bilaterale, si tratta della democratizzazione, dello sviluppo, della *governance* e dell'adozione degli standard; nel caso regionale, il fine è l'esportazione delle regole del mercato unico e di strumenti di *governance* di più ampio respiro; nel terzo caso, l'UE ambisce a modellare il sistema multilaterale mediante un'agenda commerciale attenta anche al rispetto di diritti e principi (*ibid.*: 910). Con riferimento all'ambito euromediterraneo, le autrici evidenziano come si tratti, insieme alla politica europea di vicinato, di un tentativo di "convergenza senza adesione",

poiché i paesi contraenti non sono destinati all'ingresso nell'UE, e dunque la condizionalità non può essere utilizzata estensivamente. La distanza tra *non-membership* e piena adesione è colmata ricorrendo a molti strumenti e termini di solito associati all'adesione, concedendo però solo l'ingresso nel mercato comune e varie forme di assistenza. Nata come un approccio regionale, la politica euromediterranea sembra essere in seguito mutata verso un approccio più *country-specific*, anche a causa della mancata complementarità tra le economie dei paesi interessati. Gli accordi euromediterranei prevedono disposizioni di risoluzione delle controversie sulle clausole riguardanti i diritti umani (Bartels 2015). Curiosamente, a differenza degli altri accordi commerciali dell'UE, non sono esplicitate le condizioni legate alle convenzioni fondamentali dell'ILO (Agustí-Panareda *et al.* 2014). Tuttavia, l'effetto pratico di tali riferimenti dipende comunque dalla loro formulazione e dalle misure di attuazione (*ibid.*: 14). Analizzando le clausole sociali dei tre trattati in vigore con Libano, Israele e Giordania, si possono costatare analogie e differenze nell'approccio dell'UE, tenendo presenti le considerazioni suesposte.

GLI ACCORDI COMMERCIALI EUROMEDITERRANEI CON GIORDANIA, ISRAELE E LIBANO

Nel quadro del partenariato euromediterraneo, tutti e tre gli accordi sono di associazione. Si tratta quindi di intese che, in linea di principio, prevedono obiettivi piuttosto ampi. In passato, l'accordo di associazione ha preceduto, per numerosi paesi, l'ingresso nell'UE (ad es., i paesi dell'Europa centro-orientale). Pertanto, pur con le riserve e le limitazioni connesse alla politica euromediterranea, gli accordi con i tre paesi in oggetto appaiono rilevanti con riferimento al tentativo di ottenere risultati non solo commerciali, ma anche politici.

L'accordo con il regno di Giordania è in vigore dal maggio 2002. Già nel preambolo si fa riferimento ai principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite in merito alla tutela dei diritti umani, ai principi della democrazia e alle libertà politiche ed economiche, su cui devono basarsi i rapporti tra i contraenti. Si dichiara che, tra i fini dell'accordo, rientrano il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, la coesistenza pacifica e la stabilità economica e politica. La pace, la sicurezza, la democrazia, i diritti umani e lo sviluppo regionale sono inclusi tra gli obiettivi comuni. Viene preservata la facoltà delle parti di applicare le rispettive normative in materia di ingresso e uscita stato, di condizioni di lavoro e di residenza. Sul tema della cooperazione regionale, le iniziative comuni includono i temi ambientali e culturali. Nel primo caso, si rileva che la cooperazione è rivolta a impedire il deterioramento ambientale, a prevenire l'inquinamento e a garan-

tire lo sfruttamento equilibrato delle risorse naturali. La gestione delle acque, la lotta alla desertificazione, l'uso corretto delle risorse energetiche, il trattamento dei rifiuti, l'impatto ambientale dell'agricoltura e dell'industria, l'educazione ambientale, l'uso di tecnologia avanzata e il contrasto alla salinizzazione rientrano tra i punti evidenziati nell'accordo. Nel secondo caso, si sottolinea la necessità del dialogo su temi sociali, in particolare per quanto riguarda la circolazione dei lavoratori, la parità di trattamento e l'integrazione nei rispettivi contesti. In particolare, i flussi migratori, i rimpatri, le condizioni di lavoro e le iniziative di cooperazione culturale, a favore della tolleranza e contro le discriminazioni sono punti esplicitamente elencati, come pure la costituzione o l'estensione di istituzioni sanitarie e sociali. La creazione di posti di lavoro e di centri di formazione professionale, anche per il ricollocamento dei cittadini rimpatriati, è ritenuta fondamentale. Si indica anche la promozione della reciproca tolleranza e comprensione in campo culturale. Sono inoltre enunciati come obiettivi la pianificazione familiare e i programmi di protezione per madri e figli in Giordania. Si auspica inoltre che il contesto economico favorisca la crescita, ma anche il benessere della popolazione.

L'accordo di associazione con Israele risale invece al 2000. Nel preambolo, si sottolinea l'auspicio delle parti di unire gli sforzi per rafforzare la stabilità politica e lo sviluppo economico incoraggiando la cooperazione; di sviluppare il dialogo politico su questioni d'interesse bilaterale e internazionale; e di conservare e rafforzare l'interscambio su vari temi, inclusi l'economia, la cultura e le questioni sociali. L'accordo ha tra i suoi obiettivi dichiarati il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, il consolidamento della coesistenza pacifica e la stabilità economica e politica. Nell'importante settore dell'agricoltura si promuove l'adozione di tecniche non dannose per l'ambiente e di rapporti più stretti tra le organizzazioni imprenditoriali, commerciali e professionali. Nella tutela ambientale, si punta al controllo dell'inquinamento e all'uso razionale delle risorse naturali, per lo sviluppo sostenibile e la promozione di progetti ambientali regionali. Gli obiettivi della cooperazione in quest'ambito includono – analogamente al trattato con la Giordania – la lotta alla desertificazione, il monitoraggio delle acque del Mediterraneo e la prevenzione dell'inquinamento, la gestione dei rifiuti, il contrasto alla salinizzazione, la tutela delle zone costiere, l'educazione ambientale, il ricorso a strumenti tecnologicamente avanzati per la sorveglianza ambientale, la gestione dei trasporti e l'analisi dell'impatto ambientale delle attività agricole e industriali. Interessante è anche l'impegno delle parti ad agevolare l'attuazione dell'accordo tramite l'avvicinamento delle rispettive normative. Ampio spazio è dedicato alla cooperazione su questioni sociali come la disoccupazione, la riabilitazione dei disabili, le pari opportunità, i rapporti di lavoro, la formazione professionale, la sicurezza e la salute sul lavoro. Si evidenzia la necessità di coordinare i sistemi previdenziali, riconoscendo i periodi

di lavoro svolti nei paesi firmatari a fini pensionistici, di reversibilità e di invalidità, nonché per le prestazioni sanitarie.

Più recente è l'accordo di associazione con la repubblica del Libano, risalente al 2006. Nel preambolo, le parti riconoscono le comuni responsabilità per la stabilità, sicurezza e prosperità della regione euromediterranea, e la necessità di rafforzare il processo di sviluppo economico e sociale. Anche in questo trattato si promuove la cooperazione economica, sociale, culturale e finanziaria. Le parti s'impegnano a collaborare su molti fronti in materia ambientale, ricalcando gli impegni già assunti nell'accordo di associazione con Israele, con l'aggiunta della conservazione del suolo e dell'attuazione di iniziative congiunte di ricerca. Dopo l'ampio spazio riservato alla lotta contro diverse attività criminali (dal riciclaggio al crimine organizzato, fino al traffico di droga), si concorda di mantenere un dialogo costante sulle questioni sociali di comune interesse, in particolare in merito alla circolazione dei lavoratori e alla parità di trattamento nei paesi firmatari. Il tema dell'immigrazione (legale e illegale) rimane cruciale, soprattutto su prevenzione e controllo. Sempre in materia sociale, le parti concordano di impegnarsi su problemi come la disoccupazione, la riabilitazione dei disabili, le pari opportunità, i rapporti di lavoro, la formazione professionale, la sicurezza e la salute sul lavoro. Inoltre, si punta a migliorare i sistemi sanitari e di previdenza sociale, a incoraggiare la pianificazione familiare e i programmi di protezione materna e infantile, nonché la promozione del ruolo delle donne nello sviluppo economico e sociale, in particolare tramite l'istruzione e i mezzi di comunicazione di massa. Si auspica inoltre la collaborazione tra organizzazioni non governative giovanili.

I RAPPORTI "FREEDOM IN THE WORLD 2018"

Ogni anno, Freedom House (la nota organizzazione non governativa che si occupa di ricerca e sensibilizzazione sui temi della democrazia, delle libertà politiche e dei diritti umani) pubblica sul suo sito web, <https://freedomhouse.org>, rapporti aggiornati sullo stato delle libertà e dei diritti in ciascun paese sotto osservazione, con particolare riguardo per quelli in transizione di regime. Tali documenti rappresentano quindi una preziosa fonte d'informazioni anche per una riflessione sull'efficacia degli strumenti utilizzati per tutelare i diritti, nelle loro varie declinazioni. Essi rendono dunque possibile una riflessione sul possibile influsso – dato il periodo trascorso dalla loro stipula – degli accordi commerciali che l'UE ha in atto con i paesi qui considerati.

Per quanto riguarda il Libano (definito "parzialmente libero"), il rapporto esprime alcune considerazioni sul complesso sistema di rappresentanza politica

vigente. Esso assicura la rappresentatività delle principali comunità presenti nel paese (cristiani, musulmani sciiti e sunniti), anche mediante la ripartizione delle principali cariche istituzionali, ma allo stesso tempo ostacola la competizione interna alle singole comunità e l'affermazione di leader unitari tra comunità diverse. Le divisioni di parte e le interferenze politiche indeboliscono l'applicazione della legge, sebbene i cittadini dispongano di un certo livello di libertà civili e pluralismo degli organi d'informazione. Dal 2017 il sistema elettorale è proporzionale, con preferenze e possibilità di voto all'estero, ma le circoscrizioni sono definite in base alla distribuzione delle comunità, il che finisce per rafforzare le dinamiche interne a ciascun gruppo. Il sistema partitico è comunque competitivo e i cittadini possono organizzarsi liberamente, sebbene le reti intracomunitarie, le autorità religiose e talune componenti – come *Hezbollah* – si servano di risorse finanziarie e di intimidazioni per esercitare influenza. A ciò si aggiungono le pressioni legate alle interferenze straniere e agli effetti della guerra in Siria, con il conseguente afflusso di profughi e rifugiati. Lo Stato riconosce ufficialmente diciotto comunità religiose, con diritto di rappresentanza politica. Le donne hanno formalmente gli stessi diritti degli uomini, ma sono sovente emarginate a causa della discriminazione di genere.¹ Spesso il processo di *policy-making* è frutto di trattative tra le figure più in vista del paese. Il rapporto riferisce inoltre di una diffusa corruzione a livello politico e amministrativo. Le leggi anticorruzione sono scarsamente applicate, né esiste una norma che garantisca l'accesso agli atti del governo. I gruppi della società civile e gli organi d'informazione hanno la possibilità di discutere le proposte normative e politiche rese note, ma non di esercitare un'influenza concreta. La libertà d'espressione e di stampa sono garantite, sebbene la censura si applichi a libri, film, opere teatrali e altri lavori artistici, specie se riguardano la politica, la religione, il sesso o lo Stato d'Israele. La normativa sugli audiovisivi proibisce di criticare o mettere in discussione le autorità politiche e di sicurezza e la politica estera. Inoltre è proibito l'incitamento alla violenza contro le comunità religiose. La costituzione protegge la libertà di coscienza e lo stato non interferisce con la pratica o l'espressione religiosa. È rispettata anche la libertà di riunione e di ricerca scientifica; tuttavia, il governo sorveglia i *social media* e le fonti di comunicazione, e viene scoraggiato il dibattito pubblico sui temi soggetti a censura. Le organizzazioni non governative sono libere di operare, pur essendo soggette a registrazione presso il ministero dell'Interno, che può istruire indagini sui fondatori, i dipendenti e le risorse finanziarie (la legge sulle associazioni risale al 1909). In particolare, è possibile costituire o aderire a sindacati e organizzazioni professionali, ma il ministero del Lavoro ha notevole autorità sulla loro costituzione e sul loro scioglimento, nonché sulle ele-

1 Nel 2009, solo quattro donne furono elette in parlamento, ed erano tutte imparentate con parlamentari eletti in precedenza.

zioni interne. Lo Stato regola il diritto di sciopero e di contrattazione collettiva, e molti sindacati sono legati a partiti politici, i quali esercitano influenza anche sui processi giudiziari. Il potere giudiziario non è dunque indipendente, e i tribunali militari hanno spesso trattato casi che riguardavano contestatori e attivisti per i diritti umani. Inoltre, la tortura è ancora praticata nei luoghi di detenzione. Chi non appartiene a una delle comunità riconosciute riscontra difficoltà nell'ottenere documenti ufficiali e impieghi pubblici. Le donne rimangono spesso escluse da alcune professioni e sono discriminate sotto il profilo salariale e previdenziale. Negli ambienti più conservatori, i movimenti femminili e il lavoro fuori di casa sono controllati dagli uomini. Sebbene la legge tuteli l'iniziativa e la proprietà privata, le donne spesso subiscono pressioni per trasferire i loro beni agli uomini, a causa dell'influenza dei codici tradizionali e delle corti religiose, il cui ruolo è cruciale per quanto riguarda molti diritti individuali su matrimonio, divorzio e custodia dei figli. Ciò fa sì che l'appartenenza all'una o all'altra comunità condizioni lo status personale, anche se l'elemento comune è la peggiore condizione della donna rispetto all'uomo.² Solo nel 2017 è stato abolito l'articolo del codice penale che consentiva il matrimonio riparatore, sottraendo gli stupratori alla giustizia. Tuttavia, lo stupro maritale non è ancora considerato reato, e neanche i minori sono tutelati contro la violenza sessuale. Il lavoro minorile non è perseguito, pur essendoci leggi al proposito, e condizioni di sfruttamento sono spesso diffuse tra i rifugiati e i migranti.

Nel caso della Giordania, la posizione del re rimane fondamentale, poiché la camera bassa del parlamento – pur essendo elettiva – ha scarsi poteri. Gli enti rappresentativi locali (a livello municipale e provinciale) rivestono un ruolo sostanzialmente consultivo. I *media* e le associazioni della società civile sono ostacolati da leggi restrittive e dalla pressione del governo. Il sistema giudiziario non è indipendente e spesso non garantisce il giusto processo. Come in Libano, nel 2017 è stata abolita una disposizione del codice penale che consentiva la depenalizzazione dello stupro tramite il matrimonio riparatore. Il re nomina e destituisce il primo ministro e l'esecutivo, e può sciogliere il parlamento. Nomina inoltre i membri della camera alta (o senato). Irregolarità e compravendite di voti alle elezioni sono frequenti. Sono proibiti i partiti a base religiosa, etnica, razziale o di genere, ma restano importanti i legami tradizionali. Molte posizioni politiche di rilievo non sono elettive, bensì basate su nomine (anche nelle forze dell'ordine e nei servizi segreti). Inoltre, l'autorità della monarchia – protetta dalla costituzione – fa sì che nessuna forza d'opposizione possa assumere il controllo dell'esecutivo con mezzi democratici. Le donne godono di pari diritti politici, ma di fatto permangono resistenze culturali che ostacolano la loro parte-

2 Ad esempio, le libanesi non possono trasmettere la cittadinanza a mariti stranieri o ai figli.

cipazione. Sono comunque presenti nella camera bassa e negli organi di governo locale. Sono previsti anche seggi parlamentari riservati alle minoranze religiose (cristiani, circassi e ceceni), mentre i palestinesi – pur in gran numero – restano sottorappresentati. I disegni di legge devono essere approvati dal senato e dal re per entrare in vigore. Spesso i giornalisti praticano l'autocensura, e il governo istruisce i *media* sulla copertura delle notizie. Il governo controlla anche i sermoni nelle moschee e impartisce raccomandazioni e testi autorizzati. Molti gruppi cristiani sono ufficialmente riconosciuti e liberi di professare il culto, ma non di fare proseliti. C'è libertà di ricerca scientifica, ma i servizi segreti controllano l'attività dei *campus* universitari e anche il materiale didattico. Questioni religiose, di sicurezza, politiche o riguardanti la monarchia sono spesso escluse dal dibattito pubblico. La libertà di riunione è limitata dalla legge e soggetta a notifica, pena sanzioni pecuniarie o detentive. Le organizzazioni non governative possono agire, ma con restrizioni sulla libertà di associazione, sui finanziamenti e sull'attività dei dirigenti, sorvegliati dai servizi segreti. I lavoratori possono costituire sindacati, ma solo in specifici settori, dopo aver ottenuto l'approvazione del governo ed essersi affiliati a una federazione nazionale. Il diritto di sciopero è limitato dalla necessità di notifica preventiva e di ricorso alla mediazione. Chi partecipa a uno sciopero illegale può essere licenziato. Il potere giudiziario non è del tutto indipendente. Il re nomina l'intera corte costituzionale e i vertici della magistratura (anche i giudici delle corti civili e sciaraitiche sono formalmente nominati con decreto reale). La polizia può trattenere i sospetti fino a sei mesi senza muovere accuse formali, e spesso le norme contro l'arresto e la detenzione arbitraria sono ignorate, compromettendo il diritto alla difesa. Nonostante il divieto contenuto nella costituzione, i tribunali possono accettare confessioni estorte sotto tortura o maltrattamenti, ancora molto diffusi. I giordani di origine palestinese sono spesso esclusi da occupazioni nel settore pubblico e nelle forze dell'ordine. Nel 2017 è stata approvata una normativa a favore delle persone disabili, che ha condannato le discriminazioni in ambito lavorativo. Le donne sono discriminate (nelle corti sciaraitiche la loro testimonianza non equivale a quella degli uomini). Sebbene il diritto di proprietà sia riconosciuto, le donne non hanno pari diritti ereditari e non possono trasferire la cittadinanza ai loro figli. La libertà personale è limitata dai condizionamenti culturali e normativi. Argomenti come matrimonio e divorzio sono gestiti dalle corti sciaraitiche, che limitano i matrimoni interreligiosi e discriminano le donne e i convertiti dall'Islam ad altri culti. Nel 2017 sono state abolite alcune clausole che consentivano pene ridotte per i delitti d'onore. Tuttavia, lo stupro coniugale non è considerato reato e sono ancora possibili attenuanti per delitti commessi in caso di flagrante adulterio. L'attività economica è spesso ostacolata dalla corruzione e da legami clientelari. Spesso i lavoratori migranti sono privi di permesso di lavoro, e lo stesso vale per

i rifugiati, entrambi soggetti a limitazioni della circolazione. Il salario minimo legale resta sotto la soglia di povertà. L'orario di lavoro e gli standard di sicurezza sono disciplinati legalmente, ma poco osservati. Le organizzazioni sindacali hanno spesso denunciato le carenze normative e gli abusi commessi specialmente a danno delle donne e dei lavoratori stranieri.

Israele è invece una democrazia multipartitica con istituzioni forti e indipendenti che garantiscono diritti politici e civili alla maggioranza della popolazione. Sebbene il potere giudiziario sia attivo nella protezione dei diritti delle minoranze, sussistono disparità di trattamento verso gli arabi e altre minoranze in settori come la rappresentanza politica, la giustizia penale e l'iniziativa economica. Le organizzazioni critiche del governo subiscono limitazioni ai finanziamenti. Con un sistema partitico competitivo e variegato, le elezioni sono libere e regolari. Sono proibiti partiti o candidati che neghino la natura ebraica di Israele, si oppongano alla democrazia o incoraggino il razzismo. Le donne hanno pieni diritti politici, sebbene rimangano sottorappresentate in posizioni apicali e trovino possibili ostacoli in partiti e comunità di stampo più conservatore. I cittadini arabi o palestinesi godono formalmente di pari diritti, ma, di fatto, subiscono discriminazioni per via legale o informale. La cittadinanza e la residenza sono negate a chi sia stato condannato per spionaggio, tradimento o complicità con nemici dello stato. Le leggi, la prassi politica, i gruppi della società civile e gli organi di comunicazione di massa garantiscono un buon livello di trasparenza, fatte salve le limitazioni alla divulgazione di informazioni sulle forze armate, sui servizi segreti, sul sistema penitenziario e sull'agenzia per l'energia nucleare. Sulle questioni di sicurezza, infatti, vige la censura militare. Pur definendosi uno Stato ebraico, Israele rispetta largamente la libertà di religione. Cristiani, musulmani e *Baha'i* possiedono giurisdizione comunitaria sui propri membri in materia di matrimonio, divorzio e onoranze funebri, nonostante siano stati registrati episodi di vandalismo contro i luoghi di culto e una riduzione dei contributi statali a loro destinati. Il controllo dell'*establishment* ortodosso sulle questioni di status individuali viene spesso criticato dagli ebrei non ortodossi e non osservanti, i quali sono anche contrari all'esenzione dal servizio militare per gli ultraortodossi che studiano la *Torah*. Le università hanno libertà di espressione. In genere, la società civile è attiva e le dimostrazioni sono permesse. Tuttavia, le organizzazioni non governative devono rendere noti i finanziamenti ricevuti da governi esteri. Questa disposizione riguarda soprattutto le organizzazioni che criticano la politica del governo verso i palestinesi, mentre le risorse dei gruppi conservatori favorevoli agli insediamenti nella West Bank provengono principalmente da fonti private. I lavoratori possono unirsi ai sindacati e hanno diritto di sciopero e di contrattazione collettiva. Il potere giudiziario è indipendente ed è più volte intervenuto, tramite

la Corte Suprema, a tutela delle minoranze e dei diritti umani, anche contro le posizioni del governo e del parlamento. Tuttavia, in caso di sospetto reato contro la sicurezza, gli indagati possono essere detenuti senza processo per sei mesi (rinnovabili). Ufficialmente, la tortura sarebbe bandita per legge, con una sentenza del 1999 della Corte Suprema, ma in caso di minaccia criminale immediata la coercizione è ancora ammessa negli interrogatori. Tale posizione è criticata dalle organizzazioni di tutela dei diritti umani. Discriminazioni nel campo dell'istruzione, dei servizi sociali e dell'accesso alla casa riguardano, di fatto, i cittadini arabi e palestinesi, specie se non prestano servizio militare. Inoltre, molti cittadini beduini vivono in insediamenti non riconosciuti dallo Stato, e quindi privi di servizi. In posizione arretrata rispetto al resto della popolazione, si trovano anche gli israeliani di origine etiope, soprattutto economicamente. Le donne sono trattate paritariamente davanti alla legge, sebbene forme di discriminazione resistano tra gli arabi e nelle comunità ebraiche ortodosse. I diritti di proprietà sono protetti e l'attività imprenditoriale è libera. Le libertà personali sono in genere garantite. Tuttavia, poiché i tribunali religiosi sovrintendono alle questioni di stato civile, le donne possono subire discriminazioni in caso di divorzio e altri temi correlati. I matrimoni misti con persone di religione diversa non sono riconosciuti dallo Stato (ad es. quelli tra donne musulmane e non musulmani). Inoltre i gruppi ultraortodossi tentano di influenzare informalmente la separazione dei sessi e l'abbigliamento. Il governo opera contro il traffico di esseri umani e il lavoro nero, sebbene in questo caso le norme contro lo sfruttamento siano scarsamente applicate.

CLAUSOLE DEI TRATTATI E DATI DI FATTO: ALCUNE RIFLESSIONI

Secondo Freyburg *et al.* (2009), un'efficace adozione delle norme europee può essere assicurata attraverso specifiche definizioni normative degli elementi della *governance* democratica presenti nell'*acquis* comunitario di settore e nelle convenzioni internazionali. Tuttavia una buona trasposizione formale non garantisce necessariamente l'applicazione reale. La nozione di *democratic governance* è cruciale, poiché non tutti i paesi con cui l'UE intrattiene rapporti commerciali sono democrazie (nel presente contributo, è il caso della Giordania). È importante, almeno nel *policy-making* di settore, garantire la trasposizione dei principi se non delle istituzioni, laddove siano assunte decisioni vincolanti di portata generale. I principi democratici possono dunque essere incorporati nelle norme e nelle prassi amministrative anche in sistemi politici non democratici. Secondo tale approccio, la qualità della *governance* democratica può variare in base al grado di trasparenza, partecipazione e *accountability*. Inoltre, l'attenzione è concentrata

sui cambiamenti normativi e pratici entro specifici settori di *policy*. Tali cambiamenti dovrebbero derivare dall'esposizione all'*acquis* europeo e all'azione amministrativa dell'UE e degli Stati membri, con l'eventuale adozione delle normative comunitarie. I rapporti intergovernativi favorirebbero tale recepimento, in particolare nelle aree ricomprese nella politica europea di vicinato, e dunque anche nel contesto medio-orientale coinvolto nell'ambito euromediterraneo. Tuttavia, molto dipende dal reale interesse a rafforzare i legami con l'UE e dal grado di liberalizzazione interna raggiunto dai paesi in questione. Spesso, come rilevano gli autori succitati, l'adattamento ai requisiti richiesti dall'UE è solo formale, mentre l'applicazione concreta e le procedure di controllo sono scarse. Per quanto il mutamento formale possa avere luogo, i vecchi comportamenti legati a interessi ed esigenze interne permangono immutati. Ciò si evince chiaramente dal raffronto tra i testi degli accordi di associazione con l'UE e le conclusioni dei rapporti di Freedom House. La distanza tra l'enunciazione di principi e la realtà concreta dimostra pienamente la difficoltà di superare i problemi esistenti (di ordine politico, giuridico, culturale) per favorire cambiamenti sostanziali. È però possibile che, a fronte delle resistenze politico-istituzionali, gli attori privati (come le imprese e le organizzazioni della società civile) facciano affidamento sull'applicazione delle nuove norme e ne pretendano l'osservanza concreta, partendo ad esempio da temi più facilmente condivisibili (come i problemi ambientali). Inoltre, i *policy networks* della cooperazione transnazionale possono agevolare l'attuazione in maniera collaborativa. In tal senso, è stata utilizzata anche la nozione di *external governance* (Lavenex e Schimmelfennig 2009), per indicare l'integrazione dell'*acquis* europeo in varie aree di *policy* rilevanti sul piano sopranazionale (come quella ambientale e della concorrenza) e il suo trasferimento a paesi terzi e organizzazioni internazionali. L'approccio di *governance* sottolinea i processi istituzionali di trasferimento di *policy* e diffusione normativa. In tal senso, la visione "orizzontale", legata a processi di apprendimento e collaborazione, può sortire effetti migliori rispetto a un'impostazione gerarchica, o accompagnata da forme rigorose di condizionalità. Infatti, l'eventuale adozione delle norme previste dall'UE dipende anche dal suo potere negoziale e dalla possibilità che tali norme siano percepite come legittime o "normali" nei paesi contraenti. Ciò significa che le strutture istituzionali, i rapporti di potere e i sistemi normativi di tali paesi possono rivestire un ruolo notevole nell'effettivo o mancato recepimento delle clausole dei trattati. In particolare, per quanto riguarda i diritti collegati al lavoro, i trattati UE sono di solito privi di sanzioni e fortemente contraddistinti dal dialogo tra le parti (incluse le organizzazioni della società civile), mentre ad esempio i trattati siglati dagli Stati Uniti sono molto più rigidi, specie con riferimento agli standard fondamentali stabiliti dall'*International Labour Organization* (libertà di associazione e contrattazione collettiva, eliminazione del lavoro coatto e minori-

le e della discriminazione di genere) (Postnikov e Bastiaens 2014).³ Secondo tale analisi, l'assenza di sanzioni può incoraggiare processi di apprendimento utili a consolidare l'adozione delle nuove norme nei paesi terzi. Possono esserci però marcate differenze regionali, in particolare nell'area del Medio Oriente (Busse 2004: 216). Questo riporta l'attenzione sulla capacità regolativa di chi formula le normative. Tornando a Bach e Newman (2007), la capacità regolativa è multidimensionale, e si compone della competenza specifica, della coerenza e dell'autorità sanzionatoria. Dunque l'UE non può contare solo sulla sua dimensione di mercato, ma dovrebbe confrontarsi ancora più sistematicamente con le complessità delle varie componenti della sua politica esterna. Inoltre, fattori interni ai paesi contraenti come povertà, scarsità di risorse specifiche e di volontà politica non devono essere trascurati (Dolumbia-Henry e Gravel 2006).

CONCLUSIONI

Secondo il trattato di Lisbona, le politiche esterne dell'UE devono rispettare i principi di democrazia, di *rule of law*, di universalità e indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali, del rispetto per la dignità umana, di eguaglianza e solidarietà, del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite, aggiungendo lo sviluppo sostenibile economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primario dell'eliminazione della povertà. Seguendo Bartels (2012), gli accordi commerciali dell'UE includono obblighi precisi sui diritti e gli standard sociali, ma la coerenza interna alla politica estera europea è meno soddisfacente, date le molteplici direzioni in cui essa si evolve. A ciò si aggiungono i problemi attuativi evidenziati dai rapporti di Freedom House, legati al contesto interno ai paesi contraenti. Peraltro, ad esempio, le clausole su libertà di associazione e contrattazione collettiva dell'accordo con la Giordania sono ritenute deboli (Axel e Soares 2015). Gli stessi autori sostengono che non vi siano dati certi sul miglioramento della tutela di tali diritti in seguito alla loro inclusione nei trattati (*ibid.*: 176), e rilevano l'importanza dei fattori interni ai paesi interessati – dalla composizione dell'esecutivo al grado di apertura economica – per spiegare le differenze.

Secondo l'ILO (2015), circa il 60% degli accordi commerciali che includono clausole sociali – in particolare sui temi del lavoro – hanno un carattere pro-

3 Nell'accordo commerciale tra Stati Uniti e Giordania (2001), i diritti e le condizioni di lavoro sono esplicitamente menzionati, ed eventuali contestazioni vanno sottoposte ad un organismo neutrale internazionale per dirimere le controversie (Dolumbia-Henry e Gravel 2006; Bolle 2016: 192). Le parti sono tenute ad applicare le leggi nazionali esistenti in materia, con particolare riferimento alle convenzioni dell'ILO (Polaski 2004). È previsto un comitato congiunto responsabile per la gestione complessiva dell'accordo. Inoltre, viene escluso il sostegno a scambi o investimenti che prevedono l'indebolimento della normativa sul lavoro (ILO 2015).

mozionale e annoverano disposizioni su dialogo, cooperazione e/o controlli. È appunto questo il caso degli accordi stipulati dall'UE, che comunque restano vincolanti e possono prevedere misure istituzionali articolate. Accordi come questi, che non prevedono sanzioni o forme stringenti di condizionalità, possono funzionare facendo leva su incentivi economici e con il sostegno di adeguate politiche economiche, sociali e del lavoro. Secondo quanto riportato da Pedersini (2017), processi effettivi di riforma a seguito di accordi commerciali sono stati avviati soprattutto dopo il 2015, e la comparazione degli accordi firmati dal 1962 al 2011 e dal 2012 al 2014 segnalerebbe l'inclusione di riferimenti alla tutela della salute, della sicurezza, dei diritti dei lavoratori, dell'ambiente, oppure allo sviluppo sostenibile (63% nel secondo periodo rispetto all'11% nel primo) e di indicazioni a garanzia di politiche pubbliche per la protezione della salute, della vita umana e delle risorse naturali (58% rispetto al 12%), secondo dati della *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* (*ibid.*: 117-118). A questi segnali incoraggianti si affianca tuttavia una certa prudenza, dovuta all'incompletezza delle ricerche condotte finora e ai loro risultati discordanti (Treu 2017). Treu evidenzia come l'effettività delle clausole sociali dipenda in misura decisiva dall'efficace intervento delle autorità pubbliche, ponendo l'accento sul peso dei fattori politici, interni ed esterni, l'importanza strategica dei paesi coinvolti e – non ultimo – l'interesse effettivo dei governi, commisurato in termini di risorse e investimenti (anche organizzativi) dedicati a sostenere tali clausole e la loro applicazione. Alcuni standard (come l'eliminazione del lavoro minorile) possono essere perseguiti più agevolmente di altri su cui l'opinione pubblica può essere meno attenta (Hendricks *et al.* 2016). In ogni caso, il ruolo dell'UE come *norm exporter* è legato alla globalizzazione non solo economica, ma regolativa, che favorisce soluzioni “ibride” di *governance*, unendo soggetti pubblici e privati (Hendricks *et al.* 2016: 348). Inoltre, secondo Meunier e Nicolaidis (2006), le autorità europee sembrano inclini a ritenere che il principio “pace attraverso il commercio”, felicemente applicato nel caso europeo, possa valere uniformemente altrove. Tuttavia, il commercio può anche alimentare conflitto se praticato in un contesto di norme sleali, disuguaglianze sociali e corruzione, e senza riguardo per i suoi effetti collaterali più sgraditi, come la dipendenza dalle esportazioni, la volatilità dei prezzi, i traffici illegali e i costi di aggiustamento. L'UE dovrebbe perciò sviluppare una politica commerciale più attenta a tali conflitti potenziali. Più in generale, gli accordi commerciali con ambizioni di tutela dei diritti dovrebbero scoraggiare possibili inadempienze connesse a vantaggi immediati, ma di corto respiro, quando non palesemente illeciti (Banks 2011). Inoltre, le clausole sui diritti umani, divenute obbligatorie negli accordi commerciali UE dal 1995, non sono di fatto presenti in tutti i settori e non sono sorrette da efficaci dispositivi per il rispetto della condizionalità (Zwagemakers 2012). Ciò

espone spesso tali requisiti al rischio di soccombere davanti ad argomentazioni legate alla sovranità nazionale e culturale. Per questo l'UE dovrebbe contribuire a modificare la percezione diffusa di queste clausole, sottolineando il legame tra diritti umani e prosperità e l'importanza di una condivisione di responsabilità per il loro rispetto. Inoltre, l'inserimento di clausole sociali o di riferimenti ai diritti nei trattati rimane comunque cruciale, rispetto alla loro eventuale assenza. Peraltro, anche in questo studio, si rileva l'importanza di fattori interni agli Stati, come il tessuto imprenditoriale, i partiti politici, l'istruzione e la società civile, in rapporto al nesso tra crescita economica, democrazia e rispetto dei diritti (*ibid.*: 14). In tali direzioni, l'UE stessa dovrebbe investire di più, sostenendo le realtà associative, la formazione e l'iniziativa economica, con un approccio *bottom-up* complementare rispetto alla sua azione sul piano internazionale.

BIBLIOGRAFIA

Agustí-Panareda J., Ebert F.C., LeClercq D.

2014 *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, Background Paper, Geneva, ILO.

Attinà F., Natalicchi G.

2007 *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Il Mulino.

Bach D., Newman A. L.

2007 'The European regulatory state and global public policy: micro-institutions, macro-influence', *Journal of European Public Policy*, 14, 6, pp. 827-846.

Banks K.

2011 'Trade, Labor and International Governance, An Inquiry Into The Potential Effectiveness Of The New International Labor Law', *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*, 32, 1, pp. 45-142.

Bartels L.

2012 *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*, University of Cambridge, Faculty of Law, Paper no. 24.

2015 'Human rights and sustainable development obligations in EU free trade agreements', in A. Marx, B. Natens, D. Geraets e J. Wouters (eds.), *Global Governance through Trade. EU Policies and Approaches*, Cheltenham, Elgar, pp. 73-91.

Bolle M.J.

2016 *Overview of Labor Enforcement Issues in Free Trade Agreements*, CRS Report no. 7-5700, Washington.

Busse M.

2004 'On the determinants of core labour standards, the case of developing countries', *Economic Letters*, 83, pp. 211-217.

Damro C.

2012 'Market power Europe', *Journal of European Public Policy*, 19, 5, pp. 682-699.

Doumbia-Henry C., Gravel E.

2006 'Free trade agreements and labour rights: recent developments', *International Labour Review*, 145, 3, pp. 185-206.

Freyburg T., Lavenex S., Schimmelfennig F., Skripka T., Wetzell A.

2009 'EU promotion of democratic governance in the neighbourhood', *Journal of European Public Policy*, 16, 6, pp. 916-934.

Greven T.

2005 *Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements. Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions*, Occasional Paper, Geneva, Friedrich Ebert Stiftung.

Hafner-Burton E. M.

2005 'Trading Human Rights, How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression', *International Organization*, 59, Summer 2005, pp. 593-629.

Hendrickx F., Marx A., Rayp G., Wouters J.

2016 'The architecture of global labour governance', *International Labour Review*, 155, 3, pp. 339-355.

International Labour Organization (ILO)

2015 *Social dimensions of free trade agreements*, Geneva, ILO.

Lavenex S., Schimmelfenning F.

2009 'EU rules beyond EU borders, theorizing external governance in European politics', *Journal of European Public Policy*, 16, 6, pp. 791-812.

Manners I.

2002 'Normative Power Europe, A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, pp. 235-258.

Marx A., Natens B., Geraets D., Wouters J.

2015 'Global Governance through trade, an introduction', in A. Marx, B. Natens, D. Geraets e J. Wouters (eds.), *Global Governance through Trade. EU Policies and Approaches*, Cheltenham, Elgar, pp. 1-15.

Marx A., Soares J.

2015 'Does integrating labour provisions in free trade agreements make a difference? An exploratory analysis of freedom of association and collective bargaining rights in 13 EU trade partners', in A. Marx, B. Natens, D. Geraets e J. Wouters (eds), *Global Governance through Trade. EU Policies and Approaches*, Cheltenham, Elgar, pp. 158-183.

Meunier S., Nicolaïdis K.

2006 'The European Union as a conflicted trade power', *Journal of European Public Policy*, 13, 6, pp. 902-921.

Pedersini R.

2017 'Globalizzazione e politiche commerciali. Non solo deregolamentazione', *Stato e Mercato*, 109, 1, pp. 105-120.

Polaski S.

2004 'Protecting Labor Rights through Trade Agreements: An Analytical Guide', *Journal of International Law and Policy*, 10, 13, pp. 13-25.

Poletti A., Sicurelli D.

2018 'Introduction', in A. Poletti e D. Sicurelli, *The Political Economy of Normative Trade Power Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 1-13

Postnikov E., Bastiaens I.

2014 'Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential trade agreements', *Journal of European Public Policy*, 21, 6, pp. 923-940.

Smith K. E.

2005 'Engagement and conditionality: incompatible or mutually reinforcing?', in R. Young (ed.), *Global Europe Report 2, New Terms of Engagement*, London, Foreign Policy Centre, pp. 23-29.

Treu T.

2017 'Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese', *Stato e Mercato*, 109, 1, pp. 7-49.

Young A.

2015 'Liberalizing trade, not exporting rules: the limits to regulatory coordination in the EU's 'new generation' preferential agreements', *Journal of European Public Policy*, 22, 9, pp. 1253-1275.

Young A. R., Peterson J.

2006 'The EU and the new trade politics', *Journal of European Public Policy*, 13, 6, pp. 795-814.

Zwagemakers F.

2012 *The EU's Conditionality Policy, A New Strategy to Achieve Compliance*, IAI Working Papers no. 12/03, Roma, Istituto Affari Internazionali.

Terza sezione

I militari e i regimi politici

Le relazioni civili-militari negli anni formativi dello Stato pakistano: l'influenza dei fattori nazionali e internazionali

DIEGO ABENANTE

INTRODUZIONE

Le forze armate hanno svolto un ruolo preminente in Pakistan sin dalla creazione dello Stato (1947). Tuttavia l'emergere del dominio militare non è stato un evento improvviso ma il risultato di un processo graduale che ha attraversato il primo decennio di vita del paese. L'interventismo militare – anche definito “pretorianesimo” in scienza politica – nel caso pakistano si è manifestato in una prima fase attraverso la formazione di un'alleanza burocratico-militare emersa pochi mesi dopo l'indipendenza, per poi trasformarsi in un dominio militare esclusivo dalla seconda metà degli anni Cinquanta.

Il presente scritto sottolinea l'importanza della fase formativa per il successo o il fallimento della democrazia in Asia meridionale. Si tratta di un argomento già avanzato con riferimento all'India ma che costituisce una chiave di lettura importante anche per comprendere il fallimento della democrazia in Pakistan (Jalal 1995: 38-48; Jaffrelot 1998).¹ L'interesse crescente per lo studio della fase

1 L'analisi comparativa dei percorsi opposti rispetto alla democrazia seguiti da India e Pakistan occupa uno spazio crescente nella letteratura storica e di scienza politica (si vedano tra gli altri: Jalal 1995, Oldenburg 2010 e Tudor 2013).

formativa è legato al successo nelle scienze sociali dell'approccio della *path dependence*. Nella sua formulazione più semplice, secondo questa visione – mutuata dagli studi economici e dalla teoria dei giochi – ogni fenomeno sociale sarebbe il risultato di decisioni e di accadimenti del passato.² Secondo tale linea di pensiero non soltanto il successo o il fallimento della democrazia dovrebbero essere considerati come il risultato di decisioni precedenti, affermazione in sé ovvia, ma la democrazia andrebbe considerata essenzialmente come un processo cumulativo. Nelle parole di Oldenburg, “l’India è una democrazia oggi perché lo era l’anno scorso, l’anno precedente e il decennio precedente” (Oldenburg 2010: 8). Nel caso del Pakistan questa lettura è stata ampiamente condivisa dalla letteratura specialistica. Il fatto che nel primo decennio d’indipendenza i governanti pakistani non siano riusciti ad avviare i processi politici democratici avrebbe rappresentato un ostacolo di primaria importanza per la stabilizzazione del suo sistema politico negli anni seguenti.³

L’influenza del fattore militare nel sistema politico pakistano è una caratteristica strutturale del suo percorso storico.⁴ Il paese è stato governato per quasi metà della sua storia – 33 anni su 72 – da regimi militari. Considerando anche i periodi in cui il governo è stato formalmente retto da regimi sostenuti da elezioni, i militari hanno continuato a esercitare un ruolo di supervisione sulla politica, in particolare sull’agenda di politica estera.⁵ Tuttavia sarebbe errato a nostro parere ricercare l’elemento centrale del dominio militare in Pakistan nella gestione diretta o indiretta del potere, o soffermarsi sulla liminalità del suo tipo di governo rispetto a un “ideal tipo” di regime militare. Gli elementi strutturali del militarismo pakistano vanno piuttosto individuati in una serie di caratteristiche proprie dell’*ethos* dei militari, quali: la sistematica svalutazione della politica democratica, ritenuta inadatta alla società locale; la supposta incapacità dei politici d’interpretare i bisogni della società; la delegittimazione della forma-partito in quanto inadatta alla società pakistana; l’auto-rappresentazione dell’istituzione

2 Si veda la voce “path dependence” in McLean e McMillan (2003: 399-400). Si vedano anche i contributi presentati alla tavola rotonda “Rethinking the role of institutions in South Asia: historical institutionalism and path dependence”, curato da I. Talbot e G. Singh; 24° European Conference on South Asian Studies, Varsavia, 27-30 luglio 2016 (<https://nomadit.co.uk/conference/ecsas2016/p/3709>; ultimo accesso: 7 luglio 2019).

3 Le prime elezioni politiche nazionali in Pakistan si svolgeranno solo nel 1970, 23 anni dopo la fondazione dello Stato.

4 In questo scritto si utilizza il termine “militari” per riferirsi alle forze armate nel loro complesso; dunque includendo l’esercito, la marina e l’aeronautica.

5 Il primo periodo di governo militare, dal 1958 al 1971, è stata interrotto dalla sconfitta del Pakistan nella seconda guerra indo-pakistana del 1971 e dal ritorno al governo civile sotto Zulfikar ‘Ali Bhutto. I militari sono tornati al potere dal 1977 al 1988 sotto la guida del generale Zia-ul-Haq. Dopo una breve democratizzazione, tra il 1990 e il 1999, l’esercito ha preso di nuovo il potere con il generale Musharraf che è rimasto a capo dello stato fino alle sue dimissioni nel 2008.

militare – specialmente l'esercito – quale quintessenza dello “spirito” dello Stato e della cittadinanza.

Con ciò non si vuole suggerire che questi aspetti siano esclusivi del militarismo pakistano. Al contrario, essi sono individuabili in molti altri casi di autoritarismo militare. Tuttavia, come si cercherà di evidenziare, mentre nella maggior parte dei casi il militarismo si fonda su fattori storici quali il processo di modernizzazione, l'ottenimento dell'indipendenza, la fase di *state-building*, la difesa del paese, o ancora l'ideologia di riferimento dello Stato, il militarismo pakistano si differenzia dalla maggior parte di questi casi. I ruoli politici e ideologici delle forze armate in Pakistan sono stati costruiti in gran parte dopo l'indipendenza, per molti aspetti ricostruendo i propri ruoli storici rispetto al processo formativo del nazionalismo pakistano. In certa misura si è trattato di un processo paragonabile a un'“invenzione della tradizione”.⁶ I militari pakistani, alla stregua della burocrazia civile, della polizia e della magistratura, non hanno svolto un ruolo fondamentale prima del 1947 nella modernizzazione del paese; al contrario essi erano identificati con la struttura elitaria, “tradizionale” e gerarchica della società coloniale. Non rappresentavano dunque la modernità, semmai i valori gerarchici su cui i Britannici avevano costruito il proprio dominio nel corso del diciannovesimo e ventesimo secolo. Dunque le forze armate hanno dovuto ridefinire la propria immagine pubblica dopo l'indipendenza, quasi rilegittimandosi come degni rappresentanti della Nazione indipendente. Allo stesso tempo, i militari pakistani non hanno offerto un contributo determinante all'ottenimento dello Stato indipendente, processo al quale, fino al 1947, sono stati largamente estranei. Né il Pakistan è stato costretto a difendersi con le armi dall'aggressione esterna. Il conflitto del Kashmir, infatti, benché centrale nella costruzione dell'immagine pubblica dei militari, va piuttosto considerato come lo sforzo di affermare o completare l'aspirazione nazionale – tramite l'acquisizione della regione a maggioranza musulmana del Kashmir – più che a difendere l'esistenza in sé della Nazione dall'aggressione di nemici esterni. Dunque l'ascesa del fattore militare pakistano rappresenta un fenomeno peculiare, che va iscritto in una dinamica di riaffermazione e ridefinizione del ruolo e dell'immagine pubblica delle forze armate. Un processo in cui un ruolo cruciale è stato svolto dal graduale imporsi della sicurezza – intesa sia nella dimensione interna sia in quella regionale e internazionale – quale discorso dominante del dibattito pubblico post-1947.

La “fase formativa” cui ci riferiamo è quella compresa tra il 1947 e il primo colpo di Stato militare del 1958.⁷ La scelta di questi limiti temporali non è solo legata

6 Il riferimento è ovviamente al classico testo curato da E. Hobsbawm (1987).

7 Chi scrive deve l'espressione a Khaleed bin Sayeed (1968), anche se, in realtà, qui si prende in considerazione un periodo storico più recente di quello del volume di Sayeed che andava dal

al significato che essi rivestono per l'evoluzione dello Stato in Pakistan, ma rileva altresì l'importanza in chiave regionale del primo decennio di vita degli Stati successori del governo britannico in India: negli stessi mesi in cui la democrazia in Pakistan subiva la prima sconfitta, l'India completava le seconde elezioni della *Lok Sabha* (la camera bassa) nel 1957, che sancivano al tempo stesso la vittoria del *Congress* e la maturazione del sistema democratico; con ciò evidenziando la divergenza del percorso politico dei due Stati.

Sono state avanzate diverse spiegazioni per l'ascesa dei militari in Pakistan, con una sostanziale "divisione del lavoro" tra storici e scienziati politici; se i primi si sono soffermati sull'eredità coloniale, i secondi hanno enfatizzato soprattutto i fattori istituzionali post-1947. La letteratura storiografica ha evidenziato soprattutto tre fattori principali: la cultura politica coloniale; la debolezza strutturale dello Stato nel '47 e la sua debolezza ideologica. Dal primo punto di vista, si è fatto riferimento alla presenza, in particolare nella provincia del Punjab, di un modello di amministrazione incentrato sull'esecutivo e sull'apparato militare-poliziesco (Gilmartin 1988; Talbot 1988). Nel linguaggio amministrativo coloniale, il Punjab e in genere le province nord-occidentali erano definite *non-regulation provinces* per distinguerle dalle province cui si applicavano le norme del diritto anglo-indiano. Le regioni nord occidentali del subcontinente furono dunque sottoposte a un tipo di amministrazione centralizzata in cui il potere era concentrato in poche mani. Il Deputy Commissioner, la figura-chiave di questa struttura amministrativa, era un funzionario con estesi poteri giudiziari, di polizia e fiscali. Questi poteri erano spesso esercitati in modo discrezionale. Secondo una lettura consolidata, la tradizione autoritaria del Punjab coloniale sarebbe rimasta a far parte della cultura politica pakistana. Secondo Khaleed bin Sayyed (1968: 223-232) l'autocrazia coloniale – che egli definisce "tradizione vicereale" – avrebbe ostacolato la diffusione di una mentalità democratica tra i vertici del futuro Stato pakistano. Questi avrebbero avuto la tendenza a dare la precedenza all'idea di un forte Stato centralizzato piuttosto che alla partecipazione politica. Un esempio sottolineato da Sayyed è la decisione del "padre del Pakistan" nonché presidente del partito-Stato della *Muslim League*, Muhammad 'Ali Jinnah, nel 1947 di assumere la carica di Governatore-Generale, una funzione esecutivo-burocratica, anziché quella pienamente politica di primo ministro, come Jawaharlal Nehru in India.

La storiografia ha altresì sottolineato gli enormi problemi affrontati dallo Stato pakistano al momento della sua fondazione. Ayesha Jalal (1990 e 1995) ha esplorato lo squilibrio delle risorse esistente tra India e Pakistan dopo il

periodo coloniale al 1948.

1947. L'autrice ha evidenziato come il Pakistan abbia preso vita come lo Stato nettamente più debole della regione. È un dato di fatto che il Pakistan abbia ricevuto una quota minore delle infrastrutture e dei beni dell'India britannica e della sua forza militare. Ragioni storiche e culturali facevano sì che le aree che formavano il Pakistan avessero una percentuale minima delle infrastrutture industriali dell'ex colonia britannica. Benché le regioni che costituivano il Pakistan fossero forti produttrici di prodotti grezzi – come il cotone del Punjab e la juta del Bengala orientale –, precedentemente al 1947 la produzione era inviata per essere lavorata in centri industriali a Bombay e Calcutta che erano rimaste in territorio indiano. Dunque la Spartizione aveva sottratto alla produzione agricola pakistana i propri naturali centri di lavorazione industriale (Jalal 1990: 25-48). A questa debolezza infrastrutturale se ne aggiungeva una psicologica legata alla difficoltà del nuovo Stato di affermarsi sul piano del diritto internazionale. Poiché lo status internazionale dell'India britannica era stato ereditato dalla Repubblica indiana, il Pakistan fu costretto a chiedere il riconoscimento di un voto alle Nazioni Unite, con l'opposizione dei rappresentanti dell'Afghanistan (Shaikh 2009: 203). Tutto ciò deve essere inoltre posto nel contesto di una situazione regionale che evidenziava lo squilibrio militare tra India e Pakistan. La realtà della debolezza militare pakistana e il suo conseguente senso di insicurezza si manifestarono ben presto con l'inizio delle ostilità in Kashmir, nell'ottobre del 1947 e le operazioni militari indiane per occupare gli Stati di Junagadh (novembre 1947) e Hyderabad (settembre 1948).

L'ultimo aspetto riguarda la dimensione ideologica. A differenza dell'India, che aveva fatto proprio l'ideale del nazionalismo laico sviluppato dall'*Indian National Congress* attraverso un lungo percorso storico, dal 1885 al 1947, il Pakistan era stato caratterizzato sin dall'inizio da un'ambigua ideologia (Shaikh 2009). L'idea del Pakistan era stata elaborata nel 1940 come Stato musulmano laico, ma questa era stata respinta dalla maggioranza delle gerarchie religiose musulmane nell'India coloniale. L'idea che l'Islam indiano potesse essere ridotto ai confini di uno Stato territoriale era stata oggetto di dibattito sin dagli anni Venti e Trenta del Novecento, ma era alla fine stata respinta da gran parte delle organizzazioni politico-religiose musulmane (Hardy 1972: 222-255). Un ulteriore problema era dato dal fatto che il nesso Nazione-territorio-Islam era stato fin dall'inizio interpretato da diversi settori della società in modo radicalmente divergente. Per l'élite musulmana occidentalizzata – in buona parte appartenente alla *Muslim League* o a essa affine –, l'Islam era un principio astratto del tutto compatibile con le istituzioni di una democrazia parlamentare di stampo occidentale. Per gli intellettuali musulmani modernisti il concetto islamico di Consenso (*ijma*) poteva ben servire quale base teorica per legittimare il principio della sovranità popolare e del parlamentarismo (Binder 1961: 34-69). Nel fare ciò, le élite occidentalizzate

potavano fare riferimento alla ricca tradizione riformista islamica del subcontinente indiano e alla centralità dell'idea d'*ijtihad* o interpretazione personale delle scritture.⁸ Per i partiti religiosi e per i settori più conservatori, invece, l'Islam era un complesso di norme di origine divina incompatibile con il parlamentarismo e con il principio della sovranità popolare. I dotti musulmani (*ulema*), inoltre, respingevano la possibilità che lo Stato fosse guidato da élite musulmane educate all'occidentale (Binder 1961; Hardy 1971). Quest'ambiguità si rivelò un enorme ostacolo dinanzi alla scrittura della Costituzione e del funzionamento normale delle istituzioni dello Stato (Shaikh 2009). Mentre l'India approvò il proprio testo costituzionale già nel 1949, il Pakistan giunse all'approvazione della prima Costituzione solo nel 1956; testo poi abrogato dopo soli due anni con il colpo di Stato del 1958.

Volgendo il nostro sguardo alle spiegazioni offerte dalla letteratura di scienza politica, dobbiamo innanzi tutto partire dalle interpretazioni teoriche del pretorianesimo, per poi passare a discutere le analisi specifiche del caso pakistano. Secondo Morlino (2003: 60-64) il pretorianesimo può essere analizzato secondo cinque linee principali: il basso grado d'istituzionalizzazione delle strutture del regime e degli organismi intermedi (partiti politici, sindacati, associazionismo); il monopolio dell'uso della forza da parte dei militari; l'instabilità politica ed economica; il livello di organizzazione e gerarchia dell'istituzione militare; la difesa d'interessi corporativi. Si noterà come queste spiegazioni facciano riferimento esclusivo alla dimensione interna. Benché, in effetti, alcuni autori includano tra i fattori dell'interventismo militare anche le influenze internazionali, la scienza politica ha considerato queste ultime meno rilevanti. Sempre Morlino afferma che le evidenze di colpi di Stato militari nei quali l'influenza esterna sia stata decisiva sarebbero rare (2003: 61).⁹ Secondo l'analisi teorica, tuttavia, il pretorianesimo non conduce necessariamente alla formazione di regimi militari. Secondo l'esito dell'intervento militare si è introdotta una distinzione tra i casi in cui le forze armate gestiscano direttamente il potere – nel qual caso si darebbe il regime militare vero e proprio – e quelli nei quali i militari esercitino una sorta di supervisione su governi civili. Più che di regime militare si dovrebbe parlare in questo caso di regimi civili-militari. Non sarebbe errato sostenere che nell'interpretazione propria della scienza politica il regime militare costituisca un evento sostanzialmente eccezionale e di

8 I riferimenti intellettuali includevano il grande riformatore musulmano indiano Shah Waliullah (1703-1762) e la tradizione modernista inaugurata da Sayyid Ahmad Khan (1817-1898) (Metcalf 1982).

9 Secondo Morlino, in realtà, in alcuni casi le influenze internazionali sono state importanti, ad esempio nel colpo di stato in Cile del 1973. Tuttavia, anche in questo caso l'Autore conclude che i fattori decisivi siano di tipo istituzionale interno e non esterno (Morlino 2003: 61).

breve durata. Nella norma esso dovrebbe lasciare spazio in breve tempo a un governo civile o a una forma ibrida di regime civile-militare (Grilli 2009: 20; Dewey 1991: 255). Gli scienziati politici che hanno analizzato il caso pakistano si sono ricollegati in gran parte alla teoria della debolezza istituzionale, basandosi soprattutto sul lavoro di Samuel Huntington (1968). Diversi autori tra i quali Ziring (1980), Lodhi (1978) e Mahmood (1994) hanno fatto riferimento a quest'interpretazione, sia con riferimento alla debolezza delle istituzioni statali sia a quella del sistema partitico pakistano.

A parere di scrive queste spiegazioni colgono ciascuna aspetti importanti del fenomeno. Tuttavia il loro limite consiste nella tendenza a non cogliere il quadro d'insieme dell'evoluzione politica in Pakistan. I fattori menzionati rimandano a un elemento fondamentale che può essere definito come l'ossessione per la sicurezza. Ci si riferisce a una percezione profonda di debolezza, interna ed esterna, e alla convinzione che l'unica risposta possibile consista nella centralizzazione dello Stato e nel potenziamento delle forze armate, a spese degli obiettivi di partecipazione politica e d'integrazione. L'emergere di questa percezione d'insicurezza a sua volta rimanda a fattori sia interni che esterni. Sul piano interno essa era causata dallo scarso potere del governo centrale, dalla sua debolezza istituzionale e dall'incapacità di controllare le spinte centrifughe provenienti dalle province. Sul piano esterno era provocata dalle relazioni conflittuali tra India e Pakistan, e dalla disputa territoriale con l'Afghanistan – dunque dalla percezione d'isolamento geografico dello Stato e dalla mancanza di “profondità strategica”.¹⁰

I governanti pakistani hanno cercato una compensazione al proprio senso di debolezza nelle relazioni internazionali e nella ricerca di alleanze con le grandi potenze. La saldatura tra i militari e gli attori internazionali, in specie gli Stati Uniti, tra la fine degli anni Quaranta e i primi anni Cinquanta del Novecento, ha garantito ai primi una fonte di finanziamento autonomo e un contributo essenziale al proprio ruolo dominante. In questo senso, si può affermare che esista una correlazione tra l'emergere del dominio militare nel paese e la definizione della posizione internazionale del Pakistan nel quadro dei piani delle potenze occidentali. In sintesi, secondo la nostra interpretazione, l'ascesa del fattore militare in Pakistan può essere sintetizzata in tre punti: a) l'agenda della sicurezza – interna ed esterna – si è imposta sulle altre questioni di governo; b) la sicurezza è stata

10 Il concetto di profondità strategica quale idea centrale per la difesa del Pakistan è stato introdotto inizialmente dai vertici militari britannici nel 1946 nel quadro delle valutazioni sulle conseguenze strategiche della Spartizione (Jalal 1990: 50). Da allora il concetto ha continuato a dominare la visione dei militari pakistani e per conseguenza l'agenda della politica estera. Vari autori hanno recentemente messo in dubbio l'importanza di questo assunto nella guerra moderna (si veda per esempio Fair 2014).

declinata in termini esclusivamente militari e non politici; c) ciò ha garantito la fissazione di un ruolo di controllo da parte dell'esercito e la sua accettazione da parte degli altri attori.¹¹

LE RADICI STORICHE DEL MILITARISMO PAKISTANO

Si è evidenziato in precedenza che l'interventismo militare pakistano è un fenomeno recente, frutto di dinamiche e processi storici in gran parte successivi al 1947. Ciò nondimeno esso presenta elementi di continuità con il ruolo e le caratteristiche dell'esercito anglo-indiano. L'esercito pakistano è stato sempre in gran parte composto da truppe e ufficiali provenienti dalla regione del Punjab e questa tradizione si ricollega a una scelta politica compiuta dal governo coloniale nel diciannovesimo secolo. Una parte importante di questo processo è stata la costruzione del Punjab come una sorta di provincia "semi-militarizzata", dove un'alta percentuale di famiglie aveva una tradizione di servizio nei corpi armati. Si tratta di un'evoluzione che aveva preso spunto dalla ristrutturazione dell'esercito anglo-indiano successiva alla repressione della grande Rivolta del 1857.¹²

Il reclutamento nell'esercito aveva da allora seguito la teoria antropologica coloniale delle "razze marziali"; ovvero la classificazione delle comunità regionali e castali sulla base della loro supposta attitudine alla lealtà e alla disciplina. Le razze marziali furono identificate in buona parte con le comunità rurali del nord-ovest del subcontinente – oggi comprese in gran parte entro i confini del Pakistan. In grande maggioranza si trattava di sikh e musulmani del Punjab, pashtun della frontiera nord-occidentale e gorkha nepalesi (Rizvi 2000: 201 e 1986: 37-38). La sovra-rappresentazione di queste comunità nell'esercito anglo-indiano rimarrà una caratteristica per tutto l'Ottocento e il Novecento. Nel 1875 i *punjabi* costituivano il 44% dell'esercito e circa un quarto delle intere forze armate. Nel 1904 la percentuale aveva raggiunto il 57% (Rizvi 2000: 201). Una conseguenza di questo sbilanciamento etnico è stata la tendenziale sotto-rappresentazione delle altre comunità, una caratteristica che si è mantenuta dopo il 1947 negli eserciti di India e Pakistan. Secondo una recente ricerca, i quadri dell'esercito pakistano

11 Il generale gradimento per il ruolo attivo delle forze armate in politica costituisce una caratteristica strutturale della società pakistana. Una ricerca del 2008 ha evidenziato che "l'idea che il paese dovrebbe essere governato dall'esercito è approvata da 6 intervistati su 10 in Pakistan... uno dei livelli più alti di sostegno per il governo militare registrati in qualunque parte del mondo" (Oldenburg 2010: 6).

12 Ci si riferisce alla grande Rivolta delle truppe coloniali della East India Company (i *Sepoys*) che coinvolse buona parte del bassopiano indo-gangetico tra il 1857 e il 1858.

provengono attualmente per il 75% da tre soli distretti del Punjab: Rawalpindi, Jhelum e Campbellpur (Cohen 1999: 44; Rizvi 2000: 37-38).

Sarebbe suggestivo paragonare da un punto di vista storico il caso pakistano con l'ascesa del fattore militare nelle fallite transizioni democratiche in Medio Oriente e Nord Africa. Gli esempi degli interventi militari in Egitto, Siria, Iraq, Turchia, Iran dagli anni Cinquanta in poi, avvenuti nello stesso periodo del primo intervento militare in Pakistan, sembrerebbero offrire diverse analogie; come ad esempio la tendenza di questi regimi a trasformarsi in sistemi ibridi civili-militari con il predominio strutturale delle forze armate e la comune appartenenza all'Islam. Ciò ha spinto alcuni autori ad estendere all'Asia meridionale l'analisi propria dell'"eccezionalismo arabo".¹³ Tuttavia, almeno con riferimento alla fase formativa dei regimi, le analogie sono molto più limitate di quanto sembri. Nel caso degli Stati mediorientali, particolarmente per le zone già sotto influenza ottomana, l'ascesa dei militari come élite dominante è legata storicamente alla riforma in senso moderno di quelle strutture statali e all'introduzione della cultura occidentale tra la fine del Settecento e l'inizio del Novecento.

In Egitto, Iran e nell'impero ottomano le scuole che introdussero programmi di istruzione moderna furono inizialmente le accademie militari e le scuole destinate a formare tecnici a scopo militare. Ciò spiega il ruolo cruciale svolto da quelle élite nel cambiamento politico delle loro società (Hourani, Khouri et al., 2005). In Egitto e nell'impero ottomano le forze armate sono state la prima o addirittura l'unica classe di istruzione occidentalizzata, in ambienti nei quali la cultura era radicata in *curricula* e modi di apprendimento tradizionali. Essendo spesso le élite più occidentalizzate, i militari sono stati generalmente i principali agenti del cambiamento politico e culturale. Ciò spiega la loro sovrarappresentazione nei movimenti nazionalisti così come la loro tendenziale opposizione alle gerarchie religiose. Un altro elemento da prendere in considerazione è che gli Stati musulmani del Nord Africa e del Medio Oriente non hanno in genere ereditato una tradizione di separazione tra la struttura politica e quella militare. Al contrario, lo Stato era espressione del potere militare – spesso di natura tribale – o comunque era strettamente collegato ad esso. In alcuni casi lo Stato moderno nasce dalla trasformazione di élite militari in dinastie politiche, come nel caso dell'Egitto di Muhammad 'Ali o dell'Iran Pahlavi (Hourani, Khouri et al., 2005; Abrahamian 1982).

Nel subcontinente indiano, invece, i Britannici hanno introdotto la tradizione anglosassone della separazione tra civili e militari e del controllo civile sulle forze armate (Brass 1994: 61). Questo concetto aveva radici profonde nel-

13 Più di recente ci si è interrogati sull'eventualità di una possibile "Primavera" in Pakistan sull'onda delle contestazioni in Tunisia ed Egitto (Soherwordi e Ikram 2011; Abenante 2011).

la storia britannica, dove la presenza di un forte esercito sotto controllo del sovrano era stato percepito come una minaccia alla libertà (Metcalf 1995: 4). Non a caso il potere britannico nasceva come impero marittimo, basato sulla flotta e sulla colonizzazione di territori oltremare e non sulle conquiste di un esercito di terra, verso il quale la mentalità britannica aveva sempre nutrito timore (*ibidem*). Diversamente dalle regioni ex-ottomane e mediorientali, nel subcontinente indiano il processo di modernizzazione ha seguito un percorso autonomo. L'educazione occidentale è stata introdotta dai Britannici nella prima metà del diciannovesimo secolo nei College creati sotto l'egida coloniale. Nel 1835 la "Minute on Indian Education" di Thomas Macaulay dettava la strategia mirante alla formazione di un'élite di indiani istruiti all'occidentale. Questa classe di indiani educati alla maniera moderna trovava sbocco soprattutto nelle nuove professioni liberali, specialmente il diritto, piuttosto che nella professione militare.

Il mestiere delle armi, specialmente dopo l'estinzione della East India Company nel 1858, attraeva invece le famiglie delle élite rurali, principalmente dal nord-ovest del subcontinente. Pertanto, mentre in Medio Oriente generalmente si è determinato un forte legame tra cultura moderna, idea di progresso e istituzioni militari, questa connessione si è sviluppata in Asia meridionale solo dopo l'indipendenza e in modo più discontinuo. Mentre nel contesto indiano post-indipendenza questo legame tra idea di progresso e istituzione militare si può dire non si sia sviluppata affatto, in Pakistan si è trattato di un processo tardo. All'indipendenza, in Pakistan i militari rappresentavano ancora i valori tradizionali legati alle caste marziali e alle relazioni gerarchiche della società rurale (Dewey 1991: 278; Wilder 1999: 16; Oldenburg 2010: 117-118). Una tendenza al cambiamento si iniziò a intravedere solo nel corso del primo decennio d'indipendenza, quando l'istituzione militare ha iniziato a porre sé stessa dinanzi all'opinione pubblica quale depositaria dell'idea di progresso, sviluppo e modernità, in ciò sostenuta dai mezzi di informazione. Quest'evoluzione è tutt'altro che estranea all'ascesa dell'influenza politica dei militari in Pakistan.

Pur ammettendo che le forze militari anglo-indiane siano state influenzate dall'ostilità del mondo coloniale inglese verso i politici nazionalisti (Shah 2014: 5), non vi è dubbio che il discorso dominante abbia enfatizzato la disciplina e il rispetto delle direttive della politica. L'idea britannica del controllo civile sul potere militare si è radicata soprattutto nell'India indipendente dove, secondo Brass (1994: 61), la chiave del rapporto civili-militari è stata l'alleanza tra la classe politica e la burocrazia civile al fine di controllare le forze armate. Questo ha consentito al governo indiano, sotto la leadership di Nehru, di assumere subito dopo l'indipendenza misure concrete per ridimensionare l'influenza politica dei militari. Queste misure includevano l'esclusione dal primo governo del comandante in capo delle forze armate e, nel 1955, l'abolizione stessa della carica.

Persino la rilevanza simbolica dei militari fu seriamente indebolita da misure quali l'arretramento del capo di Stato maggiore dell'esercito al venticinquesimo posto tra le cariche pubbliche nel cerimoniale delle funzioni di Stato (Jalal 1995: 43). Più in concreto, la strategia del governo indiano passò attraverso la creazione di corpi paramilitari, negli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento, ai quali lo Stato poteva fare ricorso in situazioni di emergenza senza dipendere dall'esercito (Brass 1994: 62). Il governo indiano fu costretto a rivedere questa strategia a causa della sconfitta nella guerra sino-indiana del 1962 e ad avviare un rafforzamento dell'istituzione militare; tuttavia, quando ciò avvenne, la democrazia era stata fermamente stabilita in India e il fattore militare posto sotto controllo civile (Jalal 1995: 43).

È altresì da rilevare che nei casi di Stati mediorientali in cui i militari hanno esercitato storicamente un'influenza politica, diretta o indiretta, l'esercito ha spesso svolto una funzione essenziale nel processo fondativo della nazione. Frequentemente l'indipendenza era stata acquisita o difesa tramite l'uso delle armi. Questo è, ad esempio, il caso della Turchia post-ottomana. In questi casi lo Stato era il risultato di un'azione militare e dei sacrifici compiuti dai soldati che ne rafforzavano la legittimità. Ulteriori confronti possono essere suggeriti con la Birmania, la Thailandia o gli Stati appartenenti al blocco comunista come la Cina. In questi casi, a causa della loro capacità di sviluppare un'ideologia distinta e di rappresentarla a livello statale, i militari sono stati in grado di incarnare i valori ideali delle loro società. Il carattere altamente gerarchico e organizzato dell'istituzione militare la rendeva ideale per rappresentare una "società perfetta" in miniatura. Analisi simili possono essere fatte, ad esempio, per la rappresentazione da parte dell'esercito delle qualità ideali del cittadino nello Stato di Israele (Lissak 1998; Perlmutter 1968). Nel caso dei sistemi comunisti, ovviamente, la rilevanza del ruolo ideologico svolto dall'esercito è ancora più evidente. In Cina secondo il pensiero maoista il soldato era "il cittadino ideale" che avrebbe agito da modello per la società civile (Cocopalmerio 1984: 9-10).

A confronto dei casi citati, in Asia meridionale l'esercito non ha svolto un ruolo determinante nel conseguimento dell'indipendenza. La decolonizzazione in Asia meridionale è stata il frutto di un processo primariamente politico e non militare, monopolizzato da una classe di uomini politici di estrazione urbana e liberale. Né l'India né il Pakistan hanno ottenuto l'indipendenza al termine di un conflitto in cui i militari abbiano svolto un ruolo rilevante (Oldenburg 2010: 46; Nawaz 2008: 19).

Se dunque l'esercito anglo-indiano ha esercitato il proprio ruolo entro limiti rigidamente marcati dalla politica all'interno, esso ha svolto importanti funzioni sia di difesa dei confini dell'impero britannico, sia per la proiezione della potenza britannica all'estero. Tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo,

le truppe anglo-indiane furono schierate su diversi fronti al di fuori del subcontinente: nelle guerre anglo-birmane (tra il 1824 e il 1885); in Cina durante le guerre dell'oppio (1839-1842; 1856-1860) e la rivolta dei Boxer (1899-1901); nelle guerre anglo-afghane (1839-1842; 1878-1880) e, ovviamente, in entrambi i conflitti mondiali (Metcalf 2007). L'importanza dell'esercito nel sistema imperiale britannico era confermata dal fatto che il bilancio e la politica della difesa erano esclusi dal controllo della legislazione indiana, e posti sotto il controllo del viceré e del governo britannico (Robinson 2014).¹⁴ Dalla fine del diciannovesimo secolo il compito dell'esercito nell'India britannica fu gradualmente limitato alla difesa della frontiera nord-occidentale dell'India dalla minaccia russa.

L'esistenza di questa tradizione di dispiegamento all'estero dell'esercito è tutt'altro che irrilevante per l'analisi del fattore militare in Pakistan, per due motivi principali: in primo luogo in quanto i militari pakistani hanno fatto esplicito riferimento a quest'eredità storica per esercitare un controllo sulla politica estera e per rappresentare le ambizioni del Pakistan a essere una grande potenza, soprattutto in direzione del mondo arabo-musulmano (Maestri e Pastori 2002). In secondo luogo, perché i comandi militari statunitensi e britannici vedranno nelle forze armate pakistane durante la Guerra Fredda i naturali eredi della capacità propulsiva dell'esercito anglo-indiano verso la Persia e la regione del Golfo (Shaikh 2009). Ciò darà un contributo importante a rendere l'istituzione militare un'interlocutrice privilegiata dei governi occidentali e a svincolarla in parte dal controllo politico.

Nonostante la sostanziale continuità etnica nella composizione dell'esercito, il personale militare si è evoluto nel tempo per composizione sociale, educazione e cultura, specialmente tra i ranghi degli ufficiali. Seguendo l'impostazione di Cohen (1998: 55-63 e 2013: 93) è possibile distinguere tre diverse generazioni di ufficiali: la generazione britannica, quella americana e quella pakistana. La prima generazione è quella addestrata durante l'epoca coloniale presso l'accademia militare di Sandhurst, in quella indiana di Dehra Dun, oppure entrata in servizio durante la seconda guerra mondiale. Gli ufficiali di questa generazione hanno assorbito la mentalità coloniale britannica, ispirata a principi di professionalità, disciplina, rigida gerarchia e netta separazione tra la sfera militare e quella politica (Shaikh 2009: 153; Rizvi 2001: 201). In quanto tale, l'esercito era un'istituzione altamente professionale, addestrata a seguire

14 F. Robinson, "South Asia and West Asia from the Delhi Sultanate to the Present; Security, Resources and Influence", British Association for South Asian Studies, Annual Conference Keynote 2014 (<http://basas.org.uk/news-events/podcast/south-asia-and-west-asia-from-the-delhi-sultanate-to-the-present-security-resources-and-influence/>). Ultimo accesso: 7 luglio 2019).

rigorosamente gli ordini delle autorità civili. Tuttavia era anche un'istituzione che, al pari dell'Indian Civil Service, aveva in parte assorbito la diffidenza delle autorità coloniali nei confronti dei politici. Secondo questa visione, i politici erano corrotti e moralmente inadatti a governare (Shah 2014: 5). Qualunque peso si voglia dare a questo precedente, esistono delle analogie tra il discorso coloniale e la delegittimazione dei politici espressa dalla prima generazione dei militari pakistani negli anni Cinquanta e Sessanta.¹⁵ Dal punto di vista sociale, questi ufficiali appartenevano all'élite della società indiana ed erano soprattutto di estrazione rurale, le cui famiglie guardavano alla carriera militare essenzialmente come fonte di prestigio.

La generazione americana era composta dagli ufficiali che avevano ricevuto la loro formazione negli anni 1950-1965; un periodo nel quale il Pakistan è entrato a fare parte delle alleanze internazionali filo-statunitensi create durante la Guerra Fredda. Grazie a ciò i militari hanno avuto accesso a tecnologie e sistemi d'arma avanzati, e hanno seguito programmi di addestramento negli Stati Uniti o in patria secondo modelli statunitensi. Questi ufficiali avevano spesso un'origine sociale più eterogenea, perché il reclutamento aveva iniziato a espandersi al di là delle tradizionali razze marziali, includendo le classi medie. Inoltre gli ufficiali, per via delle influenze ricevute durante l'addestramento, sono stati esposti a valori liberali. L'impatto di questi valori, che secondo Cohen ha determinato la formazione di una distinta mentalità militare, è in parte ridimensionato da Rizvi il quale ha sostenuto che il cambiamento culturale non sia stato tale da diminuire in modo rilevante l'importanza della mentalità britannica di origine coloniale (Cohen 1984: 70; Rizvi 2001: 201). Entrambi gli autori concordano sul reale cambio di orizzonte rappresentato dalla terza generazione, quella cosiddetta pakistana, entrata in servizio dagli anni Settanta, la cui mentalità si sarebbe differenziata nettamente rispetto alle precedenti.

Sebbene i contatti con le istituzioni militari statunitensi siano proseguiti sporadicamente, in questo periodo i militari poterono ottenere meno risorse dall'estero a causa delle sanzioni imposte dagli Stati Uniti dopo la guerra indo-pakistana del 1971.¹⁶ Avendo ricevuto una minore influenza dall'Occidente, quest'ultima generazione si è concentrata maggiormente sulla dimensione politica interna ed è anche la prima generazione a non aver avuto contatti diretti con l'ambiente indiano (Shaikh 2009: 152). Il processo di allargamento delle origini sociali dei ranghi è proseguito con un numero crescente di ufficia-

15 Una evidente dimostrazione di quest' disaffezione verso la classe politica è presente nelle memorie del generale Ayub Khan e nella sua ricostruzione delle cause del colpo di stato del 1958 (Khan 1967: 68ss).

16 In conseguenza dello scoppio della seconda guerra indo-pakistana nel 1971 gli Stati Uniti sospesero gli aiuti economici a entrambi i contendenti (Talbot 1998: 211-212).

li provenienti da famiglie della classe medio-bassa, sia rurale sia urbana, che vedevano nell'arruolamento una mera opportunità di lavoro più che essere attratti dal prestigio della carriera militare (Rizvi 2001: 202). Si trattava inoltre di una generazione più politicizzata, in ragione dell'alto livello di attività politica presente nei campus universitari pakistani negli anni Settanta. In ragione del coinvolgimento delle forze pakistane negli accordi di collaborazione militare con gli Stati del Golfo durante gli anni Settanta e Ottanta, molti di questi ufficiali hanno sviluppato più familiarità con il Medio Oriente che con l'Occidente (Shaikh 2009: 153; Rizvi 2001: 203).¹⁷ Avendo trascorso dei periodi di servizio in paesi arabi, tra cui l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti, questi ufficiali sono entrati in contatto con idee religiose conservatrici che sono state in parte veicolate nei quadri delle forze armate.

L'ampliamento della composizione sociale, la crescente influenza dei valori islamici tra i ranghi e la sconfitta nella guerra indo-pakistana del 1971 spiegano anche l'emergere di tensioni tra i gradi più bassi e gli alti ufficiali; questi ultimi vennero spesso accusati dai propri subalterni di inefficienza, corruzione e di condurre stili di vita occidentali (Shaikh 2009: 153). Molti di questi ufficiali saranno in seguito cooptati nel regime militare di Zia-ul-Haq (1977-1988). Di pari passo con il cambiamento dei programmi tecnici di formazione e delle influenze culturali, anche l'approccio delle forze armate nei confronti delle istituzioni civili, così come l'orientamento ideologico, si sono evoluti. Si può affermare che ciò costituisca un aspetto peculiare dei militari in Pakistan: ovvero la loro capacità di incarnare piattaforme ideologiche molto diverse tra loro, persino antitetiche, pur senza perdere significativamente la propria rilevanza nella sfera pubblica. Nell'arco di circa vent'anni, l'esercito è stato in grado di agire prima come simbolo di progresso e modernità – durante il regime di Ayub Khan negli anni Cinquanta e Sessanta – e poi come veicolo dell'islamizzazione dello Stato, durante il regime di Zia-ul-Haq negli anni Settanta e Ottanta. Nel primo periodo i militari hanno adottato un discorso di modernità e di sviluppo, e hanno avanzato un'interpretazione modernista dell'Islam. Dalla seconda metà degli anni Settanta, invece, essi hanno aderito a una visione scritturista della religione, facendone la loro principale base di legittimazione.

¹⁷ Dagli anni Settanta in poi i pakistani hanno costituito una percentuale rilevante delle forze armate di vari paesi del Golfo tra cui Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Oman. In Arabia Saudita, in particolare la 12° brigata corazzata di stanza a Tabuk aveva tra i propri ranghi diecimila soldati pakistani (Maestri e Pastori 2002: 131-154). In Oman la presenza di militari pakistani baluci si ricollegava ad un'antica interazione militare, economica e politica tra la penisola arabica meridionale, l'Africa orientale e la costa del Makran (Nicolini 2002). Questa collaborazione militare tra Pakistan e i paesi della regione si è poi gradualmente ridotta dopo la prima Guerra del Golfo.

Nei primi mesi d'indipendenza lo Stato pakistano fu costretto ad affrontare problemi che ne posero in dubbio la stessa sopravvivenza. Il problema più gravoso si rivelò essere il ricollocamento dei rifugiati (Talbot e Singh 1999). L'obiettivo di assistere una grande massa di persone in un tempo limitato spinse le fragili strutture dello Stato sull'orlo del collasso. Diverse furono le conseguenze della difficile gestione dei rifugiati sugli equilibri politici interni. In primo luogo, essa espose le inefficienze delle autorità civili e della classe politica, determinando un ulteriore elemento di delegittimazione pubblica. Come evidenziato dalla ricerca di Elisabetta Iob, l'inefficienza della macchina amministrativa portò al riemergere nella vita quotidiana di meccanismi clientelari "tradizionali" e di negoziazione informale del potere a livello locale (Iob 2017). In generale, la crisi dei rifugiati creò le condizioni per l'emergere di una prassi di governo autoritaria (Rizvi 2000: 57-58). Questa pratica si tradusse in particolare nella tendenza del governo centrale a concentrare su di sé i processi decisionali imponendosi sulle autorità provinciali; nell'attribuzione ai funzionari amministrativi di poteri speciali; e nella tendenza delle forze armate – specialmente l'esercito e l'aeronautica – a farsi carico di compiti propri delle autorità civili, come la gestione dei campi profughi, l'assegnazione delle proprietà vacanti ai rifugiati e la protezione delle minoranze (Rizvi 2000: 58).

Tutto ciò ha contribuito a costruire l'immagine dei militari quali difensori dell'ordine e "salvatori" dello Stato. L'influenza dei rifugiati ha dunque contribuito a (ri)costruire un'immagine pubblica dei militari e a garantire l'accettazione da parte della società del predominio delle forze armate sulla vita pubblica. Il fatto che una larga parte dei rifugiati fosse originaria del Punjab e avesse vissuto delle esperienze di violenza durante la Spartizione, tese a costruire e diffondere una mentalità favorevole alla costruzione di uno Stato forte e centralizzato, in grado di proteggere la popolazione. In questo senso è suggestivo introdurre l'idea di una "mentalità del rifugiato" quale fattore favorevole alla creazione di un regime autoritario (Waseem 1999: 216).¹⁸ Dunque si creò un bacino di consenso per il ruolo pubblico delle forze armate. L'importanza del Punjab nella vita pubblica del Pakistan e l'alta percentuale di *punjabi* nell'esercito, porteranno a una sorta di "punjabizzazione" del Pakistan; il che a sua volta si tradusse in una sostanziale accettazione per il ruolo pubblico dei militari.

18 A ciò si aggiunga che, durante gli stessi anni, i militari erano costretti a intervenire a più riprese per supplire all'incapacità delle agenzie civili nel soccorrere la popolazione del Punjab colpita dalle inondazioni avvenute poco dopo l'indipendenza, nel settembre del '47 (Rizvi 2000: 58).

Il fattore militare in Pakistan è dunque emerso in una situazione in cui gli attori politici erano già delegittimati rispetto alle istituzioni non elettive. Paradossalmente un contributo importante alla delegittimazione della classe politica venne proprio dalla prima generazione di leader civili. Ci si riferisce in particolare alla prassi precoce nel paese d'imposizione del governo centrale sul livello provinciale. Prova evidente fu la destituzione, su indicazione del Governatore Generale Jinnah, dei governi provinciali del Sindh e della North-West Frontier Province a causa di disaccordi politici. Un altro esempio fu l'introduzione nel gennaio del 1949 da parte del primo ministro Liaquat Ali Khan del cosiddetto PRODA (Public Representatives Order Disqualification Act), atto che introduceva il concetto di "accountability" in Pakistan. La legge prevedeva che il Governatore Generale, i Governatori delle province, ma anche qualunque cittadino potessero muovere accuse di corruzione o clientelismo contro i ministri e i parlamentari; questi sarebbero stati inquisiti da tribunali i cui giudici erano nominati dai Governatori stessi (Talbot 1998: 136-137). La legge dunque sottolineava pubblicamente il sospetto di disonestà per la classe politica, ponendola sotto il controllo della burocrazia.

La tradizione di governo esecutivo e burocratico, iniziata con Jinnah come Governatore Generale, continuò anche dopo il 1948 e avrebbe caratterizzato i primi anni di vita del Pakistan. Sebbene in teoria l'Assemblea Costituente avrebbe dovuto funzionare anche come Parlamento provvisorio, in realtà tutto il potere era concentrato nelle mani del Governatore Generale, così come lo era l'attenzione dell'opinione pubblica. La tendenza era quella del "governo per decreto", piuttosto che quello della discussione e dell'approvazione delle leggi nell'Assemblea. La composizione stessa dell'Assemblea Costituente, che era stata formata indirettamente sulla base del Government of India Act del 1935 – approvata in epoca coloniale –, contribuì a renderla scarsamente rappresentativa e autorevole quale arena per la costruzione del consenso.

GLI EFFETTI DEL CONFLITTO IN KASHMIR E LA QUESTIONE DEL RIARMO

Gli eventi decisivi saranno quelli che coinvolgeranno la dimensione militare vera e propria. L'inizio dei combattimenti in Kashmir tra l'ottobre del 1947 e il gennaio del 1949 aveva una serie di conseguenze importanti. In primo luogo, esponeva in modo impietoso la debolezza militare del Pakistan rispetto all'India, acuendo il senso di vulnerabilità cui si è fatto cenno.¹⁹ In secondo luogo, segnava

19 Secondo una ricostruzione generalmente condivisa, alla notizia dello scoppio delle ostilità Jinnah avrebbe ordinato al Generale Gracey, allora comandante dell'esercito pakistano, d'inviare l'esercito in Kashmir, ricevendone un rifiuto sulla base delle "conseguenze incalcolabili" che

la fine di qualunque possibilità di cooperazione India-Pakistan sul piano della difesa comune del subcontinente (Talbot 1999: 118); progetto che era stato proposto dai Britannici sin dal 1946 e che aveva continuato a essere avanzato dagli attori internazionali come chiave per diminuire la tensione nella regione.²⁰ Infine, impediva il corretto svolgimento della divisione dei materiali militari che era previsto dagli accordi di Spartizione tra India e Pakistan (Jalal 1990: 42-43).²¹ Poiché il Pakistan non aveva ricevuto le infrastrutture per la produzione di armamenti dell'India britannica – che con la Spartizione erano rimaste tutte in territorio indiano – Karachi si trovò in una situazione di drammatica scarsità di materiale bellico. In breve il conflitto in Kashmir ha sancito il predominio delle esigenze militari sopra ogni altro obiettivo di governo.

La crisi in Kashmir era accompagnata inoltre da una percezione di accerchiamento, poiché nel 1947 il governo afgano aveva annunciato di non riconoscere la frontiera tra Afghanistan e Pakistan (Durand Line) come un confine valido. Il governo afgano contestava la sovranità di Karachi sui territori nord occidentali della North West Frontier Province e del Baluchistan abitati da popolazioni pashtun. Per questa motivazione, il governo di Kabul si oppose al riconoscimento internazionale del Pakistan alle Nazioni Unite nel settembre '47 e, nel 1949, sostenne una proclamazione di indipendenza delle tribù pashtun (Shaikh 2009: 202-203). Tutto ciò ha indotto alcuni autori a considerare il caso pakistano come un "garrison state", secondo la definizione di Lasswell (1941) (Kamal 1982); ovvero il caso di uno Stato nel quale il senso di accerchiamento porta all'emergere degli "specialisti della violenza" come attori dominanti sulla scena politica.

È tuttavia rilevante notare che in questa fase non vi fosse una differenza fondamentale tra élite civili e militari riguardo alla necessità di far prevalere le esigenze della sicurezza. In un discorso radiofonico al paese dell'ottobre del 1949, il primo ministro Liaquat Ali Khan espresse questo punto con chiarezza affermando che: "La difesa dello Stato è la nostra prima considerazione. Essa domina tutte le altre attività di governo". Analoghe dichiarazioni provenivano, nei mesi successivi, da altre autorità politiche. Il successore di Liaquat Ali Khan nella carica di primo ministro, Muhammad Ali Bogra, dichiarava nell'agosto 1953 che avrebbe preferito "affamare il paese piuttosto che consentire un indebolimento della sua difesa" (Rizvi 2000: 62; Talbot 1999: 118). La conseguenza principale

ne sarebbero derivate (Jalal 1990: 44). Questa ricostruzione è tuttavia contestata da una parte della storiografia pakistana (Cheema 2003).

20 Gen. Arthur Smith (capo di stato maggiore, India), "Memorandum: Defence implications of a partition of India into Pakistan and Hindustan", 1 April 1946 (Oriental and India Office Collection, British Library; in seguito IOC).

21 Secondo gli accordi il Pakistan avrebbe dovuto ricevere dall'India il 30% dell'esercito anglo-indiano, il 40% della marina e il 20% dell'aeronautica (Jalal 1990: 42).

di quest'enfasi sulla sicurezza era l'attribuzione di un peso sproporzionato alle spese militari sul bilancio. Nel periodo 1947-1958 il Pakistan avrebbe speso in media più del 60% per le esigenze militari, con una punta superiore al 73% nel 1949-1950 (Rizvi 2000: 63).

La maggior parte di queste spese fu orientata all'acquisto di armi e materiale bellico sul mercato internazionale. I paesi ai quali Karachi si rivolse, in primo luogo, furono l'Inghilterra e in seguito gli Stati Uniti. La scelta dell'Inghilterra era dettata dalla circostanza che gli armamenti e i mezzi già in possesso dell'esercito pakistano erano di produzione britannica. Tuttavia ben presto dinanzi all'incapacità di Londra di rispondere positivamente alle richieste pakistane, Karachi si rivolse al governo di Washington. I primi contatti finalizzati all'acquisto di armi risalgono già a ottobre-novembre del 1947. Fu però soprattutto dall'anno successivo che i leader civili e militari pakistani iniziarono una serie di missioni a Londra e Washington finalizzate all'acquisto di armi. Oltre a questi due paesi, il governo pakistano prese contatto con vari altri governi europei, tra cui il governo italiano (Rizvi 2000: 64).

Va evidenziato che nella propria ricerca di alleanze internazionali, tra la fine degli anni Quaranta e i primi anni Cinquanta, l'obiettivo del Pakistan era più ambizioso del mero acquisto di armi. Vi era anche lo scopo più generale di formare un sistema di alleanze che compensasse la percezione di debolezza a livello regionale. Nelle discussioni degli emissari pakistani a Londra e a Washington, di fatto, la richiesta di una garanzia territoriale contro l'India in Kashmir era costantemente posta sul tavolo (Jalal 1990: 126-127). Secondo Shaikh (2009), il dinamismo pakistano in politica estera aveva altresì l'obiettivo di rispondere all'ambiguità ideologica del paese. In altre parole la ricerca di una collocazione internazionale sarebbe stata vista come una strategia per risolvere la fondamentale incertezza del Pakistan tra mondo occidentale e mondo islamico. Se è così, tale ambiguità rimaneva comunque irrisolta. Negli stessi mesi in cui le autorità pakistane guardavano alle capitali occidentali in cerca di alleanze strategiche, la società civile esprimeva dei sentimenti di unità e di immedesimazione con le vicende dei paesi musulmani, con ciò evidenziando la schizofrenia delle aspirazioni pubbliche del Pakistan. Ad esempio la stampa pakistana anglofona tra il 1948 e il 1950 dava grande enfasi agli sviluppi politici interni alle società musulmane, con particolare attenzione ai paesi che lottavano per acquisire la piena indipendenza dal controllo europeo.²² Gli sviluppi politici in Libia, Indonesia, Somalia, erano seguiti con grande partecipazione. Questi sentimenti assumevano talvolta toni decisamente anti-coloniali e "terzomondisti", per i quali molto probabilmente non era ininfluenza la politica di non allineamento del governo

22 Si veda ad esempio *Dawn* (Karachi), 11 ottobre 1949, p. 5 (IOC).

Nehru. Essi erano tuttavia in contraddizione con l'instaurazione di una politica estera filo-occidentale.

Le aspirazioni a cementare relazioni con il blocco dei paesi musulmani erano dimostrate anche da iniziative di diplomazia personale assunte da alcuni leader politici pakistani. Indicativo della diffusione di questi sentimenti pan-islamici era il progetto sostenuto dal presidente della *Muslim League*, Chaudry Kaliquzzaman, nel 1949 di creare a un'unità politica tra i vari Stati musulmani, progetto battezzato *Islamistan*. Sebbene solo vagamente descritta all'epoca, l'idea era di creare una sorta di confederazione tra gli Stati musulmani che costituisse un'alternativa internazionale sia al fronte occidentale che a quello comunista. Il progetto fu intensamente sostenuto da Khaliquzzaman con visite in varie capitali tra il 1948 e il 1949; tuttavia esso ricevette un ascolto cortese ma freddo dagli interlocutori dei paesi musulmani. Ciò costituiva un chiaro esempio dell'atteggiamento tutt'altro che caloroso del mondo musulmano nei confronti delle ambizioni pakistane a svolgere un qualche ruolo di leadership degli Stati islamici.²³

Dunque le scelte di politica estera dei governanti pakistani erano tutt'altro che prive di chiaroscuri. L'incertezza sulla posizione internazionale del Pakistan s'intrecciava con il dibattito sull'ideologia fondante dello Stato. Tali ambiguità erano incarnate dallo stesso primo ministro. Negli stessi mesi in cui Liaquat Ali Khan era impegnato nei negoziati con i governi statunitense e britannico per la fornitura di armi, l'Assemblea Costituente approvava un documento di principio sulla Costituzione – prodotto dallo stesso primo ministro – le *Objectives Resolution* del 1949, che venendo incontro alle richieste dei partiti islamici affermavano la supremazia di Dio anziché la sovranità popolare come principio ispiratore dello Stato (Binder 1961: 116-154; Shaikh 2009: 190-200). La contraddizione tra queste diverse aspirazioni emergeva inevitabilmente nel corso dei negoziati con Londra e Washington sulla fornitura di armi.

LE FORNITURE DI ARMI E LE RELAZIONI CIVILI-MILITARI

È stato sostenuto di recente che l'Asia meridionale non abbia rivestito un particolare interesse agli occhi degli Stati Uniti prima degli anni Cinquanta (Kux 2001). Ciò appare, tuttavia, difficile da sostenere alla luce dell'attenzione che l'amministrazione di Washington riservava all'area subito dopo la Spartizione del 1947. Un memorandum del dipartimento di Stato dell'aprile del 1949 evidenziava come l'accesso alle materie prime, il possibile utilizzo delle forze armate paki-

23 *Ibidem*.

stane e di basi aeree sul suo territorio, e il rischio che l'area cadesse sotto controllo comunista, rendevano la regione vitale per la sicurezza degli Stati Uniti.²⁴ La visione americana era legata alla convinzione che l'Unione Sovietica fosse in procinto di espandere la propria influenza in Asia meridionale. Il dipartimento di Stato sospettava che l'ambasciata sovietica a Kabul costituisse la base per attività di indottrinamento degli agenti di Mosca tra le tribù pashtun nella North West Frontier Province pakistana. Ulteriori timori erano nutriti dagli USA per l'apertura dell'ambasciata sovietica a New Delhi, che a parere di Washington avrebbe contribuito a diffondere l'influenza comunista in India.²⁵ Tutto ciò, evidentemente, rendeva il Pakistan un obiettivo strategico dal punto di vista statunitense. L'importanza delle relazioni con il Pakistan era destinata ad aumentare ulteriormente nel corso degli anni Cinquanta, in ragione degli eventi politici in Iran e nella regione di Suez, che sembravano minacciare gli interessi statunitensi nella regione.

La necessità di assicurare la cooperazione del Pakistan in caso di conflitto con l'Unione Sovietica o di espansione cinese in Asia meridionale era già evidente all'inizio degli anni Cinquanta. Nel giugno del 1950 la guerra di Corea aveva indicato ai vertici diplomatici e militari a Washington la potenziale utilità di un alleato con buone potenzialità militari in una posizione strategica in Asia. Non a caso la decisione pakistana di non inviare truppe in Corea sotto la bandiera dell'ONU era stata accolta negativamente a Washington.²⁶ Al tempo stesso, essa aveva indotto il dipartimento di Stato a riflettere sulla possibilità di estendere una garanzia territoriale al Pakistan, in modo da indurre Karachi a impegnarsi concretamente in favore degli interessi americani nella regione. In un memorandum del luglio 1951 si identificava la questione del Kashmir come l'ostacolo che si frapponeva ad una piena partecipazione dei militari pakistani al sistema di sicurezza degli Stati Uniti in Corea e in Medio Oriente.²⁷ Sull'eventualità di estendere tale garanzia unilaterale al Pakistan, tuttavia, Washington incontrò la netta contrarietà del governo britannico (Jalal 1990: 126).²⁸ Al fine di convincere Londra e Washington alla fornitura di armi, il go-

24 Department of State, "Report by the SANACC Subcommittee for the Near and Middle East; Appraisal of U.S. National Interest in South Asia", 19 April 1949 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v06>. Ultimo accesso: 6 luglio 2019).

25 *Ibidem*.

26 Department of State, "Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs, 18 October 1951 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v05>. Ultimo accesso: 6 luglio 2019).

27 Department of State, "Policy Statement, Pakistan", 1 July 1951 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v05>. Ultimo accesso: 6 luglio 2019).

28 Ministry of Defence, "Supply of Arms to India and Pakistan", 29 settembre 1951 (DO 35/2482, National Archives, Kew Gardens, UK).

verno pakistano propose di armare e addestrare delle unità militari da inviare in Medio Oriente in caso di crisi per proteggere gli interessi anglo-americani in Persia e nella regione di Suez.

È interessante notare come, nel formulare tale proposta, le élite pakistane civili e militari facessero diretto riferimento all'identità musulmana del paese, dunque al suo essere "implicitamente" anti-comunista (Shaikh 2009: 192ss). Si assisteva dunque al paradosso di uno Stato che aspirava a essere parte di un grande blocco islamico e che, al tempo stesso, si proponeva come strumento militare degli interessi strategici occidentali in Medio Oriente (Jalal 1990: 127). La proposta pakistana incontrava sicuro interesse da parte degli interlocutori occidentali. Secondo il dipartimento di Stato, il Pakistan disponeva della forza militare sufficiente ad assistere gli USA a bloccare un'aggressione sovietica in Medio Oriente, specialmente in Iran. L'esercito pakistano, se equipaggiato in modo adeguato, sarebbe stato in grado di "svolgere una delle funzioni tradizionali delle truppe anglo-indiane nei conflitti del passato".²⁹ Tuttavia il progetto non si sarebbe concretato, almeno in questi termini, a causa della riluttanza pakistana a tradurre l'iniziativa in impegni precisi.

Nonostante l'intensa pressione pakistana e l'interesse degli Stati Uniti a stringere un'alleanza strategica in Asia meridionale, le richieste di armamenti di Karachi rimasero in gran parte inevase, per tre ragioni principali. In primo luogo, Washington e Londra non erano intenzionate a compromettere l'equilibrio strategico in Asia meridionale; tanto più che da parte pakistana non vi era garanzia che le armi fornite fossero utilizzate solo come difesa da un'eventuale aggressione sovietica e non contro l'India. Dunque, la linea politica stabilita da Washington e Londra fu che qualunque fornitura di materiale militare al Pakistan dovesse essere estesa all'India, cercando di mantenere per quanto possibile una teorica parità di trattamento.³⁰ In secondo luogo, le potenze occidentali temevano le reazioni da parte della comunità internazionale per le forniture di armi a due paesi in stato di guerra nel Kashmir. Infine, Washington e Londra insistevano a condizionare la fornitura di armi alla disponibilità del Pakistan a entrare a far parte di un'alleanza formale; un passo che le autorità pakistane compirono solo nel 1954.

Fu quindi solo con la decisione pakistana di aderire al SEATO (South East Asia Treaty Organization) nel '54 e, l'anno successivo, al Patto di Baghdad – rinominato CENTO (Central Treaty Organization) nel 1958 – che ebbe avvio la prima sostanziale collaborazione militare.

29 Department of State, "Policy Statement, Pakistan", 1 July 1951.

30 Ministry of Defence to Commonwealth Relations Office, "Supply of Arms to India and Pakistan", 29 settembre 1951.

Il punto che riveste maggiore interesse in questa sede è se, e in che misura, lo stabilimento dei rapporti tra Washington e Karachi abbia contribuito al sorgere del fattore militare in Pakistan. Diversi autori sia pakistani sia internazionali hanno argomentato a favore di un'importanza decisiva dell'alleanza con gli Stati Uniti per il colpo di Stato del 1958 (Samad: 1995; Jalal 1990). Le conoscenze attuali non consentono al momento di affermare al di là di ogni dubbio che Washington abbia sostenuto direttamente l'intervento. Sul piano formale, al contrario, si può affermare che Washington abbia sottolineato l'importanza del mantenimento della democrazia nei propri rapporti diplomatici con il governo pakistano. In un telegramma all'ambasciatore in Pakistan di pochi mesi precedente il colpo di Stato del 1958, il segretario di Stato Dulles sottolineava come "gli Stati Uniti e il suo popolo hanno creduto per almeno due secoli che nel lungo periodo il governo democratico sia superiore... al governo autoritario", anche se "possono esserci eccezioni giustificate per un periodo limitato".³¹ Le fonti diplomatiche lasciano supporre che l'interesse statunitense fosse soprattutto favorevole a un mantenimento dell'asse burocratico-militare al potere, pur sotto la facciata di una democrazia formale (Jalal 1990: 273).

Tuttavia vi sono altri fattori da tenere in considerazione. In primo luogo va tenuta presente l'evoluzione dello scenario politico interno in Pakistan. Come accennato, fino al 1951 non vi era una divergenza rilevante tra élites civili e militari sulla centralità delle esigenze militari. Vi era certamente un'ambiguità riguardo alla direzione della politica estera, tuttavia questa era mantenuta su una linea pro-occidentale durante il mandato di Liaquat Ali Khan come primo ministro. L'assassinio di questo nell'ottobre del 1951 e l'ascesa dell'influenza dei partiti religiosi, che esercitavano una forte pressione per riconsiderare la politica estera del paese, resero lo scenario politico in Pakistan più incerto. La prima conseguenza fu che nel corso degli anni Cinquanta i vertici statunitensi abbandonarono gradualmente la convinzione che il fattore islamico fosse un utile baluardo contro l'avanzata del comunismo. "Se la loro [dei partiti islamici] influenza dovesse diventare predominante" – affermava un rapporto del dipartimento di Stato del 1951 – "il Pakistan potrebbe diventare uno Stato teocratico con distinti pregiudizi anti-occidentali".³² D'altra parte gli osservatori americani sospettavano che il fronte dell'opposizione islamica fosse infiltrato da elementi comunisti, benchè non vi fosse alcun fondamento per questa ricostruzione. Un rapporto del marzo 1953 di poco successivo alla proclamazione della Legge Marziale nel Punjab, sosteneva che i tumulti scoppiati a Lahore

31 Department of State, Secretary of state to the Embassy in Pakistan, 21 maggio 1958 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v15>. Ultimo accesso: 6 luglio 2019).

32 Department of State, "Policy Statement, Pakistan", 1 July 1951.

erano stati “organizzati da un gruppo musulmano anti-occidentale assistito da elementi comunisti”.³³ L’amministrazione statunitense dunque considerava che il ruolo di contenimento dell’influenza sovietica e cinese nella regione sud-asiatica potesse realizzarsi soprattutto attraverso lo strumento militare. Erano le forze armate e in particolare l’esercito e l’aeronautica, che rivestivano l’importanza maggiore per Washington. Questi fattori facevano sì che gli Stati Uniti avessero un interesse specifico a dirigere i propri finanziamenti verso le forze armate più che a irrobustire le istituzioni civili.

Il punto essenziale è che, attraverso il sostegno economico statunitense, le forze armate pakistane ottennero l’autonomia finanziaria necessaria a sviluppare i propri armamenti e a espandere la propria influenza politica senza dover utilizzare esclusivamente le risorse nazionali. In quest’ultima ipotesi, le forze armate pakistane sarebbero state costrette a negoziare con gli altri attori politici per la distribuzione delle risorse, e a costruire un consenso politico all’interno. La costruzione del rapporto con gli Stati Uniti ha esentato i militari dall’obbligo di negoziare la distribuzione delle risorse, garantendo loro una fonte di finanziamento indipendente dagli equilibri politici interni. Benché il caso pakistano non sia normalmente incluso nella tipologia dei “rentier state” quanto sopra sembra giustificare l’applicazione di questa categoria al Pakistan (Oldenburg 2010; Herb 2005). Tuttavia, nonostante l’avvio delle forniture di armi a partire dal 1954-55, l’alleanza rimarrà deludente dal punto di vista pakistano. Karachi non ottenne mai l’obiettivo primario di compensare la superiorità militare indiana. Ciò detto, i rapporti internazionali stabiliti in questo periodo furono cruciali dal punto di vista delle relazioni civili-militari in Pakistan. La stretta relazione tra Washington e i militari pakistani era destinata a permanere nel lungo periodo.

CONCLUSIONE

Con questo scritto si è inteso analizzare le cause del pretorianesimo pakistano nella sua fase iniziale. Si sono evidenziate le differenze esistenti tra il militarismo pakistano e alcuni casi noti di pretorianesimo del mondo mediorientale e asiatico. In particolare, si è posta in luce la sostanziale mancanza nel caso paki-

33 Le agitazioni nel Punjab del 1953 erano stati provocati da una campagna condotta da alcune organizzazioni politico-religiose islamiche contro la minoranza religiosa degli Ahmadiyya (Abenante 2018). Department of state, “Memorandum, Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs (Byroade) to the Secretary of State”, 25 marzo 1953 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v11p2>). Ultimo accesso: 6 luglio 2019).

stano di alcuni dei fattori storici principali che hanno causato l'ascesa del fattore militare nei casi più noti, come il legame con il processo di modernizzazione e con i movimenti nazionali. Al tempo stesso si è evidenziato come i militari pakistani abbiano costruito il proprio ruolo dominante, dopo il 1947, basandosi in parte sui propri tradizionali ruoli di garanti della sicurezza nella regione nord-occidentale, anche sfruttando la cultura politica autoritaria di origine coloniale, e facendo riferimento alla tradizione di proiezione della forza militare anglo-indiana verso l'Iran e la regione del Golfo. In questo contesto, il discorso militare si è imposto come dominante nel dibattito pubblico a spese delle altre necessità di *state-building*, d'inclusione e di rappresentanza politica. In definitiva le forze armate pakistane hanno acquisito la supremazia sulle istituzioni elette e poi sulla burocrazia civile nel periodo 1947-58 per tre ragioni principali: la debolezza istituzionale che ha caratterizzato lo Stato dopo la sua formazione nel 1947; la percezione di debolezza delle sue élite, civili e militari, dinanzi alla forza militare dell'India; la costruzione di un rapporto privilegiato tra l'istituzione militare e gli alleati internazionali, in specie gli Stati Uniti. Questi hanno garantito ai militari pakistani dal 1954 in avanti l'accesso ad una fonte di finanziamento esterno sostanzialmente autonoma da condizionamenti politici interni.

BIBLIOGRAFIA

Abenante D.

2018 'La controversia anti-Ahmadīyya e il conflitto per l'autorità nel Pakistan contemporaneo', in E. Giunchi, M. Golfetto e L. Osti (a cura di), *Autorità e potere nei Paesi musulmani: Concetti e pratiche*, Milano, Jaca book.

2011 'Is Pakistani Civil Society Awakening', *ITPCM International Commentary*, July, p. 15.

Abrahamian E.

1982 *Iran Between Two Revolutions*, Princeton, Princeton University Press.

Bin Sayeed K.

1968 *Pakistan: the Formative Phase, 1857-1948*, Oxford, Oxford University Press.

Binder L.

1961 *Religion and Politics in Pakistan*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

Brass P.

1994 *The Politics of India since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.

Coccopalmerio D.

1984 *Dogmatismo e storicità del marxismo. Politica e diritto nell'esperienza comunista*, Trieste, Giuffrè.

Cohen S.

2013 *Shooting for a Century. The India-Pakistan Conundrum*, New York, Brookings Institution.

1989 *The Pakistan Army*, Oxford, Oxford University Press.

Dawn (Karachi), 1949.

Dewey C.

1991 'The Rural Roots of Pakistan's Militarism', in D. A. Low, *The Political Inheritance of Pakistan*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fair C.

2014 *Fighting to the End. The Pakistan Army's Way of War*, Oxford, Oxford University Press.

'Foreign Relations of the United States', US Department of State, volumi vari, 1949-1958 (<https://history.state.gov/>).

Gilmartin D.

1988 *Empire and Islam: Punjab and the Making of Pakistan*, Berkeley, University of California Press.

Grilli di Cortona P.

2009 *Come gli Stati diventano democratici*, Bari, Laterza.

Hardy P.

1971 *Partners in Freedom and True Muslims. The Political Thought of Some Muslim Scholars in British India, 1912-1947*, Lund, Scandinavian Institute of Asian Studies.

1972 *The Muslims of British India*, Cambridge, Cambridge University Press.

Herb M.

2005 'No Representation without Taxation? Rents, Development and Democracy', *Comparative Politics*, 37, 3, pp. 297-316.

Hobsbawm E. J., Ranger T. (a cura di)

1983 *L'invenzione della tradizione*, Torino, Einaudi.

Hourani A., Khouri P., Wilson M. (eds.)

2005 *The Modern Middle East*, London, I.B. Tauris.

Huntington S.

1968 *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press (tr. it. *Ordine politico e cambiamento sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012).

Iob E.

2018 *Refugees and the Politics of the Everyday State in Pakistan*, London, Routledge.

Jaffrelot C.

1998 *La démocratie en Inde*, Paris, Fayard, Paris.

Jalal A.

1990 *The State of Martial Rule: the Origins of Pakistan's Political Economy of Defence*, Cambridge, Cambridge University Press.

1995 *Democracy and Authoritarianism in South Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kamal K. L.

1982 *Pakistan. The Garrison State*, New Delhi, Manohar.

- Khan M. A.
1967 *Friends not Masters. A Political Autobiography*, London, Oxford University Press.
- Kux D.
2001 *The United States and Pakistan: Disenchanted Allies, 1947-2000*, Washington, Woodrow Wilson Center Press.
- Lasswell H.
1941 'The Garrison State', *American Journal of Sociology*, 46, 4, pp. 455-468.
- Lissak M.
1998 *The Unique Approach to Military-societal Relations in Israel and Its Impact on Foreign and Security Policy*, Jerusalem, Leonard Davis Institute for International Relations.
- Lodhi M.
1978 'Pakistan in Crisis', *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 16, 1, pp. 74-86.
- Maestri E., Pastori G.
2002 'Forze socio-politiche dei paesi arabi del Golfo. Con cenni sull'economia e la difesa dei paesi del GCC', in V. Fiorani Piacentini (a cura di), *Il Golfo nel XXI secolo. Le nuove logiche della conflittualità*, Bologna, Il Mulino.
- Mahmood S.
1994 'Decline of the Muslim League and its Implications', *Pakistan Journal of History and Culture*, 15, 2, pp. 68-89.
- McLean I., McMillan A.
2003 *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Memorandum: *Defence implications of a partition of India into Pakistan and Hindustan*, 1946 (Mss Eur D714/72, Oriental and India Office Collection, British Library, UK).
- Metcalf B.
1982 *Islamic Revival in British India: Deoband 1860-1900*, Princeton, Princeton University Press.
- Metcalf T.
1995 *Ideologies of the Raj*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ministry of Defence, *Supply of Arms to India and Pakistan*, 1951 (DO 35/2482, National Archives, Kew Gardens, UK).

Morlino L.

2003 *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.

Nawaz S.

2008 *Crossed Swords. Pakistan its Army and the Wars Within*, Karachi, Oxford University Press.

Oldenburg P.

2010 *India, Pakistan and Democracy*, London, Routledge.

Perlmutter A.

1968 'The Israeli Army in Politics. The Persistence of the Civilian over the Military', *World Politics*, 20, 4, pp. 606-643.

Rizvi H.-A.

1986 *The Military and Politics in Pakistan*, New Delhi, Manohar.

2000 *Military, State and Society in Pakistan*, New York, Palgrave MacMillan.

Robinson F.

2014 'South Asia and West Asia from the Delhi Sultanate to the Present; Security, Resources and Influence', British Association for South Asian Studies, Annual Conference Keynote (<http://basas.org.uk/news-events/podcast/south-asia-and-west-asia-from-the-delhi-sultanate-to-the-present-security-resources-and-influence/>).

Samad Y.

1995 *A Nation in Turmoil. Nationalism and Ethnicity in Pakistan 1937-1958*, Delhi, Sage.

Shah A.

2014 *The Army and Democracy. Military Politics in Pakistan*, Harvard, Harvard University Press.

Shaikh F.

2009 *Making Sense of Pakistan*, London, Hurst & Company.

Soherwordi S. H., Ikram A.

2011 'The Arab Spring: Causes, Effects and Implications for Pakistan and Afghanistan', *Pakistan Horizon*, 64, 3, pp. 59-71.

Talbot I.

1988 *Punjab and the Raj, 1848-1947*, Delhi, Manohar.

Talbot I., Singh G. (a cura di)

1999 *Region and Partition. Bengal, Punjab and the Partition of the Subcontinent*, Oxford, Oxford University Press.

Tudor M.

2013 *The Promise of Power: The Origins of Democracy and Autocracy in Pakistan*, Cambridge, Cambridge University Press.

Waseem M.

1999 'Partition, Migration and Assimilation: A Comparative Study of Pakistani Punjab' in I. Talbot, G. Singh (a cura di), *Region and Partition. Bengal, Punjab and the Partition of the Subcontinent*, Oxford, Oxford University Press.

Wilder A.

1999 *The Pakistani Voter. Electoral Politics and Voting Behaviour in the Punjab*, Karachi, Oxford University Press.

Ziring L.

1980 *Pakistan: The Enigma of Political Development*, Boulder, Westview.

Stabilità, regimi e il fattore militare in Nord Africa

FEDERICO BATTERA

INTRODUZIONE

Il 2011 viene ricordato come un anno di svolta per il mondo arabo. A lungo immerso in un immobilismo caratterizzato dall'autoritarismo e dal prolungato arroccamento al potere di presidenti inamovibili, il mondo arabo, dalla caduta del regime di Ben Ali in Tunisia (gennaio 2011), è stato teatro di una successione di messe in discussione dei regimi, caratterizzate da estese proteste, cambi anche violenti di governo, crolli dello Stato e conseguenti guerre civili.

A distanza di otto anni, tuttavia, il bilancio è deludente, fatta eccezione per la transizione tunisina, la “Primavera araba”, come è stata sommariamente conosciuta, ha in realtà generalmente prodotto un riadattamento dei regimi al potere (Heydemann 2013; Stacher 2015; Hinnebusch 2016 e 2018), caratterizzati da una variazione tra riforme gestite dall'alto – Marocco – a successive chiusure anche violente dei regimi in carica, passando, in un caso almeno, attraverso un colpo di Stato (Egitto, luglio 2013).

Partendo dalla constatazione che un fattore comune ai regimi arabi precedentemente la Primavera araba fosse l'esistenza di ampi strumenti di coercizione (Bellin 2004, Barany 2011) e una generale debolezza della società civile (Ottaway 2004), lo scopo di questo saggio è quello di descrivere e in qualche modo misura-

re il ruolo degli apparati di sicurezza/militari all'interno di due regimi nordafricani – quello egiziano e quello algerino – comparabili, per le molte analogie. In questo saggio vengono identificati proprio negli apparati di sicurezza/militari un fattore di stabilità del regime (in senso autoritario) e l'ostacolo dunque più importante a una possibile transizione di tipo democratico.

La letteratura di riferimento è abbondante (Cook 2007; Lutterbeck 2011; Heydemann 2013; Hinnebusch 2016) ed il tema è già stato in parte oggetto di discussione da parte di questo autore (Battera 2014). A fianco delle molte analogie vi sono alcune differenze nelle modalità di regolazione interne al potere, nelle interazioni del potere militare con la sfera economica, nel grado di “fusione” dell'apparato militare con altri apparati di potere, tema su cui avremo modo di tornare, nel grado di personalizzazione e fazionalismo nello stesso o al contrario di salvaguardia di un principio di collegialità. È in particolare quest'ultimo, cioè la coesione all'interno degli apparati militari, che consente di scongiurare possibili crisi di successione.¹

Si è deciso di limitare l'analisi agli unici due casi nordafricani che rientrano in questa fattispecie non presentando: a) il caso tunisino che presenta scarse analogie²; b) quello marocchino che vede l'esercito e gli apparati di sicurezza totalmente sottomessi all'autorità del monarca (Saidy 2018); e c) quello libico, un apparato militare/repressivo debole e frammentato dal fazionalismo interno.³ In Marocco, l'arena politica è definita dall'intervento del Re (Leveau 1993). Mentre nel caso algerino e egiziano, l'arena politica è delimitata, come vedremo, dagli uomini in divisa.

Casi invece che presentavano analogie, come quello siriano e yemenita sono stati esclusi, sia per ragioni geografiche che per il grado di confessionarismo nella società e negli apparati di governo che ne hanno alterato significativamente le dinamiche di potere. Con il senno di poi, questa scelta è giustificata dal fatto, che similmente al caso libico questi due contesti hanno sperimentato estese e intense guerre civili.

I due casi però presentano di primo acchito un'importante differenza di fondo: se in Egitto la caduta del regime di Mubarak (ma non del potere militare) vede un'estesa partecipazione popolare, in quello algerino, le manifestazioni nel corso del 2011 sono state circoscritte e limitate nel tempo e nelle dimensioni.⁴ La

1 Si cfr. con la successione da Hafez a Bashar al-Assad in Siria (Stacher 2012).

2 Ho già avuto modo di trattare il caso egiziano in Battera (2014). In Tunisia, l'esercito è generalmente depoliticizzato (in senso huntingtoniano, 1957), dunque non giocherà dopo aver favorito il cambio di regime nel 2011 più alcun ruolo politico.

3 Risultato delle specificità dello sviluppo politico della Libia. Su questa si cfr. Vandewalle (2006).

4 Ciò nonostante una nuova crisi politica si è presentata nel 2019 alla vigilia della presen-

ragione generalmente addotta è che l'Algeria aveva già conosciuto la sua "primavera" e il suo drammatico epilogo (Holmsen 2016). Dunque, in retrospettiva il caso algerino potrebbe servire a delineare un percorso possibile anche per quello egiziano se non fosse che le "risorse" a disposizione e la loro gestione e regolazione interna ai regimi ha dato vita a variazioni in parte diverse.

Dopo un esame critico della letteratura riferita ai due casi, si individueranno a monte, per entrambi, i settori della coalizione di potere (variamente indicata anche come "coalizione dominante"; Morlino 2003) e si cercherà di "misurarne" il rapporto dei suoi diversi elementi con l'apparato militare. Si vuole altresì verificarne il grado di autonomia e/o di reciproca compenetrazione (altrove già indicata come "fusione"; Battera 2014: 545). Si tratta cioè di verificare se altri settori, per esempio la società economica, vedono la partecipazione diretta o interposta di membri dell'apparato militare.

Quest'ultimo si trova in una posizione apicale nel sistema. Lo si evince dall'abbondante letteratura. La parentela, che gioca un ruolo limitato in questi due casi, viene considerata un fattore interveniente e distorsivo, ed in genere è associata al fazionalismo. Poiché le risorse all'interno dell'apparato militare sono distribuite in maniera diversa, si vuole in questo modo determinare quanto la competizione tra "fazioni" mini quel principio di collegialità che è considerato una salvaguardia del ruolo dei militari.

Le forze di polizia e i diversi apparati di intelligence sono stati generalmente inclusi nell'apparato militare sebbene, essendo in parte dipendenti dai ministeri degli interni, godano di una certa autonomia. Ma non manca un grado di compenetrazione da parte dei ranghi militari. La loro posizione è quindi generalmente subordinata ma va anche per essi determinato il grado d'autonomia e quello di conflittualità/competizione con l'apparato militare. Non dimentichiamo che la transizione tunisina fu agevolata anche dall'autonomia del Ministero della Difesa da quello degli Interni (Battera 2014: 554).

FATTORE MILITARE E SVILUPPO POLITICO A PARTIRE DA UN ESAME DELLA LETTERATURA

La rilevanza del fattore militare nello sviluppo politico dei regimi arabi è ampiamente trattato in letteratura. Essi non sono solamente considerati come degli ostacoli alla democrazia (Bellin 2004 e 2012) o come portatori di specifici interessi da difendere di fronte a cambiamenti importanti nella sfera economica ed internazionale (Heydemann 2004 e 2007; Cook 2007; Richter 2007), ma sono generalmente intesi come agenti del *nation-* e *state-building* (Cook 2007).

tazione delle candidature per le elezioni presidenziali algerine con la riproposizione, per un quinto mandato, del presidente Bouteflika.

Owen (1992) annovera gli apparati militari e di sicurezza tra i pilastri di regime nella formazione dello Stato a fianco di ampie burocrazie e partiti egemonici (Ayubi 1980 e 2009). Questo vale in particolar modo per quei regimi di natura repubblicana (Kamrava 1998) che emergono in quella fase che Hinnebusch (2006: 380) chiama di autoritarismo populista (“Populist Authoritarianism”; PA) sviluppatasi tra gli anni Cinquanta e Sessanta e fondata su un’“alleanza” tra classi medie urbane emergenti, classe operaia e contadini a discapito delle vecchie oligarchie. I regimi che persistono nella forma monarchica sviluppano gli apparati militari solo in un secondo momento, in taluni casi tardivamente (i regimi “rentier”⁵ del Golfo), e li sottomettono con successo, a volte non senza difficoltà, alla Monarchia.

L’Egitto di Nasser, autore del colpo di Stato degli “ufficiali liberi” nel 1952, è non a caso il punto di partenza dell’analisi del ruolo dei militari nella costruzione dello Stato prima che dei regimi, specie in contesti dove inizialmente i partiti costituiscono delle organizzazioni dalla debole capacità di mobilitazione (Khadduri 1953). A partire dal lavoro di Abdel-Malek (1962 [1968]), poi, la pervasività degli uomini in divisa nella società, il loro ruolo sociale prima che politico vale il titolo di *société militaire* data da questo autore all’Egitto nasseriano. I militari sono chiamati a rivestire un ruolo di modernizzatori nella “stratocrazia” egiziana di Vatikiotis (1961 e 1968). Questo tipo di letteratura ancorata ai paradigmi della modernizzazione – i militari come agenti di modernizzazione, la modernizzazione intesa per via burocratica come capacità dello stato, ecc. –, solidamente costruiti anche attorno al ruolo dei militari “pretoriani” in contesti debolmente istituzionalizzati o in ritardo di sviluppo (Huntington 1968; Pearlmutter 1969; Nordlinger 1977), si spinge fino ai lavori critici più recenti sul ruolo dei militari come apparato che difende i propri interessi, tra tutti, quello di Abul-Magd (2017) sulla “militarizzazione” dello Stato in Egitto. Come giustamente sottolinea Cook (2007: 164) è poco importante la definizione di questi regimi, generalmente chiamati “militari”, quanto lo è il ruolo dominante degli uomini in armi nella costruzione dello stato e nella definizione del campo politico dove più o meno autonomamente agiscono altri attori siano essi della società politica, di quella economica o quella civile, ma in posizione subordinata.⁶

Dunque, se nel caso egiziano, l’evidenza del ruolo dell’apparato militare ha spinto molto l’indagine accademica, ciò è avvenuto meno nel caso algerino.⁷ La ragione sta nel prolungato ruolo politico del FLN, movimento di liberazione

5 Si v. a proposito Beblawi (1990).

6 Vista la subordinazione degli altri attori ma una loro relativa autonomia, questo genere di regimi militari ricadono nella tipologia “autoritaria” di Linz & Stepan (2000: 70) caratterizzata da “pluralismo limitato”.

7 V. anche Addi (2001: 162).

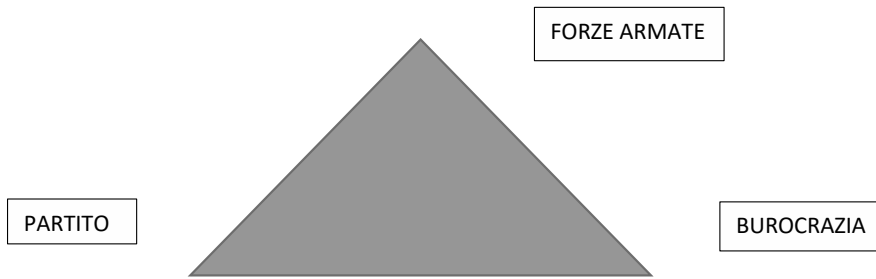


Figura 1

I rapporti all'interno della coalizione di potere negli autoritarismi dominati dai militari

dotato sì di una sua ala militare (ALN), ma pur sempre organizzazione politica civile. Che poi l'ala militare domini il sistema politico algerino da Boumédiène in poi non è stato sufficiente a qualificare il sistema come un autoritarismo militare o dominato dai militari, nonostante alcuni lavori che ne evidenzino il ruolo e che fanno dell'apparato militare oggetto di studio precipuo. Anche un eccellente lavoro recente come quello di Werenfels (2007) sull'élite politica, annovera quella militare tra le altre, pur assegnandone indirettamente una posizione dominante ma non esclusiva. Più esplicito Cook (2007: 41), che stabilisce chiaramente come il sistema sia disegnato a beneficio dell'élite militare e i suoi "alleati", cioè l'élite politica ed economica, dove la seconda viene appunto dopo. In particolare, con l'eccezione di Zartman (1972), Knauss (1980), Entelis (1983) e Harbi (1985), prima del colpo di stato del 1992, i lavori che tendono a qualificare il regime come "militare" o dominato da questi sono pressoché assenti, mentre dopo il 1992 vi è un incremento di lavori dedicati al tema anche se essi tendono a concentrarsi negli anni Novanta poiché, l'ascesa alla presidenza di un profilo civile, quello di Bouteflika, mette in discussione la dominanza dell'apparato militare.

Appurato che ogni autoritarismo si costruisce attorno ad una coalizione dominante, fatta di una burocrazia, in genere estesa, necessaria soprattutto al funzionamento della macchina dello Stato e, in subordine, da interfaccia con i cittadini, mentre generalmente a questo ruolo è demandato un partito, dominante o unico, ai militari e agli apparati di repressione, variamente articolati, viene affidato il monopolio della violenza e le funzioni di controllo della società civile.⁸ Dentro la coalizione dominante le relazioni tra queste tre istituzioni (v. fig. 1)

8 Su questo punto si v. Morlino (2003: 54) e Acemoglu *et al.* (2008).

sono necessariamente diseguali. Dal riesame storico dello sviluppo politico dei due paesi possiamo cercare di “misurarne” qualitativamente il peso di ognuno. È evidente però che la posizione dominante è quella assunta dagli apparati militari. Il fatto che questi in certi frangenti storici sembrino “ritirarsi” dalla politica fino a creare delle “enclave” protette (Springborg 1998; Harb 2003: 269-290; Cook 2007: 14-31) e accentuando la loro “professionalizzazione” non cambia il dato di fondo, sebbene quel ritiro possa aver determinato un aumento di autonomia e per conseguenza, di potere, del partito o della burocrazia.⁹

Le relazioni sono però anche complesse perché elementi dell'uno si ritrovano anche nell'altro. Ciò è ben evidente tra partito e burocrazia che tendono a “fondersi”, poiché membri del partito tendono a “colonizzare” la burocrazia, soprattutto nella fase storica che Hinnebusch (2006: 380) ha chiamato di PA, così come vi è stata fusione tra partito e forze armate. Diverso il rapporto tra questi elementi nella fase PPA (“Post-Populist Authoritarianism”; Hinnebusch 2006: 383-386) innescata dalla liberalizzazione economica che vede un declino di capacità decisionale del partito a vantaggio di tecnocrati che vanno ad occupare i vertici degli apparati burocratici e da questi vengono spesso imposti ai partiti.¹⁰

Vi è dunque un possibile grado di “fusione” o compenetrazione tra apparati. Ciò non esclude rivalità e autonomia, ma in genere fintantoché il sistema ha mantenuto un suo equilibrio a livello d'élite si è mantenuta una coesione, altrimenti detta “intra-élite”.¹¹ Come vedremo, quando invece il sistema è stato messo in discussione, nei due casi a farne le spese è stato soprattutto il partito.

Come si diceva, è l'esercito l'agente principale dello sforzo di modernizzazione intrapreso dallo Stato o su sua iniziativa. Se prendiamo come misura le spese dei governi centrali (sul PIL) (Owen 2004: 23-38), queste crescono in Egitto dal 18,3% del 1955 (poco dopo il colpo di Stato militare del 1952), per raggiungere il 29,7% nel 1960 e ben il 55,7% nel 1970. Di conseguenza, l'apparato burocratico stesso si incrementa del 161% nel decennio tra il 1961-62 e il 1970-71 (Harb 2003: 274). Sebbene nel caso egiziano il livello di spesa si sia contratto durante gli anni Ottanta, in occasione della politica di liberalizzazione economica inaugurata dal presidente Sadat (*infitah*), il peso della spesa

9 Non si può concordare con Harb (2003: 277) là dove menziona che la demilitarizzazione del potere politico in Egitto avesse reso le forze armate “totalmente” subordinate a una leadership “civile” – la Presidenza – poiché quest'ultima è civile solo in apparenza rimanendo ancorata a un apparato militare che seppur manipolato e rimaneggiato da quella manteneva gli strumenti di intervento intatti, come si è poi evidenziato. Anzi l'apparente separazione vieppiù legittima i suoi interventi agli occhi dell'opinione pubblica. Nello stesso saggio, infatti, Harb (2003: 280), parla di “reciprocity” tra la Presidenza e l'apparato militare.

10 Nel caso egiziano, la tecnocratizzazione, quanto meno dei governi, cominciò già sotto Sadat negli anni Sessanta (Abdel Malek 1968: 174-177).

11 Si v. a proposito Gerschewski (2013) e Croissant *et al.* (2014: 61).

centrale rimaneva importante raggiungendo ancora nel 1992 il 57,5% (fonte: IMF). Durante gli anni 2000 circa 6 milioni di lavoratori erano impiegati dalla funzione pubblica (quasi il 10% della popolazione e un terzo del totale degli impiegati) (UN-DPADM 2004).

L'Algeria ottiene l'indipendenza solo nel 1962. Nel 1963, la spesa del governo centrale (Owen 2004: 25) si situa intorno al 25,0%. Alla fine di quella decade (1969) si proietta già oltre il 40% (42,8%). In mezzo vi è il colpo di Stato di Boumédiène (1965). Cifre che vedranno un crollo nel corso degli anni Novanta-Duemila per poi risalire nell'ultima decade fino ad oltre il 40% ed un settore pubblico che nella decade 2005-16 copriva ancora oltre il 35% dell'impiego totale (IMF 2018: 3).

Risultati dunque simili tra i due paesi ma che derivano da una notevole variazione nell'uso e nel peso della rendita, se pensiamo che nel caso algerino il settore degli idrocarburi pesa molto di più¹² mentre nel caso egiziano le fonti della rendita sono più articolate e debbano cercarsi in parte nell'aiuto internazionale (anche aiuto militare), in parte svincolato, e nel controllo del Canale di Suez¹³. È anche nella gestione diretta, o indiretta, della rendita che si esercita il controllo militare dello Stato, o è grazie ad essa che l'apparato militare si "svincola" dalla tutela burocratica e guadagna in autonomia. Non più dipendente, esercita più liberamente la sua autorità sugli altri apparati dello Stato. È sempre a partire dagli anni Cinquanta, nel caso egiziano, e negli anni Sessanta, nel caso algerino, che similmente allo Stato, l'esercito si espande fino a raggiungere dimensioni notevoli e una densità sulla popolazione in generale, intesa come rapporto tra personale in divisa impiegato nelle forze armate, molto elevato. Per esempio, nel caso egiziano si registravano oltre 800.000 uomini in armi (riservisti esclusi) riconducibili alle forze armate agli inizi degli anni 2000 (circa uno ogni 84 cittadini; erano 180.000 nel 1966) (UN-DPADM 2004). Nel caso algerino erano oltre 330.000 al 2010 (Cordesman *et al.* 2010: 53), cioè circa uno ogni 97 cittadini. Questa espansione si registra nel caso algerino negli anni Ottanta mentre risale alla fine degli anni Sessanta nel caso egiziano.¹⁴

12 Stiamo parlando del 28% del PIL, 58% delle entrate governative e 98% dell'esportazioni (ISPI, "Algerian Hydrocarbon Sector struggles to meet expectations and country requirements", marzo 2016), contro circa il 15% del PIL e il 40-50% dell'esportazioni per l'Egitto (Springborg 2012).

13 L'accesso al canale è controllato dalle forze armate, mentre la gestione diretta ricade sotto l'autorità della Suez Canal Authority controllata direttamente o indirettamente sempre da membri delle forze armate (Springborg 2017: 199).

14 I militari egiziani passano da 180.000 a 460.000 tra il 1966 al 1984 a fronte di una crescita della popolazione del 10% (Gaub & Stanley-Lockman 2017: 22).

Di seguito viene rappresentata per i due paesi una sequenza storica utile a situare le diverse fasi nello sviluppo politico dei due paesi, incentrata sulle presidenze. La sequenza è una semplificazione nella successione poiché azzera le fasi di interregno, in genere di brevissima durata. Per esempio, dopo il colpo di Stato del generale el-Sisi nel luglio 2013, l'interim alla presidenza è stato assicurato per 11 mesi da Adly Mansour, già Vice-Presidente della Corte Suprema Costituzionale. Più lunga, due anni, invece, la transizione della crisi algerina, dalle dimissioni/destituzione di Bendjedid alla presidenza Zéroual.

Storicamente, la fase che Hinnebusch (2006) chiama PA coincide con le presidenze Nasser, nel caso egiziano, e Ben Bella/Boumédiène nel caso algerino. Sono seguite da misure di liberalizzazione economica peraltro molto più incisive in Egitto (la fase PPA di Hinnebusch) che anticipano di una buona decade quelle algerine degli anni Ottanta.¹⁵ Da un punto di vista strettamente relativo alle politiche pubbliche ed economiche, quest'ultima fase – PPA – non si è ancora conclusa, ma la diversa struttura dell'economia nei due paesi, dove la rendita derivata dagli idrocarburi gioca un'incidenza maggiore nell'economia algerina, assicura una leva di intervento pubblico molto più importante. In questo caso, non tale da prefigurare un ritorno alla fase PA caratterizzata da un partito mobilitante settori ampi della società in uno sforzo di modernizzazione, ma che denota una distribuzione di risorse diversa tra settore pubblico e privato, prima importante distinzione tra i due casi.

Accertato che le coalizioni dominanti sono in entrambi i casi costituite da un triangolo al cui apice, come da Fig. 1 (v. sopra) troviamo le Forze armate (forze armate), restano da determinare le variazioni tra i due, innanzitutto nella posizione della Presidenza. Questa è sempre occupata da qualcuno proveniente dai ranghi delle forze armate in Egitto, se si esclude la breve parentesi dell'esperienza Morsi (giugno 2012-luglio 2013), laddove nel caso algerino, tra le cinque presidenze prese a riferimento solo le tre di mezzo escono dai ranghi militari – dalla presa di potere da parte di Boumédiène (1965) alla fine della presidenza Zéroual (1999). Da questa data, Bouteflika assume la presidenza per condurla fino ad oggi: pressoché un lungo ventennio. La distinzione non è priva di importanza. Bouteflika certo deve la sua formazione all'FLN, il partito/movimento che conduce l'Algeria all'indipendenza, ma pur militando nell'ALN, braccio militare dell'FLN, ha un profilo civile, cresciuto però sotto la protezione di Houari Boumédiène. Ricopre nei quattro governi di questa presidenza incarichi, quello più significativo di mi-

¹⁵ Un nuovo impulso alle privatizzazioni segue l'accettazione di un SAP (*Structural Adjustment Program*) nel 1993-94 al fine di beneficiare di una riprogrammazione del debito.

1952-	1970-	1981-	2012-	2013-
NASSER	SADAT	MUBARAK	MORSI	SISI
ASU (dal 1962)	NDP (dal 1978)			

Figura 2
Le successioni alla presidenza (Egitto)

1963-	1965-	1979-1992	1994-	1999-
BEN BELLA	BOUMÉDIÈNE	BENDJEDID	ZÉROUAL	BOUTEFLIKA
	FLN		RND (dal 1997)	FLN e RND

Figura 3
Le successioni alla presidenza (Algeria)

nistro degli Affari esteri (dal 1963 al 1979). È costretto all'esilio sotto la presidenza Bendjedid nel 1981 con l'accusa di appropriazione indebita di fondi. Ritorna in patria nel 1987 e nel 1989 è reintegrato nel Comitato centrale (CC) dell'FLN. Eletto presidente della Repubblica nel 1999 con il 74% dei voti, durante elezioni caratterizzate dal ritiro delle altre candidature e marcate dal pesante condizionamento delle forze armate (Garçon 1999), lo fa tuttavia in qualità di candidato indipendente, seppure ottenga il supporto dell'FLN.

Rispetto al caso egiziano, dunque, nel caso algerino abbiamo l'emergere ai vertici della Presidenza di un profilo civile a partire dal 1999 che acquista una posizione durevole fino a marcare un ventennio cruciale, caratterizzato dalla fine della guerra civile (ma non del terrorismo) e una raggiunta nuova stabilità.

Cook (2007: 73) al riguardo del caso egiziano parla di una "mutually reinforcing relationship" tra la Presidenza e i vertici delle FFA. Condizione che dunque sembra venire a mancare nel ventennio Bouteflika, nel caso algerino. In realtà, essa si articola diversamente ma finisce per produrre disfunzioni, come la crisi in corso fa emergere. Disfunzioni che in realtà indeboliscono la Presidenza contrariamente alle attese di molta letteratura pre-crisi, tra le molte Werenfels (2007).

Come si diceva sopra, la crisi di regime della fine degli anni Ottanta in Algeria anticipa di un ventennio quella egiziana che esplose solo nel 2011. In Algeria, al contrario, la crisi emerge già nell'ottobre del 1988 con le rivolte antigovernative, le elezioni locali del 1990 vinte dal Fronte islamico di salvezza (FIS) con il 54% dei voti (il doppio dell'FLN), dopo la transizione al multipartitismo del 1989, la vittoria al primo turno alle elezioni parlamentari del 1991 (47% dei voti e vittoria di 231 seggi su 430), il colpo di Stato del gennaio 1992 e lo scoppio della guerra civile subito dopo per circa un decennio (con una stima di vittime che supera le 100.000; Hagelstein 2008). La soluzione è una presidenza civile che in parte oscura il ruolo dei militari, tanto che in letteratura il loro reale peso è fortemente dibattuto (Werenfels 2007), e in cui il sistema partitico si ridefinisce, riacquistando però un ruolo più importante in rapporto al caso egiziano. Esso rimane però ancillare o subordinato rispetto al potere militare nelle modalità che vedremo più avanti. Vero è che entrambe le crisi di regime se non ridimensionano il potere, diretto o di veto, dei militari, ridimensionano il ruolo dei partiti e riducono o disintegrano, nel caso egiziano, il ruolo degli ex partiti unici/dominanti. Dunque, quella fusione ai vertici tra sistema partitico e apparato militare non solo si ridimensiona per effetto delle crisi di regime ma queste determinano una crisi innanzitutto del partito dominante. Certo la crisi egiziana è troppo recente e alla dissoluzione dell'NDP di Sadat e Mubarak non ha fatto seguito la creazione di alcun partito dominante, malgrado le sollecitazioni di gruppi parlamentari egiziani al riguardo.¹⁶ Sta di fatto che oggi, se nel caso egiziano non abbiamo più alcun partito di riferimento dell'apparato militare, verso i quali cioè le forze armate giocano un ruolo d'influenza, nel caso algerino ne abbiamo due: l'FLN e l'RND (*Rassemblement National Démocratique*), quest'ultimo fondato nel 1997 tra i sostenitori dell'allora presidente Zéroual eletto due anni prima senza partito. Tutti i governi creati sotto la presidenza Bouteflika, hanno visto la partecipazione sia dell'FLN che dell'RND (il primo ministro, Ahmed Ouyahia, in carica fino a marzo 2019, ne è segretario generale), che insieme costituiscono ciò che è nota dal 2009 come l'"alleanza presidenziale" alle elezioni presidenziali del 2004, l'FLN non sostiene Bouteflika, ma Ali Benflis. Bouteflika diventa presidente onorario dell'FLN immediatamente dopo, nel 2005.

Resta il fatto che vi è stata fusione tra partito e apparato militare nei due casi fintantoché il sistema economico non si è liberalizzato, cioè non si è passati dalla fase PA a PPA, quando mutano le funzioni dei partiti, da strumenti di mobilitazione a macchine clientelari.¹⁷ Per esempio, sia Boumédiène che Bendjedid rico-

16 "Pro-Sisi coalition considers forming political mega-party", *The Arab Weekly* 06/05/2018.

Un raggruppamento si è poi effettivamente formato in Parlamento ("Support Egypt' coalition sweeps Egypt parliament's 25 committees", *Ahram Online* 14/12/2018).

17 Sulla funzione mobilitante dell'FLN cfr. Werenfels (2007: 35).

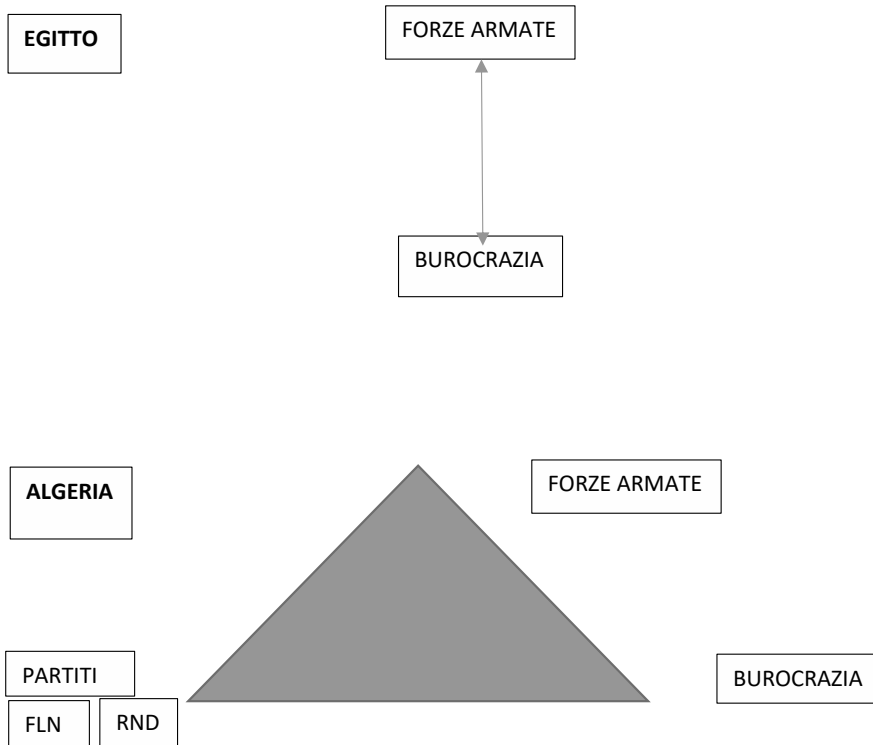


Figura 4

I rapporti all'interno delle coalizioni di potere in Egitto e Algeria a seguito delle crisi politiche

prono la carica di presidente dell'FLN, come questa sarà poi attribuita a Bouteflika (carica onoraria). I segretari del partito che si sono succeduti dal colpo di Stato di Boumédiène (dal 1965) hanno inevitabilmente tutti ricoperto un ruolo nell'ALN, con l'eccezione forse di Mehri (segretario dal 1988 al 1996), ma questo si deve alla specificità dell'indipendenza algerina e all'importanza del braccio militare dell'FLN. Salvo il caso di militari nell'ASU sotto Nasser, nel partito che lo sostituisce, l'NDP, a partire da Sadat è fatto esplicito divieto ai militari di entrare nel partito (Stacher 2012: 116).¹⁸ Questo svolge essenzialmente un ruolo di raccordo di tipo clientelare tra regime e popolazione, volto alla creazione di consenso che si esplicita nel ricorrente ricorso alle urne, a partire dal 1979, in un contesto di elezioni

18 Sotto Nasser, sebbene i numeri siano in declino, la percentuale delle posizioni nella segreteria dell'ASU affidate a militari sono sempre state importanti (dal 75% nel 1962 al 42,9% nel 1970 (Harb 2003: 274).

controllate e sostanzialmente non libere in cui è ammessa la partecipazione di candidati “indipendenti” a volte cooptati dal partito o militanti in partiti ammessi dal regime. Non è così nel caso algerino dove il sistema è a partito unico fino alla crisi del 1988-89. La crisi determina prima la liberalizzazione politica, poi, dopo l'intervento militare che annulla le elezioni del 1992, una nuova costituzione (1996) fortemente limitante i partiti religiosi, un nuovo fiorire di partiti, e il declino dell'FLN quale unico punto di riferimento dell'apparato militare, al quale però è interdetta la partecipazione diretta alla vita partitica.

La trasformazione da PA a PPA, più estesa in Egitto – in Algeria comincia a realizzarsi una parziale liberalizzazione economica sotto Bendjedid – comporta anche un'evoluzione della burocrazia, che tende a svincolarsi dalla tutela partitica ma non da quella militare. A volte essa viene imposta ai partiti, nel senso che tecnocrati di regime capaci vengono imposti ai partiti in posizione apicale. Dunque, sono anche le coalizioni dominanti che mutano, nel senso che le crisi di regime determinano il declino del ruolo del partito di riferimento o come nel caso egiziano, la sua sparizione senza che nel frattempo si sia prodotto un suo sostituto, nonostante quello partitico rimane uno strumento importante di cooptazione e di eventuale controllo della classe politica da parte dell'apparato militare.

Tecnocratizzandosi, i governi vedono nel corso del tempo un venir meno del numero di uomini in divisa in posizioni di governo, fatta riserva per due ministeri cruciali che sono la Difesa e gli Interni.¹⁹ Ciò nonostante, uomini in divisa ricoprono sovente, almeno nel caso egiziano in maniera preponderante ruoli nel governo locale (governatorati)²⁰ e in alcuni apparati della burocrazia²¹. Per esempio, Sayigh (2012: 12) riporta come malgrado esistano più agenzie di vigilanza e controllo dell'attività amministrativa, quella più importante sul piano politico, la AMA nel suo acronimo in inglese – *Administrative Monitoring Authority* – sia esclusivamente fatta da personale di provenienza dalle forze armate. Sotto il regime di

19 Se nel 1967 i militari nei gabinetti egiziani oscillavano tra il 41% e il 66%, nel 1972 sotto Sadat erano già scesi al 22% (Harb 2003: 277-278). Una tendenza che si è poi accentuata per raggiungere il 13% sotto l'ultimo Sadat (Cooper 1982: 144). Dopo il colpo di Stato di Boumédiène, negli anni Sessanta, anche nei governi algerini fino a un terzo dei ministri sono uomini in arme (Quandt 1969: 251). Il ruolo istituzionale delle forze armate è inciso nella Carta nazionale del 1976 (Werenfels 2007: 34).

20 Nel 1964, sotto Nasser, su 26 governatori, 22 provenivano dai ranghi militari. Nel 1980, sotto Mubarak, erano 5 (Harb 2003: 275). Tuttavia, nel decennio 2000-2011, erano ridiventati il 44% (più un 20% di provenienza dalla polizia) (Bou Nassif 2013: 517). Tutti i governatori sono di nomina presidenziale. I governatori sono i veri dominatori della politica locale (Sayigh 2012: 13-14).

21 Non è così nel caso algerino, dove nella generalità dei casi i *wali* (governatori) delle *wilaya* (già dipartimenti dell'Algeria francese) vengono dal personale civile e sono di nomina politica, in buona parte di formazione nell'ENA, la scuola di formazione amministrativa nata sul modello francese.

Mubarak serviva appunto per intimidire quei membri della burocrazia giudicati troppo indipendenti dal regime.

Inoltre, se formalmente il ministero degli Interni ha un ruolo definito rispetto a quello della Difesa e un personale distinto, la sua posizione è subordinata.²² L'esistenza di corpi di polizia dipendenti dal ministero della Difesa implica, infatti, una sovrapposizione di ruoli, ancor più evidente negli apparati di intelligence (*mukhabarat*), mentre sovente ai vertici e nella burocrazie del ministero degli Interni vengono chiamati uomini in divisa formati esclusivamente nelle forze armate (Sayigh 2012: 15). Dunque è evidente una relazione di dominio e/o controllo delle forze armate sulle forze di polizia. Ciò non esclude che emergano delle frizioni come quelle ben documentate nel caso egiziano (ICG 2012).

Con la transizione da PA a PPA, la *business community* ha acquisito potere e influenza e potrebbe (seguendo Werenfels 2007) essere inclusa nella coalizione dominante ma la sua posizione in entrambi i casi è fortemente subordinata ma secondo modalità diverse. Dato il minor rilievo del settore privato nel caso algerino, qui la *business community* è molto debole. Al contrario, nel caso egiziano essa è robusta, ma vi è in questo caso un fenomeno che non ha eguali nel caso algerino²³: l'esercito è un produttore diretto di beni, cosa che altera profondamente certi settori del mercato e la *business community* egiziana sconta la concorrenza sleale in alcuni settori, per esempio quello delle infrastrutture, di imprenditori provenienti dal settore militare che beneficiano di trattamenti di favore. Questo fenomeno è diventato macroscopico dopo il colpo di Stato del 2013 (Springborg 2017). Nel 2011, la *business community* egiziana perde il suo appiglio diretto nel partito (l'NDP) attraverso la persona di Gamal Mubarak, vice segretario del partito, figlio del presidente e lui stesso importante uomo d'affari e canale diretto verso il vertice del regime. L'irruzione di un numero crescente di *businessmen* ritirati dalle forze armate ne ha ridotto l'influenza. Fenomeni simili in Algeria non hanno la stessa ampiezza ma è noto come qui la *business community* debba fare riferimento non già a un partito e alle sue fazioni ma direttamente alle fazioni nell'esercito o se il riferimento è un partito o una sua fazione questa comunque fa capo a una fazione dell'esercito.²⁴

22 In Egitto si annoveravano circa 1 milione e mezzo di dipendenti del ministero degli Interni (ICG 2011: 1) (non tutti questi sono evidentemente in divisa); in Algeria, tra i 130.000 e i 200.000 fanno parte della *sûreté nationale* (dipendenti ministero Interni).

23 Tra il 1997 e il 2010, 558 imprese di Stato sono state vendute o sono diventate *joint ventures* (Farah 2009: 54). Quando parliamo di *business community* ci riferiamo alla grande industria. Generalmente, la piccola-media impresa è stata assolutamente priva di potere di influenza (Pioppi *et al.* 2011: 20).

24 Vi è comunque un certo numero di ex funzionari di formazione militare del MALG – *Ministère de l'armement et des liaisons générales* – che faranno la loro entrata nel business nel corso

La menzione del ruolo di Gamal Mubarak indica un grado di personalizzazione della politica che raggiunse il suo apice sotto la presidenza di Hosni Mubarak²⁵ e non ha eguali in Algeria, questo sia per la minor rilevanza del settore privato che del grado di collegialità all'interno dell'FLN e il dominio subito da questo da parte del potere militare, fino alla crisi del 1988-89.²⁶ Tuttavia, autori come Brownlee (2002a e 2008: 51) che annoveravano l'Egitto di Mubarak tra i regimi personalistici (o neo-patrimoniali), per il solo fatto della concentrazione di potere economico e politico nelle mani della famiglia Mubarak sbagliano prospettiva, poiché il "ri-trinceramento" dei militari non ha voluto dire rinuncia ad esercitare potere.²⁷ In entrambi i casi, stando il potere ultimo nelle forze armate, è all'interno di queste che bisogna guardare e in entrambi i casi, malgrado l'esistenza di fazioni, la direzione si è mantenuta collegiale, quantomeno nei momenti di crisi. È quello che ci accingiamo a descrivere nel prossimo paragrafo.

LE FORZE ARMATE: TRA FAZIONALISMO E SALVAGUARDIA DEL PRINCIPIO DI COLLEGIALITÀ

Cominciamo con il fornire alcuni dati sulle forze armate nei due paesi. Si tratta di forze armate estese, la cui espansione è avvenuta contestualmente all'espansione burocratica. Siamo in presenza di una forte "densità" militare, intendendo con questa il rapporto tra uomini in armi e civili, un po' più pronunciata nel caso egiziano, ma comunque significativa per entrambi. I dati possono discordare, ma si stimano in Algeria 147.000 militari (IISS 2014: 311-313) a cui si aggiungono almeno 130.000 uomini inquadrati nella *Gendarmerie Nationale* che assume compiti anche di polizia. In Algeria, la guerra civile ha comportato poi la creazione nel 1997 di milizie locali - *Groupes de légitime défense* (GLD) - che agiscono in coordinazione con l'esercito nelle aree rurali. Nel 2003 erano stimate a circa

degli anni Novanta (Garçon 1999: 346).

25 L'entrata di Gamal nel sistema-NDP comportò, non senza resistenze, l'emarginazione di altre fazioni nel partito (Stacher 2012: 114)

26 È sotto Boumédiène che l'FLN subisce il dominio dell'ANP (Bourrat 2012: 23). Un tentativo di riaffermare un dominio dell'FLN sull'apparato militare fu portato alla morte di Boumédiène sotto Bendjedid ma è stato fallimentare (Roberts 2007: 5).

27 Su questo punto cfr. Stacher (2007: 98). Secondo Stacher (2007: 99), l'aumento di concentrazione di potere nelle mani della presidenza avviene dopo la rimozione da ministro della Difesa di Abu Ghazala, nel 1988. Da allora, Mubarak avrebbe promosso una graduale "depoliticizzazione" dei quadri militari. Su questo punto si veda anche Springborg (1989: 98-104 e 118-123). Tuttavia, questo processo di "depoliticizzazione" non è chiaro né convincente. Se come tale si intende la separazione dal partito allora dominante, questa era già in atto sotto Sadat. Non è convincente poi se ci richiamiamo ad Huntington (1968: 194). Secondo questi in un contesto a bassa istituzionalizzazione, cioè di debolezza del potere politico, i militari sono gioco forza "politicizzati".

300.000 effettivi ridottisi alla metà nel 2010, venute meno le esigenze della lotta anti-terrorismo (Cordesman *et al.* 2010: 53).

In Egitto, si annoverano circa 440.000 membri delle forze armate, di questi tra il 65 e il 75% è costituito da coscritti (290-320.000; IISS (2016)).²⁸ Ma nel complesso le forze armate in Egitto impiegano un numero di persone superiore. A questi si aggiungono circa 400-450.000 membri delle *Central Security Forces* (CSF; *Al-Amn al-Markazī*), le cui funzioni sono quelle di affiancarsi alla polizia e sono poste alle dipendenze del Ministero degli Interni.²⁹ Nel complesso, questi numeri hanno un valore importante perché dimostrano il grado di penetrazione delle forze armate nella società (Vatikiotis 1961; Abul-Magd 2017). Così facendo le forze armate sono degli attori imprescindibili, portatori di interessi ben ancorati nella società. Il dominio è tale che tende dunque ad estendersi alla società.

D'altra parte, in Egitto, i militari beneficiano di una forte autonomia di controllo del proprio budget. Se da un lato è vero che il budget militare viene discusso in base all'art. 203 della Costituzione, da un organo misto governativo-parlamentare-militare, il *National Defense Council* (NDC), nel quale figurano anche membri del Parlamento (lo speaker e i vertici di alcune commissioni parlamentari) è anche vero che il ruolo dei civili è solo di figuranti. È vero che vi fu declino tra il 2007 e il 2009, nelle spese generali per le forze armate, non a caso prima della crisi del 2011, ma dopo il colpo di Stato del 2013 si è registrato un aumento di due/terzi delle importazioni d'armi tra il 2013-17 in rapporto al quinquennio precedente (Fleurant *et al.* 2017). Secondo Parsons e Taylor (2011: 4), inoltre, il 41,6% delle spese militari tra il 2006 e il 2009 (80% secondo Gaub [2014: 2], nel 2012) erano coperte dall'aiuto americano e costituivano risorse aggiuntive extra budget, sulle quali il Parlamento egiziano non aveva alcun controllo.³⁰

Nel caso algerino viste le caratteristiche di *rentier state* più pronunciate, le acquisizioni di materiale sono soprattutto fatte all'estero e non nella misura di un aiuto militare. Ciò nonostante, la crescita delle spese militari anche in anni di contrazione della rendita di idrocarburi dopo il 2008 dimostrano il grado di orientamento dei militari nelle decisioni relative al budget della difesa, formalmente decise da un governo civile con il consenso parlamentare. Per esempio, la

28 Tenuto conto che circa 80.000 giovani egiziani entrano ogni anno nelle forze armate per espletare il servizio militare, l'effetto socializzante di queste nella società è importante (Gotowicki 1999: 107-109). Al contrario, la coscrizione è stata via via ridotta a partire dal 2003 nel caso algerino, dopo l'avviamento della cosiddetta "professionalizzazione" (Bourrat 2012: 31).

29 Il loro inquadramento è di tipo militare e sono considerate simili all'Arma dei Carabinieri, ma le chance di carriera in quest'arma sono limitate così come i salari. Per queste ragioni, nel 1986, le CSF sono state protagoniste di un sollevamento militare, poi represso dall'esercito.

30 La rilevanza dell'aiuto militare americano sulle spese militari egiziane era seconda solo a quella della Giordania, dove l'aiuto militare nello stesso periodo contava per il 47,3% (Parsons & Taylor 2011: 35).

legge finanziaria del 2018 ha elevato a $\frac{1}{4}$ l'incidenza delle spese della difesa sul budget totale (9,9 miliardi di dollari su 39,9 totali)³¹. Se guardiamo ai budget per la difesa, quello algerino sopravanza quello egiziano (nel 2017, l'Egitto spendeva poco più di 3 miliardi di dollari).

Prima di arrivare a una descrizione di come si struttura la distribuzione del potere nelle forze armate, è necessario fornire alcune informazioni riguardo agli organi che le presiedono. In Egitto, lo SCAF (Consiglio supremo delle forze armate) è l'organo decisionale superiore presieduto dal Presidente della Repubblica. È a questo organo e alla sua composizione che bisogna guardare. Lo SCAF ha presieduto sull'Egitto dopo la caduta di Mubarak, prima dell'elezione di Morsi, per più di un anno (febbraio 2011 – giugno 2012) diretto allora da Mohammed Hussein Tantawi, ministro della Difesa. È composto attualmente da 26 alti ufficiali ed include oltre al ministro della Difesa (un militare), il Capo di Stato Maggiore delle forze armate e i comandanti delle diverse armi, ed altri prominenti ufficiali. È un organo che è chiamato a giocare un ruolo politico nelle situazioni d'emergenza. Fu fondato da Nasser nel 1968 dopo la sconfitta del 1967. Morsi lo soppresse nell'evidente intenzione di privare i militari di un organo politico formale, ma ciò non fu sufficiente ad impedire il colpo di Stato del 2013; esso è stato ricostituito dopo quest'evento. Ora teoricamente non sarebbe più presieduto dal Presidente della Repubblica ma dal ministro della Difesa, che dovrebbe essere nominato con l'approvazione dello SCAF (art. 234 della Costituzione del 2014). In realtà, Sisi lo ha profondamente rimaneggiato a partire dal 2013 (Gamal 2018), costringendo alle dimissioni ben 33 membri dalla sua riattivazione nel luglio 2013, non ultimo, Sedki Sobhi, ministro della Difesa dal marzo 2014 a giugno 2018, violando probabilmente proprio quell'articolo 234 che lo avrebbe dovuto proteggere (Gamal 2018: 2).³² Così facendo non solo è stata alterata la composizione nello SCAF ma anche la catena di comando, poiché di questo comitato fanno parte i comandanti di unità operative. Lo SCAF è in definitiva, uno strumento di cooptazione e/o promozione dei quadri superiori nell'organo decisionale, oggi forse il più importante; presidenza a parte, dunque, l'entrata e l'uscita da questo organo offre una rappresentazione interessante del conflitto interno. È qui che le forze armate raggiungono quel principio di collegialità che è precondizione necessaria al loro ruolo di dominio politico. Mutandone la composizione, al-Sisi ha voluto assicurarsene però la fedeltà, imponendo il suo dominio. La promozione di Ahmed Zaki a nuovo ministro della Difesa rientra in

31 D. Khechib, "Why Algeria is Arming Itself Militarily?" 10/09 2018 (https://insamer.com/en/why-algeria-is-arming-itself-militarily__1613.html).

32 Dal 2013, solo tre membri dello SCAF hanno mantenuto il posto, il più importante fra loro il Ten. Gen. Mohamed Farid Hegazi, attuale capo di SM promosso nella posizione da quello di Segretario generale del ministero della Difesa. È l'unico che avrebbe l'autorità di muovere truppe sul terreno.

questa fattispecie. Le mutazioni dal 2013 all'interno dello SCAF e nei quadri superiori vedono la promozione di membri autorevoli della Guardia repubblicana, unità alle dirette dipendenze della Presidenza e non del Capo di Stato maggiore; una garanzia di fedeltà in più.³³

Secondo diversi autori, tra questi Parsons e Taylor (2011: 18), la cooptazione è lo strumento di coesione più importante nell'esercito egiziano, insieme agli ampi privilegi economici e alle cariche governative a cui è concesso di accedere ai quadri superiori. Tuttavia, è proprio il ritmo di ricambio che in passato è stato fonte di insoddisfazione dei ranghi intermedi ("second row") nei confronti dei *flag officers* (generali di divisione), minando quella coesione. Infatti, la cristallizzazione dei ranghi superiori e il loro conseguente invecchiamento, impediscono la redistribuzione delle posizioni e dei privilegi ritardando il ricambio. La "rivoluzione" del 2011 è stata perciò un'occasione importante di ricambio ai vertici, di cui ha beneficiato lo stesso al-Sisi³⁴. Tuttavia gli ampi rimaneggiamenti ai vertici da parte dello stesso Sisi a partire dal 2013 non hanno avvantaggiato ufficiali più giovani poiché i sessantenni sono stati sostituiti da coetanei giudicati più affidabili e leali.³⁵ La concentrazione dei privilegi potrebbe dunque alimentare un nuovo risentimento (TI 2018: 16).

33 Anche la promozione di ufficiali legati alla Guardia repubblicana (altrove indicata come "Guardia presidenziale") ha un precedente sia in Sadat (Harb 2003: 276), che in Mubarak con il caso del Gen. Tantawi (Brooks 1998: 39).

34 Nel 2011, secondo Parsons e Taylor (2011: 16), gli *hard-liners* si trovavano piuttosto tra i militari più giovani e non tra la generazione di Tantawi, restia a reprimere la rivoluzione. Tuttavia furono proprio i più giovani poi a beneficiare di questa (al-Sisi era allora il membro più giovane nello SCAF), non appena la rivoluzione dette l'opportunità di sbarazzarsi della generazione più vecchia compromessa con Mubarak. L'età media dei membri dello SCAF nell'epoca dell'ultimo Mubarak era stimata intorno ai sessant'anni (ICG 2012: 18). Nonostante i rimaneggiamenti di al-Sisi, l'età media di oggi, dopo sette anni, non è più bassa.

L'intervento ripetuto di al-Sisi nei confronti dello SCAF ricorda i rimaneggiamenti dei quadri superiori da parte di Nasser dopo la sconfitta del 1967, quando l'insieme dei vertici militari fu sostituito da ufficiali completamente slegati dall'esperienza degli Ufficiali liberi (Harbi 2003: 276). Similmente, nel caso algerino, i "janviéristes" come sono conosciuti gli autori del colpo di Stato del 1992 e tra i più accesi "sradicatori" dell'opposizione islamica figurano non solo i membri più anziani della fazione "DAF" ma anche molti giovani (Bourrat 2012: 25). Le fazioni sono essenzialmente due: quella uscita dal *maquis* dell'interno e quella costituita dai disertori dell'esercito francese (DAF). Quest'ultima domina il sistema dalla crisi del 1989 al 2004, data della seconda elezione di Bouteflika, nonostante Zéroual venga dalla prima. È alla seconda che Boumédiène assegna l'organizzazione delle forze armate, in virtù delle loro capacità logistiche ed organizzative (Leveau 1993: 212). Si tratta infatti di far transitare l'ANL da movimento di guerriglia ad esercito nazionale (ANP) (Quandt 1972).

35 L'arresto nel gennaio 2018, alla vigilia delle elezioni presidenziali di marzo 2018, di Sami Hafez Anan, già capo di SM alla vigilia della rivoluzione del 2011, e dunque membro autorevole dello SCAF di allora, arresto compiuto dalle forze armate, poiché violava la disposizione che vieta la partecipazione a elezioni di membri delle forze armate anche se messi in riserva, colpisce una serie di alti ufficiali già dimessi o messi in riserva (Gamal 2018: 4).

Anche l'Algeria è stata di fatto governata da un organo similare (l'*Haut Comité d'État*) ma solo tra il gennaio 1992 e il gennaio 1994, in un momento critico della storia repubblicana. Nel caso algerino, la collegialità si risolve più per via informale. Il Presidente della Repubblica – Bouteflika – assume in sé anche le funzioni di ministro della Difesa e questo ha intaccato il principio di collegialità, nel senso che l'inevitabile competizione tra fazioni non si sarebbe più risolta all'interno delle stesse forze armate ma avrebbe trovato un punto di sintesi altrove, cioè nella carica civile della presidenza³⁶. Questo è almeno quanto alcuni osservatori (Werenfels 2007: 55³⁷; Bourrat 2012) sottolineano. Merita indubbiamente soffermarsi su questo punto; benché la questione sia dubbia, dato che la salute precaria di Bouteflika è stata certamente uno dei motivi che hanno portato al suo esautoramento proprio da parte del CSM (Capo di Stato Maggiore) tra marzo e aprile 2019, oltre naturalmente alle pressioni della piazza.

Questo ruolo della presidenza civile è forse il fattore di distinzione più importante del caso algerino rispetto a quello egiziano e deve alle specificità dello sviluppo politico in questo caso – lo Stato si sviluppa a partire da un movimento nazionale (FLN) dotato di un braccio militare in posizione dominante (ALN) e non già da un colpo di Stato militare ai danni di un regime monarchico –, ai rapporti tra partito ex unico e militari e può contribuire in definitiva a disegnare soluzioni diverse alla crisi innescatasi recentemente. Le specificità stanno in un lungo braccio di ferro tra fazioni nell'ANP (fino alla presidenza Bouteflika), fazioni createsi durante la lotta per l'indipendenza e cristallizzatesi nella sua immediatezza. Esse si alternano al potere e trovano nella presidenza Bouteflika un punto d'equilibrio inizialmente insoddisfacente. Tuttavia, è negli apparati di sicurezza, l'equivalente del *mukhabarat* egiziano (v. sotto), qui DRS (*Département du reinsegnement et de la sécurité*), che il sistema trova il suo punto di forza, e dunque quel punto di sintesi, almeno fino al 2016, nel senso che la cessione del potere presidenziale a un civile dopo il 1999 determina la cessione della rappresentanza delle forze armate presso il potere centrale alla DRS.³⁸ Ed è proprio infatti grazie al rapporto con la DRS che Bouteflika riesce ad emergere come punto di equilibrio del sistema,

36 Malgrado la ripetuta menzione dell'esistenza di fazioni nell'ANP, lo studio della Werenfels (2007: 36) incentrato sulla *core élite* algerina enumera tra questa l'intera sommità delle forze armate fino alla crisi del 1989. È in essa che è assicurata la collegialità. Va aggiunto che il conflitto tra fazioni in Algeria, ben evidente al pubblico negli anni novanta perché veicolato attraverso i mass media, è di nuovo diventato opaco a partire dal 1999 (prima presidenza Bouteflika) (Addi 2006: 143).

37 Werenfels (2007: 186), per la precisione quando menziona "la Presidenza" si riferisce all'insieme costituito dal Presidente e i suoi consiglieri (anche militari).

38 L'intelligence militare viene fondata durante la guerra d'indipendenza. Diventa sotto Boumédiène nel 1962, DCSM (*Direction centrale de la Sécurité Militaire*), per divenire nel 1990

perché puntellato da questo (Bourrat 2012: 29). In rapporto al caso egiziano (v. sotto), la DRS è più centralizzata (Bourrat 2012: 32-34), nel senso che non sconta rivalità da parte di altri apparati. Anche se i suoi quadri vengono dai ranghi militari, sono questi a prevalere sui vertici delle forze armate nelle decisioni principali e non viceversa, almeno fino al 2016. Va aggiunto che, parimenti alla lunga stagione Bouteflika (1999-), la DRS è l'unica istituzione sotto la stessa direzione dal 1990 al 2016, quella di Mohamed Mediene "Toufik". Al contrario, i vertici dell'esercito sono via via soggetti a rimaneggiamenti, in particolare il CSM, che rimane ciò nonostante un soggetto decisivo, mentre anche la Difesa (Ministero della) è formalmente controllata dalla Presidenza sotto Bouteflika come del resto avveniva sotto Boumédiène e Bendjedid (fino al 1990)³⁹ (v. Fig. 5). Da notarsi però che salvo nel caso di Boumédiène che dal 1967, dopo il tentativo del colpo di Stato di Zbiri, allora CSM⁴⁰, assume in sé la figura di Presidente della Repubblica e *de facto* ministro della Difesa e CSM, tutti i CSM sono imposti dall'apparato militare collegialmente alla Presidenza, anche se essa è fatta da militari (Bendjedid e Zérroual)⁴¹. Il cambiamento avviene a partire dalla seconda presidenza Bouteflika (2004-09). Ma l'imposizione di un dominio del Presidente sarebbe un'interpretazione erranea, poiché non tiene conto del ruolo della DRS⁴².

Per quanto riguarda la DRS, questa viene certamente ridimensionata nel gennaio del 2016, con il pensionamento del Gen. Mediene, e la sua trasformazione in DSS (*Département de surveillance et de sécurité*), separata dalle forze armate e posta sotto la direzione della Presidenza. Ma questa separazione è probabilmente incompleta, come la sottomissione alla Presidenza dubbiosa; piuttosto la liquidazione del potere di "Toufik", se ridimensiona il ruolo della DRS riporta al centro il CSM, come del resto era fino al 2004, in equilibrio allora con la DRS.⁴³ Gli stessi ampi licenziamenti militari portati da Bouteflika nell'e-

DRS. La sua onnipresenza giustifica il titolo del libro del giornalista Sifaoui, "*Histoire secrète de l'Algérie indépendante. L'Etat-DRS*".

39 Tuttavia sotto Bouteflika viene creato un ministro delegato presso il Ministero della Difesa dal 2005. Naturalmente si tratta di un militare: Abdelmalek Guenaizia, dal 2005, unico sfuggito all'epurazione dei DAF dopo il 2004, e poi affidato a Ahmed Gaïd Salah, della fazione opposta dal 2015.

40 La carica di CSM è una creazione di Houari Boumédiène nel 1960 e segue la trasformazione dell'ALN in ANP (*Armée Nationale Populaire*), la vittoria di Boumédiène sull'ala politica dell'ALN e la sua conseguente crescente professionalizzazione e autonomia dal partito.

41 Non solo, nel caso di Bendjedid, questi è costretto nel 1990 a cedere la difesa all'allora CSM Khaled Nezzar.

42 Su questo punto v. anche (Roberts 2007: 11).

43 Alla direzione del DSS è assegnato Othman "Bachir" Tartag fino ad allora sottoposto a Toufik. I suoi rapporti con Gaïd Salah sono però conflittuali come dimostrano nel 2016 alcune

PRESIDENZA	ANNI	DIFESA	CSM
BEN BELLA	1963-65		
BOUMÉDIÈNE	1965-79	BOUMÉDIÈNE	BOUMÉDIÈNE (1967-79)*
BENDJEDID	1979-92	BENDJEDID (1979-90) NEZZAR (1990-93)	VARI (1984-90) GUENAIZIA (1990-93) MOHAMED LAMARI (1993-2004) GAÏD SALAH (2004-)
ZÉROUAL	1994-99	ZÉROUAL (1993-99)	
BOUTEFLIKA	1999-19	BOUTEFLIKA (DAL 2002) Gueniaizia (2005-13) Gaïd Salah (2013-)	
* In realtà nel 1967, il CSM viene abolito. Di fatto, data la concentrazione di potere nelle mani di Boumédiène le sue funzioni sono ricoperte da questo.			

Figura 5a
Le cariche di ministro della Difesa e di Capo dello Stato Maggiore (Algeria)

PRESIDENZA	ANNI	DIFESA	CSM
NASSER	1956-70	AMER (1956-62) AL BISHRI (1962-66) BATRAN (1966-67) HOWEIDI (1967-68) FAWZI (1968-71)	VARI (6)
SADAT	1970-81	FAWZI (1968-71) SADEK (1971-72) ISMAIL ALI (1973) EL GAMASY (1974-78) HASSAN ALI (1978-80) BADAWI (1980-81)	VARI (5) ABU GHAZALA (1980-81)
MUBARAK	1981-11	ABU GHAZALA (1981-89) ABU TALEB (1989-91) TANTAWI (1991-2012)	VARI (6) (1981-2005) ANAN (2005-12)
MORSI	2012-13	SISI (2012-14)	SOBHI (2012-14)
SISI	2014-	SOBHI (2014-18) ZAKI (2018-)	HEGAZY (2014-17) FARID HEGAZY (2017-)

Figura 5b
Le cariche di ministro della Difesa e di Capo dello Stato Maggiore (Egitto)

state del 2018 è dubbio che siano stati una sua decisione autonoma, impossibilitato com'era per ragioni di salute, ma riconducibili piuttosto alla lotta di successione in seno al potere, che vede primeggiare l'attuale CSM, Gaïd Salah, in opposizione al direttore della DSS, Othman Tartag⁴⁴, dimessosi poi contestualmente a Bouteflika nell'aprile 2019.

Negli equilibri di potere all'interno delle forze armate una certa importanza è ricoperta dalla regione dove stazionano le principali unità. Entrambi i paesi sono divisi in zone militari. Va premesso che da un lato l'Egitto è impegnato nel controllo delle frontiere e gran parte delle sue unità stazionano ad est verso Israele, oltre ad essere direttamente impegnate nel Sinai, dove è in corso da anni un'importante insorgenza. L'insorgenza in Algeria è presente ovunque nella parte settentrionale, sulle montagne dell'Atlante, ma più marcata verso il confine con la Tunisia, inoltre la porosità delle sue frontiere, in particolare verso il Mali e la Libia è più importante. Detto questo, però, va precisato che cruciali unità stazionano nelle capitali. In Egitto, a Heliopolis (il Cairo) stazionano 24.000 uomini nella Guardia repubblicana al diretto comando del presidente della Repubblica non del CSM. È l'unica unità ammessa al Cairo ed è chiaramente volta a proteggere la Presidenza. In Algeria, la guardia repubblicana ha numeri molto più ridotti – 1.200, secondo Cordesman *et al.* (2010: 88) – e non sembra giochi un ruolo particolare nelle dinamiche interne all'esercito. La sua marginalità è forse dovuta alla natura civile del potere presidenziale. Al contrario, nel caso egiziano l'accento posto a un suo ruolo è certamente dovuto a una postura difensivista in rapporto al resto delle forze armate del potere presidenziale, rivestito come stabilito sopra da un uomo in divisa.

Di cruciale importanza gioca lo stato delle relazioni delle forze armate con le altre agenzie. Il ministero degli Interni, ma soprattutto le agenzie di intelligence⁴⁵. Dell'Algeria si è già detto. Nel caso egiziano, va detto che i militari spesso hanno ricoperto cariche importanti sia nel ministero degli Interni sia dell'intelligence.⁴⁶ Quest'ultime fanno capo a tre agenzie, e non una come nel caso algerino. Una ha compiti strettamente militari (*Military Intelligence and Reconnaissance Administration* [MIRA]), una dipendente dal ministero degli Interni, oggi denominata in inglese *National Security Agency* (fino al 2011 la famigerata *State Security Investigations Service*), che impiega fino a 200.000 agenti e il cui vertice precedente è stato nominato nell'estate del 2018 ministro degli Interni (Mahmoud Tawfik),

estromissioni nel DSS di ufficiali vicini a Gaïd Salah. Con la caduta di Bouteflika, Tartag ne ha fatto però le spese.

44 "Alger, une guerre souterraine féroce entre services secrets", *Mondafrique*, 12 Oct. 2018.

45 Kamrava (1998: 69) li definisce *mukhaberat states*.

46 Nell'ottobre del 2017 vi fu un ampio rimaneggiamento anche nel ministero degli Interni a seguito di un attentato nel deserto libico.

e, l'agenzia più importante di tutte, la *General Intelligence Directorate* (GID; *Gihaz El Mukhabarat El 'Amma*), semplicemente nota al pubblico come *mukhabarat*.⁴⁷ Questa è un'agenzia costituita da militari che riportano direttamente al presidente della Repubblica. La GID fu diretta dal 1993 al 2011, dal Gen. di divisione Omar Suleiman, a lungo indicato come un possibile successore a Mubarak e di fatto braccio destro di questi. Dal giugno 2018 la direzione è stata assunta dal Gen. di Divisione Abbas Kamel. Kamel viene dallo Stato maggiore dell'esercito (SME) che ha diretto dal 2014. La GID opera all'interno del paese ed è vista come una voce importante dell'apparato militare nelle questioni interne (Parsons & Taylor 2011: 18)⁴⁸.

Dunque, possiamo ragionevolmente sottolineare che anche in questo modo in Egitto si è ribadito un dominio militare su entrambi, Interni e intelligence e che quella relazione speciale tra forze armate e presidenza – la *mutually reinforcing relationship* di Cook (2007: 73) – mantiene inalterato il principio di collegialità malgrado la concentrazione di potere nella presidenza, che diventa una sorta di *primus inter pares*. Se è vero che sotto Mubarak il bilancio del ministero degli Interni finì per eguagliare quello della Difesa (Sayigh 2012: 6-7) questo fu compensato dalla crescita di funzioni di personale militare nel ministero degli Interni (Sayigh 2012: 5). Ciò non ha escluso tensioni tra i due, come le vicende della rimozione di Mubarak ai vertici dimostrano, ma esse si sono sempre risolte a favore delle forze armate ed ogni iniziativa da parte delle forze di polizia di rendersi autonome, iniziative non a caso tentate dai quadri inferiori sono state efficacemente contrastate (Abdelrahman 2016: 14).

Il caso algerino, invece, conosce alcune variazioni. Del dominio della DRS si è detto sopra. Se è poi indubbio il dominio delle forze armate sugli Interni, tuttavia a partire dal 2004 la DRS cede alcune prerogative nella lotta al terrorismo agli Interni (Bourrat 2012: 31), ma il ministro titolare del dicastero, almeno fino al 2013, è un uomo uscito sempre dalla sicurezza militare. La dissoluzione della DRS, nel 2016, e la sua sostituzione in DSS, che è un organo di coordinamento dell'intelligence formalmente dipendente dalla Presidenza, è stato anticipato dal trasferimento della sicurezza militare, nel 2013, al CSM de l'ANP (Bourrat 2018: 26). In altre parole, la DRS perde il dominio sulle forze armate, viene ridimensionata anche in rapporto al Ministero degli Interni, tutto a vantaggio della Presidenza e del CSM. Vi è stata, dunque, una sintonia

47 Mahmoud Tawfik ha un curriculum interamente di provenienza dal ministero degli Interni.

48 "Orient XXI" ("Pourquoi le président Abdel Fattah Al-Sissi a peur", 1/4/2018) riporta che sotto il regime di al-Sisi la GID sarebbe stata ridimensionata a vantaggio della MIRA che si vedrebbe così attribuiti ruoli di intelligence interna, ma probabilmente non è così dopo la promozione di Abbas Kamel ai suoi vertici.

di quest'ultimo con la Presidenza. Tuttavia, si è già detto dell'inopportunità di considerare le forze armate dominate dalla presidenza. In sostanza, il CSM e di conseguenza l'ANP, braccio principale delle forze armate, ne hanno guadagnato in autonomia, rispetto l'una (la Presidenza) e l'altra (l'intelligence).

IL RUOLO DELLE RISORSE

Si è da più parti insistito sul carattere "rentier" dei regimi arabi e di come questa condizione fosse avversa all'instaurazione della democrazia. Questa natura rentier del regime è più evidente nel caso algerino, dato il peso delle estrazioni nell'economia generale in rapporto al caso egiziano, tuttavia questa raffigurazione trascura l'importanza dell'aiuto internazionale. Nel caso dell'Egitto il peso dell'aiuto non è trascurabile. Si tratta di enormi risorse finanziarie dirette allo Stato, in larga parte di provenienza dai paesi del Golfo, in particolare Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti⁴⁹, e aiuti militari, provenienti in massima parte dagli Stati Uniti e quest'ultimi gestiti direttamente extra budget dall'apparato militare egiziano, senza alcun controllo parlamentare.⁵⁰

La questione, infatti, è quale dimensione hanno le risorse direttamente gestite dall'apparato militare, poiché questo è un indicatore aggiuntivo dell'autonomia delle forze armate in rapporto al potere civile (burocrazia, esecutivo e parlamento). Da quanto a nostra conoscenza, questo grado di autonomia è più pronunciato o più evidente nel caso egiziano, mentre l'opacità è maggiore nel caso algerino. Detto questo, va anche aggiunto che la liberalizzazione dell'economia, in particolare sotto il regime di Mubarak, ha largamente beneficiato anche le forze armate (Sayigh 2012: 7). I militari (ritirati) possono avere le proprie attività di business; benefici a cui si accede solo in base a comprovata lealtà (Sayigh 2012: 5).

In Egitto, il ruolo diretto dei militari in alcuni settori economici era strettamente legato, inizialmente, al problema di assicurare un'autosufficienza in rapporto al *procurement* (approvvigionamento militare), per cui fu creata un'agenzia, la NSPO⁵¹. Oggi, però, si stima il controllo di settori civili dell'economia da parte

49 L'aiuto saudita ed emiratino è cresciuto, non a caso, dopo il 2013 (Springborg 2017: 189).

50 Tra il 1979 e il 2003, l'Egitto ha ottenuto qualcosa come 19 miliardi di dollari in aiuto militare dagli Stati Uniti. Gli aiuti militari americani furono congelati inizialmente sotto la presidenza Obama a causa degli abusi dei diritti umani, ma ripresi già a partire dal 2014 quando furono sbloccati 1,3 miliardi di dollari in linea con le medie annuali dell'aiuto militare americano. Simili somme sono state recentemente sbloccate dal segretario di Stato Mike Pompeo ("US to release \$1.2 billion in military aid to Egypt", *The Associated Press*, 9 set. 2018).

51 Fondata nel 1979, NSPO sta per *National Service Products Organization* (NSPO). Il suo budget è indipendente da quello del ministero della Difesa (TI 2018: 8-9). La NSPO controlla direttamen-

dei militari fino ad un 30-40% (Parsons & Taylor 2011: 20), sia attraverso le controllate (21 imprese) dalla NSPO ed altre istituzioni create con lo stesso scopo che società proprietà di singoli militari.⁵² Questo controllo ha portato inizialmente alla creazione di enclave economiche che sono poi partite alla conquista di settori dominanti beneficiando di una posizione di oligopolio.

Come in altri regimi autoritari dove il controllo delle licenze è uno strumento detenuto dal potere per condizionare la classe economica, il fatto di avere un controllo, come avviene oggi sotto il regime di al-Sisi, o una rappresentanza diretta nel potere, come avveniva sotto Mubarak, ha facilitato la creazione di una *business community* di formazione militare molto più competitiva di quella civile e che in parte minaccia o soppianta quest'ultima in alcuni settori, specie quelli più promettenti, anche grazie ad un regime di esenzione fiscale (TI 2018: 11).⁵³ Non si tratta solo di opportunità economiche aggiuntive per militari ritirati, ma è parte di un sistema di potere e di un sistema clientelare perché consente alla *business community* di formazione militare di impiegare direttamente quadri e personale militare, spesso in maniera opaca, contribuendo non poco ad alterare quel requisito di professionalizzazione nelle forze armate che è direttamente connesso ad una separazione delle funzioni.⁵⁴

Questo problema, che emergerà in prospettiva nel caso egiziano a misura della "militarizzazione" della società, di cui l'occupazione della *business community* da parte di personale militare è un evidente segno, è meno pronunciato nel caso algerino, dove la separazione è più netta, almeno dopo la gestione Bendjedid (Werenfels 2007: 35), sebbene qui la debolezza della *business community* locale non derivi tanto dall'invasione di questo spazio da parte di militari, quanto dalla forza relativa dell'apparato economico pubblico (El Mestari 2018). Qui i militari sono meno presenti direttamente sebbene la *business community* algerina necessiti dei suoi sponsor nell'apparato militare.⁵⁵ Nel caso algerino, è il settore

te imprese impegnate nella costruzione di infrastrutture, cibo e agricoltura, nel settore chimico, turistico, energetico e molti altri. È in particolare il settore infrastrutturale dove agiscono queste imprese. Da sola inoltre, l'industria della difesa egiziana impiega circa 100.000 persone (Harb 2003: 278-279).

52 Dalla *National Authority for Military Production*, all'*Arab Organization for Industrialization*, e l'*Armed Forces Engineering Authority* (TI 2018: 9).

53 J. Boukhari, "Mainmise des généraux sur le ciment égyptien", *Orient XXI*, 20 nov. 2018.

54 Secondo Barfi (2018: 31), la promozione di una *business community* militare da parte di al-Sisi è anche dovuta al sospetto con la quale viene vista quella civile da parte del nuovo regime militare per le sue responsabilità indirette nella caduta del regime di Mubarak.

55 Correttamente Werenfels (2007: 64) annovera la *business class* algerina tra l'"élite rilevante", ma il suo potere d'influenza è limitato e derivato. Nonostante i suoi rappresentanti maggiori si siano associati nel 2000 nella FCE (*Forum des Chefs d'Enterprise*) essi agiscono tutt'al più come lobby nei circuiti di potere.

degli idrocarburi a dominare la scena economica attraverso la Sonatrach società pubblica creata già nel 1963. La Sonatrach è incaricata della ricerca, trasformazione e commercializzazione degli idrocarburi. Spesso al centro di indagini giudiziarie, è noto il ruolo cruciale di arricchimento delle élite, anche militari, attraverso di essa (Werenfels 2007: 50).

Nel caso algerino, essendo che il *procurement*, date le maggiori disponibilità finanziarie, è stato generalmente risolto attraverso acquisti all'estero, in particolare ex Unione sovietica, ciò ha comportato un minor interesse diretto verso il settore economico.⁵⁶ Tuttavia, sia Bourrat (2012: 33) che Martín Muñoz (1999: 92) sottolineano anche qui il ruolo di regolatore della gestione della rendita petrolifera insieme al *procurement* da parte della onnipotente DRS molto più che l'ANP, a partire quantomeno dalla fine degli anni Novanta; in altre parole, dalla prima presidenza Bouteflika. C'è da chiedersi se il ridimensionamento della DRS a partire dal 2016 a vantaggio dell'ANP non abbia comportato un trasferimento di questi vantaggi direttamente al CSM e/o l'ANP nei suoi vertici. Ma di fatto, questi sono dettagli, resta che anche il settore pubblico è dominato nelle sue scelte da uomini in divisa, qua e là infiltrati o con potere di influenza e veto, non di meno dal settore privato la cui autonomia incarnata da associazioni come il *Forum des Chefs d'Enterprise* è solo di facciata.⁵⁷

PARTITI ED ELEZIONI IN UN SISTEMA DOMINATO DALL'APPARATO MILITARE

In un sistema così dominato da uomini in divisa, quale ruolo giocano elezioni e sistema partitico? La loro posizione ancillare merita una seppur breve trattazione? La risposta non può essere che affermativa se non altro per ribadire che, seppure subordinati, elezioni e sistema partitico, laddove esistenti (non è più il caso sotto il regime di al-Sisi in Egitto), servono essenzialmente a due scopi: a) mantenere all'esterno una parvenza di legittimazione democratica⁵⁸, e b) assicurare un certo margine di cooptazione del personale e della società civile. D'altra parte, raramente i militari governano da soli se non nelle fasi di transizione, essi giocoforza hanno bisogno di demandare a personale civile alcune funzioni essenziali di governo. Potrebbero al limite non necessitare di partiti ancella (questo sembrerebbe il caso del regime di al-Sisi oggi), ma anche questo, potrebbe sembrare essere una soluzione solo transitoria.

56 Al contrario l'Egitto si distingue per una certa produzione su licenza e l'assemblaggio (Gaub & Stanley-Lockman 2017: 31).

57 Nell'aprile del 2019, le forze di sicurezza hanno arrestato Ali Haddad, presidente dell'FCE, con l'accusa di frode e corruzione.

58 Su questo punto cfr. Szmolka (2006).

Va detto che l'Algeria è stato un sistema a partito unico (l'FLN) dalla fondazione (1962) fino alla crisi del 1989. Ciò è dovuto al ruolo che il partito/movimento era demandato a svolgere: mobilitare la società in funzione di un progetto "rivoluzionario" teso a realizzare uno Stato. Dopo l'interludio seguente al colpo di Stato del 1992, introduce un multipartitismo limitato (il vincitore del primo turno delle elezioni parlamentari del 1991, il FIS, è fuori legge) con le elezioni presidenziali del 1995, che vedono la vittoria del candidato "indipendente", il Gen. Liamine Zéroual (in seconda posizione arrivò il candidato del partito islamista moderato ammesso, Mahfoud Nahnah dell'MSP/Hamas). A partire dalle elezioni parlamentari del 1997, il sistema si struttura su due partiti principali, che finiscono per costituire delle coalizioni. All'FLN reintegrato nelle sue funzioni di partito cardine, sebbene non più unico partito di riferimento dell'apparato militare, si aggiunge l'RND (*Rassemblement National Démocratique*), costituitosi nel 1997 tra i sostenitori di Zéroual. I diversi partiti di riferimento religioso entrano ed escono dalle coalizioni governative fino a costituire un'alleanza d'opposizione in occasione delle elezioni del 2012⁵⁹. Da allora soffrono, guarda caso, di un declino elettorale⁶⁰. Nell'ultima legislatura (2017-), il blocco governativo può controllare, dunque, una maggioranza assoluta del 56,5% in Parlamento (nella misura di 161 seggi per l'FLN e 100 per l'RND)⁶¹.

Come si diceva, in questo tipo di sistema le elezioni svolgono un ruolo di raccordo fra il sistema di potere e i cittadini e la società civile. I partiti sono chiamati a svolgere una funzione di interfaccia. Si ribadisce, dunque, che le elezioni non sono libere né *fair* e tutt'al più la competizione è ammessa solo fra i partiti pro-sistema, nel caso algerino FLN e RND. La conseguenza è un *turn out* basso (35,4% in Algeria nel 2017). Il sistema favorisce poi una iper-frammentazione partitica tra i partiti d'opposizione (in Algeria più di 50 partiti in Parlamento) o un proliferare di candidati indipendenti (specie nel caso egiziano; in Algeria erano il 6,1% in Parlamento), facilmente cooptabili su *issues* singole. Non dimentichiamo che entrambi i sistemi sono iper-presidenzialisti e la gran parte della legislazio-

59 Il nome dell'alleanza è *Alliance de l'Algérie verte* costituita dai partiti *Hamas* (MSP), *Ennahda* e *Islah*. Poteva contare nella legislatura del 2012 su un controllo del 10,6% dei parlamentari. L'alleanza non ha retto e nelle elezioni parlamentari del 2017 il risultato migliore tra i partiti islamisti è stato quello dell'MSP-FC, nato dalla fusione tra *Hamas* e il *Front du Changement* (insieme controllano il 7,4% del Parlamento).

60 Che le elezioni siano orientate dal potere e il risultato manipolato più o meno ampiamente è dovuto al ruolo giocato dal Ministero degli Interni nel processo elettorale e dall'apparato amministrativo locale da esso dipendente che sovrintende alle operazioni di voto (Werenfels 2007: 57; International IDEA, <https://www.idea.int/data-tools/country-view/97/54>). Esiste una commissione elettorale cosiddetta indipendente (HIISE) ma di nomina interamente presidenziale.

61 Non è un caso che l'FLN sia più robusto dell'RND, unica eccezione le legislative del 1997, quando Zéroual era presidente.

ne avviene tramite decreti governativi. Il sistema partitico è pesantemente infiltrato dall'intelligence che agisce anche da controllore. Per esempio lo spazio di manovra delle correnti islamiste esistenti nell'FLN sono regolarmente limitate o circoscritte dall'intelligence (Bourrat 2018: 27)⁶². I sistemi sono poi bi-parlamentari (l'Egitto lo ridiventerà a breve per effetto del referendum dell'aprile 2019), esistendo una camera alta in buona parte di nomina presidenziale che ha essenzialmente le funzioni di limitare e controllare ancora di più il ruolo della camera bassa eletta⁶³. Tuttavia i parlamenti esistono perché i parlamentari discutono i budget e, su *issues* di natura essenzialmente clientelare, partiti o singoli candidati possono orientare il voto in una direzione piuttosto che un'altra.

Diverso lo sviluppo in Egitto. Il colpo di Stato degli "Ufficiali liberi" abolisce il debole sistema partitico precedente e instaura nel 1962 un sistema a partito unico (ASU). Questo si riforma a partire dal 1976 sotto la presidenza Sadat instaurando un sistema a partito dominante (NDP, fondato nel 1978 con lo scioglimento dell'ASU). La particolarità del sistema elettorale egiziano è il ruolo giocato dai candidati indipendenti. L'"indipendenza" di questi non solo è il paravento per candidati moderati legati alla Fratellanza Musulmana, ufficialmente non ammessa nel gioco (Ghanem e Mustafa 2011), ma diventa lo strumento precipuo di negoziazione per fazioni perdenti dell'NDP. Escluse dalle candidature ufficiali, esse entrano o escono da posizioni di forza. Questo perché il sistema di potere ammette un certo grado di libertà al voto, pur sottoponendo alle candidature un controllo stretto. Non avendo l'NDP la stessa legittimità dell'FLN in Algeria, dunque, l'"indipendenza" di certe candidature è ammessa o addirittura promossa, fino al paradosso del regime di al-Sisi, dove circa il 59% dell'intera camera bassa (*Maglis El Nowwab*) è costituita da indipendenti e il partito più robusto – si tratta del *Free Egyptian Party*, fondato nel 2011 – non raggiunge l'11%⁶⁴. In un sistema dove il processo elettorale è controllato a "monte" – con uno stretto controllo delle candidature più che sulla partecipazione – più che a valle, attraverso brogli, gli eletti sono dunque indotti a collaborare e dunque a farsi cooptare, la varietà della composizione parlamentare non ha alcun riflesso sul potere, ma da tutt'al più un'idea del posizionamento di alcuni settori cruciali, anche popolari, nelle dinamiche di potere sottostanti. La rappresentanza

62 Ma lo stesso vale per l'altro partito pro-sistema – l'RND – che esclude al suo interno correnti islamiste. Secondo Roberts (2007: 15), dentro questi due partiti tutte le fazioni nella struttura del potere vi sarebbero rappresentate, ma sarebbero controllate dai comandanti militari attraverso la direzione della DRS.

63 In Algeria è il Consiglio della Nazione, per un terzo di nomina presidenziale e per il resto nominata dagli enti locali. Werenfels (2007: 69) lo definisce un "parcheggio" di ex alti funzionari o l'anticamera per giovani politici e diplomatici in attesa di incarichi governativi.

In Egitto, fu abolita nel 2014. La nuova consisterà di 120 eletti e 60 di nomina presidenziale.

64 Sotto il regime di Mubarak, l'apice degli indipendenti fu raggiunto nelle elezioni del 2005 con 112 eletti su 454 (25%). 88 di questi erano Fratelli Musulmani.

ha dunque una funzione di *lobby* presso il potere. Non va sottovalutata, ma va rimarcata la sua totale subordinazione.

Resta, infine, da chiedersi come mai un regime autoritario a dominio militare come quello algerino tolleri o favorisca l'esistenza di un bi-partitismo di riferimento. Esso rappresenta non dimentichiamo un unicum in regimi di questo tipo. La risposta sta probabilmente nelle specificità del sistema politico algerino e cioè: a) da un lato due partiti di riferimento mantengono una parvenza di multipartitismo funzionale a una narrativa di tipo democratico; b) il calo di legittimità dell'ex partito unico – FLN – causa la crisi dell'89 ha richiesto l'esistenza di un possibile sostituto⁶⁵; tuttavia, c) questi non si è imposto poiché diviene il partito di riferimento di Zéroutal, dunque di una delle due principali fazioni nell'apparato militare di allora (v. n. 34). Il dualismo partitico soddisfa dunque anche il gioco di fazioni nell'apparato militare, impedendo che una fazione predomini sulle altre, mantenendo allo stesso tempo una base di reclutamento lievemente differente.⁶⁶

LE RELAZIONI CIVILI-MILITARI NEI DUE REGIMI: VARIAZIONI DI UNA TRAMA SIMILARE

Alla luce di quanto descritto, si possono trarre alcune conclusioni importanti. Vi è innanzitutto una continuità significativa del ruolo politico dei militari in entrambi i paesi. Essa può variare di intensità nel tempo e anche nel rapporto con il potere civile, ma non cessa mai di essere presente. Anche la crisi recente algerina, sul quale caso non ci si è soffermati poiché contestuale alla stesura di questo elaborato, dimostra le difficoltà di venire a capo di una presenza essenziale, che al momento sopravvive alla crisi del regime. Cade la sua testa – la presidenza civile di Bouteflika – ma sopravvivono i vertici militari che si sbarazzano della dirigenza dell'intelligence, rivale negli anni di Bouteflika.

Ma proviamo a porre l'accento sulle variazioni tra i due sistemi. L'elemento più evidente è la posizione defilata dell'esercito algerino rispetto al potere civile

65 Secondo Addi (2006: 148), la nascita dell'RND è promossa dalla gerarchia militare per la sua irritazione nei confronti delle iniziative di pace promosse da Sant'Egidio e approvate dall'FLN. I passaggi da un partito all'altro sono comunque continui da parte del personale politico come di quello amministrativo in cerca di opportunità di arricchimento, specie a livello locale. Addi (2006: 149-150) li qualifica come partiti dell'"amministrazione". La concorrenza fra loro è una concorrenza in termini di influenza, funzionale però al controllo esterno giocato dall'apparato militare.

66 Nonostante il calo di legittimità, l'FLN rimane comunque un canale di mobilitazione e redistribuzione di favori con una base più ampia dell'RND, che si limita ad essere solo "partito dell'amministrazione", grazie al controllo da parte dell'FLN di alcune organizzazioni, in particolare: l'*Union Générale des Travailleurs Algériens*, l'*Union Nationale des Paysans Algériens* e l'*Organisation Nationale des Moudjahidines*.

che non si ritrova nel caso egiziano. Fatta eccezione per la troppo breve parentesi di Morsi, non a caso rapidamente conclusasi, i militari in Egitto tornano al potere e in forze, occupando gangli vitali dell'economia. La stessa demilitarizzazione sotto Mubarak viene in parte rimessa in discussione fatta eccezione per il profilo generalmente civile dei dicasteri.

Approcciamo dapprima il fattore meno decisivo, dove però le variazioni sono importanti: il rapporto con il sistema partitico. In entrambi casi, il sistema partitico è invariabilmente dominato dall'apparato militare. La variazione sta nel peso attribuito ai partiti. Passiamo dunque, da un sistema a partito dominante, nel caso egiziano sotto il regime di Mubarak, a un sistema pressoché privo di partiti significativi nella nuova stagione segnata dalla presidenza di al-Sisi. Nel caso algerino, da un partito unico (FLN) fino alla crisi del 1989 a un multipartitismo controllato dall'apparato militare che si struttura su due partiti di riferimento (FLN e RND). La variazione appare di relativa importanza, ma a uno sguardo più attento rivela una particolarità del sistema algerino non priva di effetti dopo la caduta di Bouteflika. Se è vero che il mantenimento di una parvenza di maggiore democraticità, e di conseguenza di rappresentatività del sistema algerino unita alla scelta di una presidenza civile pur manipolata esclude la classificazione dell'Algeria tra i sistemi democratici o di difficile classificazione democratica (ibridi), nondimeno forza le scelte dell'apparato militare algerino nel caso di crisi, come si sta manifestando oggi, all'interno di un rotta segnata dalla costituzione, limitandone il potere d'arbitrio. Ciò non sarà privo di conseguenze, in prospettiva.

La definizione di "enclave" (Cook 2007: 14-31) del potere militare algerino è dunque più appropriata, mentre lo è meno nel caso egiziano. I militari in Egitto occupano posti importanti nell'apparato burocratico, sia nelle funzioni di controllo che di governo locale, mentre in Algeria agiscono solo indirettamente con un potere di influenza e probabilmente di veto. La distinzione non è marginale. Il potere è più indiretto, dunque più confinato e limitato. Lo stesso vale in rapporto all'arena economica come si è evidenziato.

Nell'introduzione si è poi posto l'accento sul principio di collegialità. Anche questa ha dimostrato di essere più solida nel caso egiziano. Vi è un organo che la regola, lo SCAF. Mentre in Algeria, un organo simile, l'HCE, ha cessato di funzionare con l'elezione di Bouteflika nel 1999. L'esistenza di un organo collegiale è di estrema importanza nella regolazione del conflitto tra fazioni e generazionale all'interno degli apparati militari. È vero che i ripetuti interventi di al-Sisi sui vertici militari e quindi sulla composizione dello SCAF, nonché il suo crescente affidarsi ai quadri cresciuti nella Guardia presidenziale indicano una postura difensivista verso altri elementi (fazioni) militari, ma questo carattere personalistico è rivelatore di una posizione non ancora solida, poiché recente

(cinque anni) e non si può affermare abbia intaccato seriamente il principio di collegialità.⁶⁷

Un altro fattore del quale è stato importante definire il reale peso è la questione del fazionalismo, poiché è evidente il suo effetto negativo sul principio di collegialità. Altrimenti indicato come patrimonialismo o personalizzazione del potere (Brownlee 2002a e 2008) e in parte riconducibile a lealtà di tipo familiare/regionale/di clan ecc. Per definizione, ogni autoritarismo concentrando il potere in poche mani favorisce degenerazioni di questo tipo. Tuttavia qualificare i due regimi in oggetto come “personali” o “patrimoniali” ci è sembrato fuorviante. Né il lungo potere di Mubarak, gli ampi spazi di potere lasciati al figlio Gamal, né eventuali promozioni nelle forze armate di congiunti o militari più vicini alla presidenza (Parsons & Taylor 2011: 18), possono condurci a definire quello egiziano come un sistema strettamente personalistico, negli anni di Mubarak. L'esito della transizione egiziana post-“rivoluzione” è evidente: la “dinastia” cadde ma dopo una parentesi di due anni fu soppiantata da un altro regime militare.⁶⁸ Stesse considerazioni per il regime algerino, dove pure le connessioni di tipo regionale/clanico sono state storicamente più importanti (Werenfels 2007: 34 e 142) e malgrado negli ultimi anni i media riportassero l'importanza giocata dal fratello del presidente Bouteflika – Said – ai vertici del potere.⁶⁹ Questi regimi rimangono saldamente ancorati all'apparato militare, il quale a sua volta non è mai completamente egemonizzato da un'unica persona.

Questa coerenza dell'apparato militare la si ritrova nella posizione di dominio anche in relazione ad apparati di sicurezza cruciali come l'intelligence, generalmente conosciuti come *mukhabarat*. Sono note le loro funzioni apicali all'interno dei regimi militari arabi (Kamrava 1998), ma nel caso egiziano essi rappresentano ancora, piuttosto, la *longa manus* del potere militare che si esercita in funzioni di polizia sulle diverse arene, politica, economica, e nei confronti del potere giu-

67 Per la precisione, contrariamente alle precedenti presidenze di Nasser e Sadat, Mubarak si distinse poco per la rimozione dei vertici delle forze armate, fatta eccezione per le dimissioni di Abu Ghazala da ministro della Difesa, contando molto più sul generare opportunità economiche e di potere ai militari ritirati (Bou Nassif 2013: 516). D'altra parte, Nasser dovette far fronte a ben cinque sollevazioni militari nel corso del suo regime. Dunque con al-Sisi si ritornerebbe a una posizione più difensivista.

68 Similmente, la promozione nell'estate del 2018 di Mahmoud, figlio di al-Sisi, a generale di brigata e a vice del GID, sarà certamente dovuta più al legame con il padre che al merito, peraltro rafforza il controllo presidenziale sul GID, ma non è abbastanza per poter definire il regime come un regime personalistico. Hassan al-Sisi, un altro dei suoi figli, che anch'esso ricopre incarichi nel GID è sposato con la figlia del Gen. Mahmoud Hegazy, capo di SM tra il 2014 e il 2017. Ciò nonostante ciò non impedì le dimissioni di Hegazy dalla potente carica e dalla sua sostituzione.

69 Werenfels le intende però essenzialmente come dei “corridoi” per il potere più che vere solidarietà di tipo sub-etnico.

diziario.⁷⁰ Il caso algerino presenta in relazione a questo fattore una variazione importante. Nel ventennio di Bouteflika, il *mukhabarat* (è d'uopo nel caso algerino il singolare) non è già subordinato al potere militare, ma con questo, pur provenendo dagli stessi ranghi, costituisce una diarchia, vincente nel conflitto tra fazioni fino alla messa in pensione di Mediene nel 2016. Poi declinante, nel biennio finale del ventennio Bouteflika, per emergere come il grande perdente per effetto della messa in discussione del regime. Emerge dunque ancora l'esercito, questa volta saldamente nelle mani di un unico uomo – Gaïd Salah – in un'epoca segnata dal venir meno di un conflitto tra fazioni che risaliva all'epoca dell'indipendenza. C'è da domandarsi, in attesa che emerga una nuova leadership civile, se questi sviluppi uniti alla professionalizzazione crescente dell'esercito algerino determineranno il mantenimento in una posizione di "enclave", favorevole non solo a un ritorno di un potere civile ma a un'ingerenza via via decrescente e di conseguenza a una transizione di tipo democratico. Di ciò è lecito dubitare.

70 Sull'uso esteso della giustizia militare nei confronti dell'opposizione v. Brownlee (2002).

BIBLIOGRAFIA

Abdel-Malek A.

1962 [1968] *Egypt: Société Militaire*, Paris: Editions de Seuil (Egypt: Military Society, New York: Random).

1964 'Nasserism and Socialism', *The Socialist Register*, vol. 1.

Abdelrahman M.

2016 'Policing neoliberalism in Egypt: the continuing rise of the 'securocratic' state', *Third World Quarterly*, pp. 1-20.

Abul-Magd Z.

2017 *Militarizing the Nation. The Army, Business, and Revolution in Egypt*. New York: Cambridge University Press.

Acemoglu D., Egorov G., Sonin K.

2008 'Coalition Formation in Non-Democracies', *Review of Economic Studies*, 75, pp. 987-1009.

Addi L.

2001 *Army, State and Nation in Algeria. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*. New York: Zed books.

2006 'Les partis politiques en Algérie', *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, pp. 139-162.

Ayubi N. N.

1980 *Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt* (London: Ithaca Press).

2009 *Over-stating the Arab State*. London: I. B. Tauris.

Barany Z.

2011 'The Role of the Military', *Journal of Democracy* 22, 4, pp. 28-39.

Barfi B.

2018 *Egypt's New realism. Challenges under Sisi*. The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus 156, Washington.

Battera F.

2014 'Perspectives for change in Tunisia, Egypt and Syria: the military factor and implications of previous authoritarian regimes', *Contemporary Arab Affairs*, 7, 4, pp. 544-564.

Beblawi H.

1990 'The Rentier State in the Arab World', in G. Luciani (ed.), *The Arab State*, Berkeley: University of California Press, pp. 85-98.

Bellin E.

2004 'The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective', *Comparative Politics*, 36, 2, pp. 139-157.

2012 'Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East', *Comparative Politics* 44, 2, pp. 127-149.

Bou Nassif H.

2013 'Wedded to Mubarak: The Second Careers and Financial Rewards of Egypt's Military Elite, 1981-2011', *Middle East Journal* 67, 4, pp. 509-530.

Bourrat F.

2012 'L'armée algérienne : un État dans l'État ?', *Les Champs de Mars*, 23, 1, pp. 21-37.

2018 'La reprise en main des services de sécurité algériens: rupture ou réajustement?', *Moyen-Orient*, 40, pp. 24-27.

Brooks R.

1998 'Political-Military Relations and the Stability of Arab Regimes', *The Adelphi Papers*, 38, 324, Oxford.

Brownlee J.

2002a '...And Yet They Persist: Explaining Survival and Transition in Neopatrimonial Regimes', *Studies in Comparative International Development*, 37, 3, pp. 35-63.

2002b 'Democratization in the Arab World? The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt', *Journal of Democracy*, 13, 4, pp. 6-14.

2008, 'The Heir Apparency of Gamal Mubarak', *Arab Studies Journal*, Fall 2007/ Spring 2008, pp. 36-56.

Cook S. A.

2007 *Ruling But Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria and Turkey*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Cooper M. N.

1982 'The Demilitarization of the Egyptian Cabinet', *International Journal of Middle East Studies*, 14, 2, pp. 203-225.

- Cordesman A. H., Burke A. A., Nerguizian A.
2010 *The North African Military Balance. Force Developments and Regional Challenges*. Center for Strategic and International Studies.
- Croissant A., Kailitz S., Koellner P., Wurster S.
2014 *Comparing Autocracies in the Early Twenty-first Century. Volume 1: Unpacking Autocracies Explaining Similarity and Difference*. New York: Routledge.
- El Mestari F.
2018 'La non-émergence économique de l'Algérie: l'échec des réformes menées depuis 2000', *Moyen-Orient*, 40, pp. 28-33.
- Entelis J.
1983 'Algeria. Technocratic Rule, Military Power', in W. Zartman (ed.), *Political Elites in Arab North Africa. Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt*. New York: Longman.
- Farah N. R.
2009 *Egypt's Political Economy: Power Relations in Development*. Cairo, American University in Cairo Press.
- Fleurant A., Wezeman P. D., Wezeman S. T., Nan Tian
2017 *Trends in International Arms Transfers, 2016*, SIPRI Fact Sheet.
- Gamal M.
2018 'What is Behind Dismissal of Egyptian Defense Minister?', *Strategic Report* (2 July 2018), Istanbul, Egyptian Institute for Studies.
- Garçon J.
1999 'Algérie, l'impossible restauration', *Politique étrangère*, 64, 2, pp. 343-356.
- Gaub F.
2014 *Arab military spending: behind the figures*. Issue Alert 27. European Union Institute for Security Studies.
- Gaub F., Stanley-Lockman Z.
2017 *Defence Industries in Arab States: Players and Strategies*. Chaillot Paper n. 141.
- Gerschewski J.
2013 'The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes', *Democratization*, 20, 1, pp. 13-38.
- Ghanem A., Mustafa M.
2011 'Strategies of electoral participation by Islamic movements: the Muslim

- Brotherhood and parliamentary elections in Egypt and Jordan', *Contemporary Politics*, 17, 4, pp. 393-409.
- Gotowicki S. H.
1999 'The Military in Egyptian Society', in P. Marr (ed.), *Egypt at the Crossroads: Domestic Stability and Regional Role*. Washington, National Defense University Press.
- Hagelstein R.
2008. *Explaining the Violence Pattern of the Algerian Civil War*, HiCN Working Papers 43, Households in Conflict Network.
- Harb I.
2003 'The Egyptian Military in Politics: Disengagement or Accommodation?', *Middle East Journal*, 57, 2, pp. 269-290.
- Harbi M.
1985 *Le FLN. Mirage et réalité. Des origines à la prise du pouvoir (1945-1962)*, Paris, Éditions J.A.
- Heydemann S.
2007 *Upgrading Authoritarianism in the Arab World*, The Saban Center for Middle East Policy at The Brookings Institution, Analysis Paper, no. 13.
2013 'Syria and the Future of Authoritarianism', *Journal of Democracy*, 24, 4, pp. 59-73.
- Heydemann S. (a cura di)
2004. *Networks of Privilege: The Politics of Economic Reform in the Middle East*. New York: Palgrave.
- Hinnebusch R.
2006 'Authoritarian persistence, democratization theory and the Middle East: An overview and critique', *Democratization*, 13, 3, pp. 373-395.
2016 *After the Arab Uprisings: between democratization, counter revolution and state failure*. London: Routledge.
2018 'Understanding regime divergence in the post uprising Arab states', *Journal of Historical Sociology*, vol. 31, pp. 39-52.
- Holmsen J.
2016 'Regime legitimation in Algeria after the Arab Spring: reclaiming ownership to 'revolution''. In K. Selvik and B. O. Utvik (eds.), *Oil States in the New Middle East. Uprisings and stability*, London, Routledge.

Huntington S. P.

1957 *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Boston, Belknap of Harvard University. Press.

1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

International Crisis Group

2011 'Popular Protest in North Africa and the Middle East (I): Egypt Victorious?', *Middle East/North Africa Report 101*.

2012, 'Lost in Transition: The World According to Egypt's SCAF', *Middle East Report 121*.

The International Institute for Strategic Studies

2016, *The Military Balance 2016*, London, Routledge.

2019, *The Military Balance 2019*, London, Routledge.

International Monetary Fund

2018, 'Algeria', *IMF Country Report No. 18/169*.

Kamrava M.

1998 'Non-Democratic States and Political Liberalisation in the Middle East: A Structural Analysis', *Third World Quarterly*, 19, 1, pp. 63-85.

Khadduri M.

1953 'The Role of the Military in Middle East Politics', *American Political Science Review*, 47, 2, pp. 511-524.

Knauss P. R.

1980. 'Algeria under Boumedienne: The Mythical Revolution 1965 to 1978,' in Isaac J. Mowoe (ed.), *The Performance of Soldiers as Governors: African Politics and the African Military*, Washington, D. University Press of America, pp. 27-100.

Leveau R.

1993 *Le sabre et le turban, l'avenir du Maghreb*. Paris, François Bourin.

Linz J. J., Stepan A.

2000 *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, Il Mulino.

Lutterbeck D.

2011 *Arab Uprising and Armed Forces. Between Openness and Resistance*, SSR Paper 2. Geneva, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Morlino L.

2003 *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.

- Martín Muñoz G.
1999 *El Estado Árabe: Crisis de Legitimidad y Contestación Islamista*. Barcelona, Edicions Bellaterra.
- Nordlinger E. A.
1977 *Soldiers in politics: military coups and governments*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Ottaway M.
2004 *Democracy and Constituencies in the Arab World*, Carnegie Papers 48, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Owen R.
1992 *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, London, Routledge.
- Parsons W. and Taylor W.
2011 *Arbiters of Social Unrest: Military Responses to the Arab Spring*, Report, United States Military Academy, West Point, NY.
- Perlmutter A.
1969 'The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Polities', *Comparative Politics*, Vol. 1, 3, pp. 382-404.
- Pioppi D., Paciello M. C., El Amrani I. m Droz-Vincent P.
2011 *Egypt: A Neo-Authoritarian State Steering the Winds of Change*, The German Marshall Fund Mediterranean Paper Series.
- Quandt W. B.
1969 *Revolution and Political Leadership. Algeria, 1954–1968*, Cambridge, MIT Press.
1972 *Algerian Military Development: The Professionalization of a Guerrilla Army*, Santa Monica, Cal., The Rand Corp.
- Richter T.
2007 'The Political Economy of Regime Maintenance in Egypt. Linking External Resources and Domestic Legitimation', in O. Schlumberger (ed.), *Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability in Non democratic Regimes*, Stanford, Stanford University Press.
- Roberts H.
2007 *Demilitarizing Algeria*, The Carnegie Papers No. 86, CEIP.

Saidy B.

2018 'Army and Monarchy in Morocco: Rebellion, Allegiance and Reforms', *The International Spectator*, 53, 2, pp. 94-110.

Sayigh Y.

2012 *Above the state. The Officers' Republic in Egypt*, The Carnegie Papers (August), CEIP.

Springborg R.

1989 *Mubarak's Egypt: Fragmentation of the Political Order*, Boulder, Westview Press.

1998 *Military Elites and the Polity in Arab States*, Development Associates Occasional Paper 2.

2012 'Gas and Oil in Egypt's Development', in R. E. Looney (ed.), *Handbook of Oil Politics*. London, Routledge.

2017 'Egypt's Economic Transition: Challenges and Prospects', in G. Luciani (ed.) *Combining Economic and Political Development: The Experience of MENA*. Geneva, Graduate Institute Publications.

Stacher J.

2007 'Adapting Authoritarianism: Institutions and Co-Optation in Egypt and Syria', PhD thesis, University of St. Andrews.

2012 *Adaptable Autocrats: Regime Power in Egypt and Syria*, Stanford, Stanford University Press.

2015 'Fragmenting states, new regimes: militarized state violence and transition in the Middle East', *Democratization*, 22, 2, pp. 259-275.

Szmlka I.

2006 'The Algerian Presidential Elections of 2004: An Analysis of Power Relationships in the Political System', *Mediterranean Politics*, 11, 1, pp. 39-57.

Transparency International

2018 *The Officers' Republic. The Egyptian Military and Abuse of Power*, London.

UN-DPADM.

2004, 'Arab Republic of Egypt. Public Administration Country Profile'.

Vandewalle D.

2006 *A History of Modern Libya*. Cambridge, Cambridge University Press.

Vatikiotis P. J.

1961 *The Egyptian Army in Politics: Pattern for New Nations?*, Bloomington, Indiana University Press.

1968 *Egypt since the revolution*, New York, Praeger.

Werenfels I.

2007 *Managing Instability in Algeria. Elites and Political Change Since 1995*, New York, Routledge.

Zartman I.W.

1972 'The Algerian Army in Politics', in W. Zartman (ed.), *Man, State and Society in the Contemporary Maghrib*. New York, Praeger.

Pretorianesimo, patrimonialismo e democrazia. Istituzionalizzazione e persistenza dei regimi politici

GIUSEPPE IERACI

INTRODUZIONE

Nell'epoca della democratizzazione che stiamo attraversando desta ancora molto interesse scientifico il tema dei rapporti tra il potere militare e quello civile, nonché lo studio delle condizioni della persistenza dei regimi politici e del loro cambiamento. Da un lato, le nuove democrazie si dimostrano fragili. Un recente studio mostra che nel periodo 2000-2009 il 46% dei colpi di stato nel mondo hanno riguardato la democrazia, una percentuale che sarebbe doppia rispetto a quella del secolo precedente. Gli autori di questi colpi sono i militari, che sarebbero molto sensibili al livello della spesa per gli armamenti e propensi ad un atteggiamento più neutrale quando questa aumenta oltre i livelli medi (Powell, Faulkner, Dean e Romano 2018). Questa spiegazione è naturalmente troppo semplicistica per essere accolta, perché nasconde il problema della stabilità della democrazia e suppone che il solo variare della spesa possa spiegare l'intervento dei militari in politica. Inoltre, questa interpretazione trascura quella che a ragione è stata definita la "sindrome della democrazia debole" (Haggard e Kaufman 2016).¹

¹ "Il fallimento è molto più spesso attribuibile a ciò che abbiamo chiamato la 'sindrome della democrazia debole': un insieme di fattori economici e politici che includono esperienze di pre-

Dall'altro lato, alcuni autoritarismi mostrano una persistenza sorprendente. Una quindicina di anni fa, un articolo di Eva Bellin avanzava una lettura influente sull'autoritarismo nei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa e la difficoltà della democratizzazione in quell'area (Bellin 2004). Bellin sosteneva che "la soluzione al puzzle del Medio Oriente e l'eccezionalità nordafricana risiede meno nei prerequisiti assenti della democratizzazione e più nelle condizioni attuali che promuovono un autoritarismo robusto, in particolare nella presenza di un apparato coercitivo robusto in questi stati. La volontà e la capacità dell'apparato coercitivo dello Stato di sopprimere l'iniziativa democratica hanno inibito la possibilità di transizione" (Bellin 2004: 143). Sebbene in quei paesi non vi fossero le condizioni per la democratizzazione (una società civile forte, un'economia di mercato, livelli adeguati di reddito e alfabetizzazione, paesi vicini democratici e cultura democratica), quegli stati autoritari si sono dimostrati capaci di superare la disaffezione di massa dal regime ricorrendo al potere coercitivo.² Dunque, dopo Theda Skocpol (1979), anche Bellin sostiene che la rarità degli eventi rivoluzionari nel mondo contemporaneo sia dovuta alla capacità dello Stato di ricorrere ai mezzi di coercizione e di mantenere il monopolio su di essi.

L'interesse per questa tesi, come meglio vedremo, sta nelle prospettive che apre sui rapporti tra militari e potere civile, perché il legame tra militari e civili sembra essere favorito nei regimi patrimoniali, cioè laddove l'esercizio del potere è personalistico e avvantaggia determinati gruppi sociali. Questa saldatura tra il potere militare e quello patrimoniale, esercitato da una élite civile sostenuta da gruppi specifici, costituirebbe la condizione della persistenza o stabilità dei regimi non democratici.

Mi propongo nel prosieguo di analizzare criticamente questa tesi e di avanzarne una ad essa alternativa. In primo luogo, affronterò il tema delle relazioni tra civili e militari nei regimi cosiddetti pretoriani. Dirò come il dibattito attorno al pretorianesimo si sia talvolta confuso tra la professionalizzazione del corpo militare e l'istituzionalizzazione politica. Questi due aspetti sono le facce di una stessa medaglia, ma serve tenerli distinti, in quanto la professionalizzazione rimanda al problema organizzativo del corpo militare mentre l'istituzionalizzazione comporta l'analisi delle relazioni con gli altri poteri presenti nel regime,

torianesimo, debole istituzionalizzazione e un rendimento economico scadente, esso stesso un prodotto dello scadimento della governance" (Haggard e Kaufman 2016: 4).

2 Il ruolo centrale dei fattori politici nelle transizioni democratiche è stato recentemente anche richiamato da Haggard e Kaufman (2016, 3): "Sul piano teorico, cerchiamo d'indirizzare la discussione sulle transizioni verso la democrazia e dalla democrazia, spostandola dalle spiegazioni strutturali, che enfatizzano il livello dello sviluppo economico e l'ineguaglianza sociale, nuovamente verso interpretazioni più politiche, basare su fattori quali la natura delle istituzioni autoritarie e democratiche, il rendimento del regime e le capacità di azione collettiva da parte della società civile".

in particolare con il potere civile. La conclusione alla quale tenderò di giungere su questo primo aspetto è che il grado di professionalizzazione del corpo militare non è molto rilevante per spiegare il pretorianesimo, più di quanto lo sia invece l'istituzionalizzazione del regime politico e quindi l'autonomia della sfera politica.

In secondo luogo, discuterò il caso del potere patrimoniale, che nei regimi non-democratici è indubbiamente pervasivo e si serve di canali organizzativi molto efficienti come il partito politico, la burocrazia di stato e gli apparati, infine anche il corpo militare. Tuttavia, se – come vedremo – il patrimonialismo indica un uso “privato” del potere, questo è un fenomeno presente inevitabilmente in ogni regime, anche quello democratico, per quanto varino molto il grado e l'estensione di questo fenomeno. Queste variazioni, come argomenterò, dipendono anche qui dal grado d'istituzionalizzazione del regime, perché il patrimonialismo può essere contenuto se il potere politico è fissato in ruoli e procedure come meglio avviene nelle democrazie se confrontate con le “non-democrazie”.

La tesi centrale di questo scritto è che il potere militare, o comunque il ruolo degli apparati di coercizione e di violenza, e il potere patrimoniale nelle loro manifestazioni sono pervasivi della politica sempre, perché nella prospettiva qui adottata la politica è collegata inevitabilmente all'esercizio della violenza o alla sua minaccia e all'esercizio del potere, cioè alla capacità di far fare qualcosa a qualcuno o ottenere qualcosa da qualcuno. Tuttavia, queste due inclinazioni del potere politico, verso la coercizione e magari la repressione e verso il suo uso privato, possono essere molto limitate se agiscono le istituzioni politiche. Laddove il livello dell'istituzionalizzazione politica è basso, l'opportunità per il potere militare d'invasione la sfera politica è concreta, quando se ne creino le condizioni. Analogamente, l'esercizio “privato” del potere è più facile e più probabile nei regimi a bassa istituzionalizzazione, perché il suo esercizio non è collegato a ruoli e procedure ben definite e controllabili. Il pretorianesimo e il patrimonialismo sono due sindromi dei regimi a bassa istituzionalizzazione politica.

I REGIMI PRETORIANI E LE RELAZIONI CIVILI-MILITARI

Abbiamo accennato alla tesi di Bellin (2004), secondo la quale la sopravvivenza dei regimi autoritari dipende dalla “presenza di un apparato coercitivo robusto”. Ameno quattro variabili inciderebbero sulla “robustezza” dell'apparato coercitivo di un regime: l'efficienza dell'apparato fiscale; il mantenimento di reti di sostegno internazionali; il livello *basso* d'istituzionalizzazione dell'apparato coercitivo, che resta organizzato in senso patrimoniale; e infine il livello *basso* di

mobilitazione popolare. Come si vede, Bellin collega esplicitamente il livello basso d'istituzionalizzazione con l'organizzazione di tipo patrimoniale e specifica che sussisterebbe una relazione inversa tra il livello d'istituzionalizzazione e la volontà dei militari di reprimere le iniziative di riforma. "Quanto più l'apparato di sicurezza è istituzionalizzato, più è disposto a disinteressarsi del potere e a favorire il procedere della riforma politica. Viceversa, quanto meno istituzionalizzato esso è, tanto meno sarà incline alla riforma" (Bellin 2004: 145). In questo modo, nei regimi con un apparato coercitivo a base patrimoniale, il livello basso d'istituzionalizzazione di questo costituirà un incentivo a impedire o reprimere ogni tentativo di riforma.

Guardando alle recenti crisi politiche e alle rivolte popolari nei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa, in particolare Tunisia, Libia, Egitto e Siria, Bellin ha sostenuto che il livello di istituzionalizzazione degli apparati di sicurezza e il livello di mobilitazione popolare sono stati due fattori decisivi. Di fronte a un livello molto alto di mobilitazione popolare, gli apparati coercitivi scarsamente istituzionalizzati (e quindi organizzati patrimonialmente) di Libia e Siria hanno reagito, reprimendo le iniziative di riforma e trascinando i due paesi in un bagno di sangue, mentre gli apparati coercitivi molto istituzionalizzati di Tunisia ed Egitto hanno raggiunto un accordo con i riformatori e alla fine li hanno sostenuti nella transizione e negli sforzi di canalizzazione pacifica della mobilitazione popolare. Infatti, "laddove l'apparato coercitivo è istituzionalizzato, l'élite degli apparati di sicurezza ha un senso d'identità corporativa separata da quella statale", e "si distingue per l'impegno verso una qualche missione nazionale più ampia e funzionale al bene pubblico" (Bellin 2004: 145-146). La Primavera Araba avrebbe mostrato che: "Se l'apparato coercitivo è organizzato in modo patrimoniale piuttosto che essere istituzionalizzato, è probabile che sia meno ricettivo all'idea di cambiamento perché è più probabile che le riforme si rivelino per esso una 'rovina'" (Bellin 2012: 129).

L'interpretazione di Bellin è paradigmatica dell'approccio corrente al tema del rapporto tra militari e politica, che enfatizza il ruolo delle variabili organizzative interne agli apparati militari e di sicurezza, ciò che è comunemente detto il loro grado d'istituzionalizzazione. Sebbene questa interpretazione sia coerente e focalizzi l'attenzione sul legame stretto tra l'azione politica e il ricorso potenziale ai mezzi di coercizione da parte degli attori che vi prendono parte, non di meno essa è discutibile.

In primo luogo, l'istituzionalizzazione dell'apparato coercitivo non progredisce da sola e separatamente da altri aspetti dell'istituzionalizzazione politica, tra i quali quelli intrinsecamente connessi alle componenti di base di qualsiasi regime come la struttura dell'autorità, le regole e procedure e infine i valori fondanti (Easton 1965). Se vale l'idea che l'istituzionalizzazione degli appa-

ti di coercizione favorisca la loro separazione dalla sfera politica, questa separazione resta comunque condizionata dal livello d'istituzionalizzazione delle strutture di autorità, delle regole e dei valori. In altre parole, gli apparati di coercizione "istituzionalizzati" tendono a non interferire con la sfera politica se anche questa è istituzionalizzata. Laddove l'autorità politica è mal definita e così regole e procedure politiche, non si può escludere che vengano offerte ad altri poteri le opportunità per "invadere" la sfera politica. Nei termini di Huntington (1968a), si può ipotizzare che se le istituzioni politiche non sono generalmente percepite come valide e stabili (cioè, se non sono istituzionalizzate), regole e procedure possono essere manipolate per soddisfare interessi o convenienze, così reprimere brutalmente qualsiasi espressione non autorizzata dell'identità sociale e culturale può risultare agevole facendo appello agli apparati di coercizione che rispondano ad élite politiche facilmente permeabili. Se la sfera politica non è istituzionalizzata, al pari di quella militare-coercitiva, allora questa può "invadere" quella.

In secondo luogo, l'ipotesi di Bellin della "robustezza dell'autoritarismo" (Bellin 2004) e la sua riconsiderazione alla luce degli eventi della cosiddetta Primavera Araba (Bellin 2012) presentano qualche elemento d'incongruenza. Come richiamato più sopra, l'ipotesi suggerisce che sopravvivenza e stabilità degli autoritarismi stiano nella volontà e nella capacità dell'apparato coercitivo dello Stato di sopprimere l'iniziativa democratica. Nei termini degli assiomi di Dahl (1971: 15), in questi regimi i costi della tolleranza superano quelli della repressione e dunque il regime è molto tentato di non tollerare l'opposizione quando questa si manifesta. Senonché nel 2011 gli autoritarismi "robusti" entrano in crisi, ma falliscono i loro tentativi di reprimere i sollevamenti popolari e di salvare il regime. Quale delle due? La "robustezza degli autoritarismi", basata sul controllo patrimoniale degli apparati di coercizione, è la variabile che spiegherebbe la persistenza degli autoritarismi o solo la loro propensione a ricorrere alla repressione? Si tratta di due ipotesi con implicazioni diverse.

La tesi che voglio avanzare può apparire un po' ardita, alla luce delle tendenze molto radicate della letteratura storico-politologica. Ribaltando la prospettiva di Bellin, Stati o regimi che devono la loro sopravvivenza ai loro apparati coercitivi e, in ultimo, alla possibilità di farvi ricorso contro gli oppositori, non sono "robusti" ma invero deboli e suscettibili di cadere, comunque si mantengono in condizione d'instabilità politica endemica (Ieraci 2013a, 2013b). Il grado d'istituzionalizzazione dell'apparato coercitivo (nel modo com'è inteso correntemente) non fa molta differenza circa la propensione di questo a intervenire nella sfera politica, come mostra l'incongruenza del ragionamento della Bellin. Infatti, accanto all'istituzionalizzazione dell'apparato coercitivo occorrerebbe considerare anche il livello dell'istituzionalizzazione politica del regime e la struttura delle oppor-

tunità che si presentano in contesti che vanno incontro a crisi di stabilità. Questa tesi potrebbe essere corroborata da alcuni contro fattuali, come quelli offerti dai casi della Turchia contemporanea, dell'Egitto e del Pakistan, dove la presenza di un apparato coercitivo istituzionalizzato non ha per nulla inibito l'intervento dei militari in politica. In questi casi, l'apparato coercitivo interviene frequentemente in politica, tentando d'inibire, d'interferire o di pilotare i processi riformatori, e si sovrappone e forse coincide con il regime o lo Stato stessi. Esso diventa uno di quei "fattori del regime" (accanto al partito politico, alla burocrazia penetrata dall'élite dominante, all'apparato di polizia leale ed efficiente) che forniscono un argine contro la mobilitazione sociale e politica e anche un canale di accesso della domanda sociale ai regimi non-democratici (Ieraci 2013a). Quando l'istituzionalizzazione politica di un regime è bassa, i "fattori del regime" intervengono in ragione della loro forza, capacità e delle opportunità che si aprono.

Occorre dunque volgere l'attenzione allo svolgimento delle relazioni tra civili e militari nei regimi politici, perché i militari sono proprio uno di quei "fattori del regime" che possono avere un ruolo quando l'istituzionalizzazione politica è carente. Bellin ha affermato che la sua nozione di "istituzionalizzazione dell'apparato coercitivo non dovrebbe essere confusa con la professionalizzazione nel senso di Huntington". Questa, infatti, va piuttosto associata al concetto di burocrazia di Max Weber e alle sue qualità correlate. Bellin sostiene che – nel senso da lei attribuito a tale concetto – "l'istituzionalizzazione non si riferisce alla depoliticizzazione dell'establishment della sicurezza e alla sua subordinazione al controllo civile" (Bellin 2004: 145). In altre parole, Bellin riduce il concetto di *professionalizzazione* di Huntington alla creazione di una burocrazia militare e alla sua "subordinazione al controllo civile". Nondimeno, questa distinzione di Bellin tra la dimensione della professionalizzazione (creazione di una burocrazia militare subordinata al controllo civile) e l'istituzionalizzazione introduce alcune ambiguità e poggia su un'interpretazione discutibile della tesi di Huntington.

In primo luogo, Huntington ha sostenuto che la professionalizzazione dell'esercito è un effetto combinato del processo di differenziazione e modernizzazione della società (Huntington 1957). Lo sviluppo del corpo militare professionale comporta il reclutamento del corpo degli ufficiali secondo requisiti formativi e educativi, un sistema di avanzamento basato sull'esperienza, sull'abilità e sui risultati conseguiti, la creazione di accademie per la promozione dell'educazione militare e l'introduzione di un apparato o di personale specializzato a sostenere la leadership militare nella logistica e nella gestione delle attività in pace e in guerra. Questi requisiti implicano che il corpo militare professionale si trasformi anche in un corpo burocratico. Da questo punto di vista, professionalizzazione e istituzionalizzazione, cioè l'organizzazione burocratica, coincidono o sono due

fenomeni sovrapposti. Entrambi gli effetti dell'istituzionalizzazione sulla vita politica indicati da Bellin coincidono con gli effetti della professionalizzazione secondo Huntington: lo sviluppo di "un senso d'identità di corpo separato dallo stato" e di "un impegno verso una missione nazionale più ampia che serva il bene pubblico, come la difesa nazionale e lo sviluppo economico, piuttosto che il solo accrescimento e arricchimento personale" (Bellin 2004: 145-146). Per accorgersene, basti confrontare la posizione di Bellin con quella di Huntington: "Un corpo di ufficiali [...] è geloso della propria sfera di competenza limitata, ma riconosce la sua incompetenza in questioni che esulano dalla sfera militare professionale e quindi è disposto ad accettare il suo ruolo di strumento subordinato allo stato" (Huntington 1968b: 493).

In secondo luogo, è vero che Huntington sostiene che la professionalizzazione dell'esercito, cioè un grado marcato di differenziazione delle istituzioni militari da altre istituzioni sociali, è la condizione affinché i civili ottengano un elevato grado di controllo sui mezzi di coercizione, ma sottolinea che "le principali cause dell'intervento militare in politica sono la politica, non le forze armate", e che "quando le istituzioni politiche della società sono deboli e divise, anche in presenza di un establishment militare professionalizzato può verificarsi l'intervento militare" (*ibidem*). Pertanto, la domanda è: cosa rende le istituzioni politiche "deboli e divise"? Nella prospettiva di Huntington, che qui s'intende accogliere, la depoliticizzazione dell'establishment militare e degli apparati di sicurezza e coercizione, nonché la loro subordinazione al controllo civile, non dipendono affatto dal grado di professionalizzazione degli stessi, ma dalla forza delle istituzioni politiche e la loro capacità di adempiere ad alcune funzioni essenziali di garanzia. L'indagine su queste funzioni è quindi un compito preliminare.

PROFESSIONALIZZAZIONE E ISTITUZIONALIZZAZIONE DEL CORPO MILITARE

Gli apparati di coercizione entrano in politica se non vi sono argini che li contengano, qualunque sia il loro grado di professionalizzazione e/o istituzionalizzazione. Sul piano concettuale, tutta questa tematica resta però confusa per due ordini di ragioni: perché si usano due concetti (professionalizzazione e istituzionalizzazione) per significare la stessa cosa; e perché ancora ricorre il concetto di istituzionalizzazione per indicare il processo di separazione delle sfere delle autorità civili e militari, nonché il concetto di istituzione per indicare tutte le organizzazioni (partito politico, burocrazia, un apparato coercitivo leale ed efficiente, naturalmente parlamenti e tribunali) che forniscono un argine di contenimento della mobilitazione sociale e della partecipazione.

Tutta questa confusione concettuale è anche dovuta allo stesso Huntington (1957), che sembra ricondurre entro il concetto di professionismo del corpo militare cose pertinenti a ambiti diversi. Huntington definisce la professionalità come caratterizzata da “competenza” (*expertise*), “responsabilità” e “senso di appartenenza” (*corporateness*) (Huntington 1957, 8-10). La competenza è segnalata dalla conoscenza specialistica e dalle capacità (*skill*) dei militari, che sono divenuti – secondo l’espressione di Lasswell (1941) ripresa da Huntington – degli specialisti nell’impiego della violenza. La responsabilità consiste nella funzione assolta dai militari di “assicurare la sicurezza del suo cliente, cioè la società” (Huntington 1957: 15). Infine, il senso di appartenenza o spirito di corpo discende dalla burocratizzazione della professione e dell’organizzazione entro la quale sono inquadrati i militari e particolarmente il corpo ufficiali (*ibidem*: 16). Queste tre dimensioni della professionalità fanno riferimento a variabili indipendenti. Se conoscenze e appartenenza sono proprietà che una comunità d’individui sviluppa nello svolgimento delle relazioni al suo interno (generare e trasmettere conoscenze tra i membri della comunità; cementare i vincoli di solidarietà e di appartenenza tra i membri della comunità), l’assunzione di responsabilità comporta invece entrare in relazione con altre comunità, per esempio con la “comunità civile”.

Questa duplicazione delle dimensioni d’analisi in Huntington è ancora evidente quando egli affronta in tema del controllo del potere dei militari, che può essere di tipo “soggettivo” (da parte d’istituzioni di governo, come il parlamento o il sovrano nel caso inglese, oppure attraverso la “forma costituzionale”, come nel caso della democrazia contrapposta al totalitarismo) oppure “oggettivo” (attraverso il riconoscimento della professionalità del militare e della sua autonomia, che lo renderebbe “politicamente sterile e neutrale”) (*ibidem*: 83-84). A parte il mancato riconoscimento da parte di Huntington che storicamente l’assoggettamento del potere militare al parlamento e al sovrano e la democratizzazione sono stati le due facce dello stesso processo, anche qui possiamo osservare che con il richiamo alla dimensione soggettiva del controllo dei militari si fa riferimento alle loro relazioni esterne con altre componenti (la società civile), mentre la dimensione oggettiva, collegata all’autonomia della professione militare è tutta interna allo sviluppo del corpo militare e della sua burocrazia.

Nella Figura 1 viene riproposto lo schema di Huntington, riassunto e adattato per rendere espliciti i suoi richiami ed evitare le sovrapposizioni terminologiche e concettuali.

Come lascia intendere Huntington (1957: 80-85), al compimento della democratizzazione fondamentale o della “prima ondata”, come lui l’ha definita altrove (Huntington 1991), il potere militare risulta assoggettato al Parlamento e al sovrano, che lo rendono uno strumento politicamente neutrale. Da qui lo sviluppo

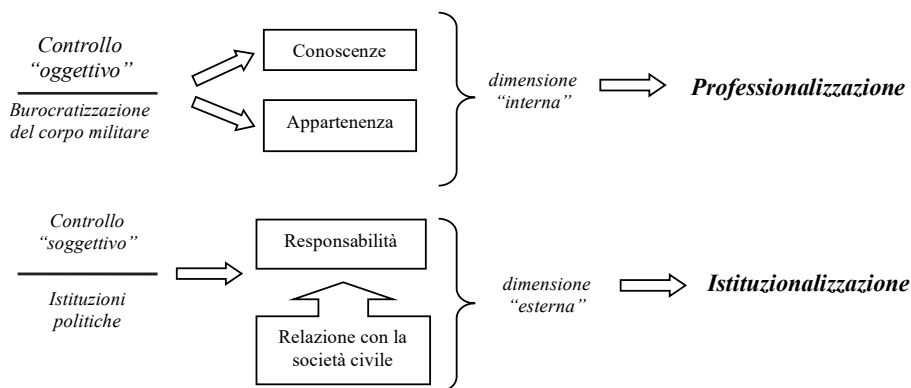


Figura 1
Professionalizzazione e istituzionalizzazione.
Un adattamento dello schema di Huntington (1957)

nel corpo militare del senso di responsabilità prima richiamato. I militari sono posti al servizio della società, alla quale garantiscono sicurezza. In cambio ricevono le risorse necessarie allo sviluppo del loro corpo burocratico e della loro autonomia, cioè si pongono le condizioni della loro professionalizzazione. In altri termini, la democratizzazione rende relativamente autonomo il potere militare, il quale ottenendo risorse per lo sviluppo di un corpo burocratico, accetta di porsi al servizio della società e “razionalizza” questo suo assoggettamento con l’interiorizzazione del senso della “missione nazionale” al quale fa riferimento anche Bellin (2004), come visto. L’interiorizzazione del senso della missione nazionale o del bene pubblico (responsabilità del corpo militare) è evidentemente un meccanismo di falsificazione ideologica, ovvero una falsa coscienza.

In definitiva, i percorsi della democratizzazione sono caratterizzati da una certa stabilizzazione dei rapporti tra militari e società civile, da un vero e proprio “scambio politico”. Da questo punto di vista, la prospettiva di Huntington sopra delineata e quella di Nordlinger (1977), che invece rimarca la propensione dei militari a difendere interessi di corpo e a ingerirsi in politica quando questi sono minacciati, non sono incompatibili ma complementari. I militari offrono sicurezza e ottengono in cambio risorse per costituirsi come corpo e “specialisti della violenza” (Lasswell 1941). La società civile, o meglio sarebbe dire la “comunità politica”, offre le risorse necessarie al nascente corpo burocratico militare e ricevono in cambio la garanzia della sicurezza. Questa prospettiva presuppone in qualche misura una lettura macro sociologica dei rapporti tra gli attori politico-

sociali, in base alla quale – seguendo ad esempio Michael Mann – si interpretino questi stessi come “reti di potere” e li si riconducano alle relazioni tra quattro fonti distinte di “potere sociale”: l’ideologia, l’economia, la *forza militare* e la politica (Mann 1986: 1-2). Quando i rapporti tra questi poteri sociali si strutturano o, come si suole dire, si istituzionalizzano, i regimi politici tendono alla stabilità, ma è evidente che questa stabilizzazione dipende tanto dal controllo esercitato entro ciascuna sfera (dimensione “oggettiva”: sviluppo di aspetti organizzativi interni a ciascuna sfera) che dal controllo reciproco, di una sfera sull’altra (dimensione “soggettiva”: sviluppo di poteri di “intercetto” o di “interferenza” di una sfera sull’altra).

I REGIMI PATRIMONIALI. POTERE PERSONALE E DEMOCRAZIA

Abbiamo argomentato che il potere militare stabilisce relazioni di non interferenza con il potere politico quando questo secondo s’istituzionalizza e, a sua volta, quando il corpo militare si professionalizza (vedi *supra* Fig. 1). Possiamo osservare che quando questo processo d’istituzionalizzazione del potere politico si è compiuto, il potere militare non tracima e le relazioni di scambio con la società civile si stabilizzano. Il processo d’istituzionalizzazione del potere politico comporta la sua universalizzazione, cioè il fatto che il potere agisca come mezzo generalizzato degli scambi politici, così diventando lo strumento della “capacità generalizzata di assicurare la prestazione delle obbligazioni vincolanti da parte delle unità” (Parsons 1963: 237). In questo modo ancora, la politica si trasforma nella sfera delle relazioni garantire dal potere (Stoppino 2001).

L’opposto del “potere generalizzato” è il “potere patrimoniale”, dove l’esercizio non è generalizzato ma “privato”. L’interesse per questo tema in collegamento con quello dei rapporti tra società civile e corpo militare consiste nel fatto che sovente quest’ultimo è descritto proprio come un potere patrimoniale (Bellin 2004), cioè un potere che serve interessi privati. Dobbiamo chiederci quali siano le condizioni che limitano l’esercizio patrimoniale (privato) del potere, perché se si danno delle condizioni generali di questa limitazione, esse devono valere anche per l’azione del corpo militare.

Come noto, in un’accezione concettuale che parte da Weber, il potere è definito come la capacità o possibilità di far valere la propria volontà entro una relazione sociale (Weber 1980, I: 51) e questi aspetti relazionali opportunamente enfatizzati (Lasswell e Kaplan 1950) rivelano il carattere intenzionale e/o interessato del potere e la possibilità di una sua stabilizzazione nel tempo (Stoppino 2001, 35-63). Negli studi sullo sviluppo politico e la democratizzazione fondamentale si è spesso discusso sulla forma che le relazioni di potere possono prendere, an-

che restando dentro la tripartizione weberiana del potere tradizionale, carismatico e razionale-legale. Al punto conclusivo dello sviluppo è normalmente posto il potere razionale-legale delle società moderne industrializzate, così il problema posto resta quello della transizione da forme di potere pre-moderne a quello razionale-legale e degli eventuali “residui” delle forme pre-moderne del potere nei regimi politici contemporanei.

Naturalmente, chiunque conosca il metodo della formazione dei concetti per via dei “tipi ideali” o “puri” sa che questi “non si presentano, in questa forma assolutamente e idealmente pura, forse più di quanto nella realtà si presenti una reazione fisica calcolata in base al presupposto di uno spazio assolutamente vuoto” (Weber 1980, I: 18). Dunque: “Il medesimo fenomeno storico può, ad esempio, configurarsi in una parte dei suoi elementi come fenomeno ‘feudale’, in un’altra come fenomeno ‘patrimoniale’, in un’altra ancora come fenomeno ‘burocratico’ oppure ‘patrimoniale’” (*ibidem*). Tuttavia, sovente la letteratura ha trascurato questa declinazione storica dei tipi ideali e ha ragionato per contrapposizioni forzate che hanno inoltre oscurato gli aspetti dinamici delle relazioni sociali e politiche. Un esempio in tal senso è offerto dall’impiego del concetto di patrimonialismo nella sociologia del potere politico degli Stati che stanno affrontando i primi stadi della democratizzazione. Questi esempi sono interessanti, in quanto mostrano nuovamente (come nel caso dei rapporti tra militari e società civile sopra affrontato) la difficoltà a trattare le “reti del potere” e le relazioni tra i “poteri sociali”.

Per Weber il patrimonialismo è una specie del potere tradizionale, in base al quale “si obbedisce in virtù della dignità personale attribuita dalla tradizione” (Weber 1980, I: 221). Il potere tradizionale, dunque, presenta un elemento di “personalizzazione”, poiché “non si ubbidisce a statuizioni ma alla ‘persona’ a ciò designata dalla tradizione o dal signore determinato tradizionalmente”. Questa legittimità può presentarsi in due modalità, a seconda che “l’attività del signore sia vincolata alla tradizione”, oppure che sia “libera materialmente dalla tradizione”. Nel primo caso, il contenuto delle prescrizioni sono determinate univocamente dalla tradizione; nel secondo caso, il contenuto delle prescrizioni è soggetto al “libero arbitrio del signore, al quale la tradizione attribuisce un certo ambito in proposito” (*ibidem*). Il patrimonialismo è quel potere tradizionale esercitato mediante un *apparato amministrativo personale* e quindi in virtù di un *assoluto diritto personale* (Weber 1980, I: 226). In alcuni casi, “determinati poteri di signoria [...] sono appropriati da una parte dell’apparato amministrativo”, come “un gruppo sociale o una categoria di persone”, oppure “singoli individui” (Weber 1980, I: 227). Si parla qui del *potere di ceto*. Infine, va richiamato che secondo Weber non solo ogni potere tradizionale inclina verso il patrimonialismo, ma ampliandosi la sfera del potere esercitato esso può trasformarsi in sultanismo, che è un pote-

re patrimoniale “che si muove principalmente nella sfera dell’arbitrio svincolato dalla tradizione” (Weber 1980, I: 226 e 227).³

Queste nozioni sono sembrate evocative di certe situazioni di potere in contesti di prima democratizzazione, dove restano gravi i conflitti per l’attribuzione delle giurisdizioni e delle risorse. In tali contesti, anche chi ha vinto la competizione democratica e occupa il potere può ricorrere ad “appropriazioni” nel senso indicato da Weber, cioè ad attribuzione di competenze, poteri sociali e risorse come agisse in base ad un acquisito “diritto personale”, a vantaggio di gruppi sociali o individui vicini o graditi. Dunque, anche il potere democratico può diventare un potere patrimoniale o di ceto, nei termini di Weber.

Tuttavia, Roth (1968; 1987) ha giustamente argomentato che, una volta privato della legittimazione tradizionalistica, come nel patrimonialismo storico concepito da Weber, in ottica contemporanea il patrimonialismo diventa “un rapporto di fedeltà, basato su interessi ideali e materiali, tra un ‘padrone’ e il suo apparato o il suo seguito personali” (Roth 1987: 6). In questo modo, il patrimonialismo diventa un concetto per individuare gli usi personalistici del potere politico, che sono presenti tanto in democrazia e in regime di pluralismo che nei regimi non-democratici, spaziando da quelli autoritari ai totalitarismi. Roth suggerisce di chiamare il patrimonialismo in ambito democratico “personalismo universalistico”, perché resta valido il principio normativo legale, mentre in ambito non-democratico si avrebbe un “personalismo particolaristico”, dove “la professione di fede (la fedeltà ideologica al regime) è decisiva per l’assunzione pubblica” (*ibidem*).

Roth dunque sostiene, in primo luogo, che nell’esercizio del potere, qualunque sia la sua forma di legittimazione o anche quando questa sia assente, sono possibili scelte “personalistiche” in misura diversa a seconda dei casi. Naturalmente, “vi è una notevole differenza tra una situazione in cui un governo legale [...] governa con l’aiuto del suo apparato personale [...], una in cui le strategie personalistiche di una élite di partito minacciano di avere il sopravvento, e infine una in cui un governante senza legittimazione legale, tradizionale o carismatica esercita il potere su un intero paese con l’aiuto del suo apparato” (Roth 1987: 7). L’aspetto interessante, che Roth non rimarca a sufficienza, è che in ambito democratico, o nei suoi termini in situazione di legittimazione razionale-legale del potere, anche questi usi discrezionali del potere risultano sufficientemente contenuti e definiti. Per esempio, un presidente di governo o di Stato può nominare un corpo di consiglieri “personali” e affidarsi a loro nelle scelte, ma è probabile che le risorse a disposizione per queste nomine siano definite così come gli ambiti di azione. Questo è il caso che Roth chiama del personalismo universalistico.

3 Per un approfondimento sul concetto di potere patrimoniale, il rinvio classico è al lavoro di Eisenstadt (1973).

All'opposto, nei casi di personalismo particolarista possono non sussistere limiti di alcun genere e anche quelli indicati da Roth (vedi *supra*), quali la fedeltà a un'ideologia o a un partito, sono suscettibili di un trattamento discrezionale massimo. In altri termini, l'aspetto simbolico della legittimazione (se razionale-legale, carismatica o tradizionale) poco importa se non si considerano anche i suoi aspetti "materiali" (organizzazioni, apparati e istituzioni collegati a quella particolare forma di legittimazione), come del resto fatto da Max Weber. La conclusione molto importante di Roth circa il legale tra patrimonialismo, ovvero sia particolarismo, e tipologie dei regimi politici è che "non è opportuno equiparare neopatrimoniale e autoritario. 'Autoritario' è un concetto utile all'interno di un continuum che va dalla democrazia pluralistica al totalitarismo. 'Neopatrimoniale', invece, rientra in una tipologia di mentalità e prassi organizzativa personalistica riscontrabile in qualsiasi punto di questo continuum" (Roth 1987: 8).

Dunque qualsiasi regime o tipologia può presentare tratti di personalismo. Roth, in secondo luogo, sostiene che il carattere privato o personalistico dell'esercizio del potere può essere contenuto dalla "matrice istituzionale" che caratterizza alcuni regimi: "Il dominio personalistico [...] è una componente non sradicabile delle burocrazie pubbliche e private dei paesi altamente industrializzati; alcuni degli stati di più recente costituzione sono carenti della matrice istituzionale (sia pluralista o totalitaria) dei paesi industrializzati, in un grado tale che il dominio personalistico diviene la forma dominante di governo" (Roth 1968: 196). Va sottolineato che Roth ammette un campo di variazione molto ampio della cosiddetta matrice istituzionale, spaziando dal pluralismo al totalitarismo.

Queste due posizioni espresse da Roth (il patrimonialismo, in quanto uso discrezionale o privato del potere è sempre presente in politica; tuttavia, un suo contenimento è possibile con una matrice istituzionale) sono di grande interesse e costituiscono punti di partenza per la riflessione. Innanzitutto, come già richiamato e in definitiva implicitamente ammesso dallo stesso Roth, la forma della legittimazione da sola non basta a spiegare il patrimonialismo. Questo, si è detto (vedi *supra*) è più probabile nei regimi di potere basati sulla tradizione perché in questi casi, seguendo Weber, l'obbedienza si deve a una persona, ancorché "designata dalla tradizione". Nella misura in cui questa persona rispetta la tradizione, cioè da essa è vincolata, il suo esercizio di potere trova nella tradizione stessa la matrice istituzionale che può contenere i suoi usi personali. Si tratta di un fenomeno già noto ai teorici del potere assoluto del monarca del XVI secolo (per esempio Bodin 1988), i quali sottolineavano che l'espressione *legibus solutus* non scioglieva affatto il sovrano dal vincolo del rispetto della tradizione. Il problema, dunque, non è il tipo di credenza nella legittimazione, ma il sistema dei vincoli che sono dati; ciò che conta è dunque il regime materiale. Se il potere tradizio-

nale più facilmente inclina verso il patrimonialismo (potere personale) è perché lì i vincoli sono culturali e ideali, e di essi si fa depositaria la persona stessa che detiene il potere. Nel potere razionale-legale, questi vincoli invece si oggettivano, si separano dalle persone che esercitano il potere. Qui, infatti, i vincoli sono codificati in procedure riconoscibili e controllabili e sono sottoposti alla gestione di organizzazioni (burocrazie, agenzie, apparati) tendenzialmente autonomi dai titolari del potere. Nei termini di Roth (1968), è la *matrice istituzionale* di un regime che può contenere il patrimonialismo, non la forma di legittimazione.

In secondo luogo, Roth sostiene che tanto il pluralismo che il totalitarismo siano due matrici istituzionali efficaci a contenere il patrimonialismo. Analogamente a quanto fa Huntington (1968a), Roth pone democrazia e totalitarismo (meglio sarebbe dire, “regime a partito unico”) nel campo dei regimi “forti” o a elevata istituzionalizzazione politica. Roth tuttavia trascura che se nella democrazia la matrice istituzionale, come già detto, è “oggettivata” e separata dalle persone che esercitano il potere, nel totalitarismo (e in genere nei regimi non-democratici retti da partiti politici o coalizioni di potere) la matrice istituzionale è fornita dal partito unico controllato dal titolare stesso del potere e dall’ideologia ufficiale, della quale il titolare del potere è l’interprete esclusivo e ultimo.

Infine, se il punto cruciale è la matrice istituzionale che limita le tendenze all’uso personale (patrimoniale) del potere, occorrerebbe proprio in una prospettiva weberiana indagare sulla sua *genesì*, le sue *funzioni* e la sua *struttura*. Tralasciando l’indagine sulla genesi delle matrici istituzionali che possono limitare l’uso del potere a fini personali, perché è un compito immane, qualcosa però è possibile dire sulla funzioni e indirettamente sulle strutture di queste matrici, perché ci sono note e osservabili. Già Roth (1968; 1987) lascia intendere che il contenimento del potere patrimoniale/personalistico è più probabile nei contesti del potere razionale-legale, ma poi non avanza una spiegazione esaustiva del collegamento tra potere razionale-legale e uso “universalistico” del potere e inoltre indica “pluralismo” e “totalitarismo” come possibili soluzioni effettive contro il patrimonialismo. Questa tesi mi pare molto opinabile e credo si possa argomentare contro di essa proprio analizzando le funzioni che un’effettiva matrice istituzionale di contenimento del potere personale adempie nello svolgimento del processo politico. Per far ciò, occorrerà tracciare un confronto tra il pluralismo, ovvero la democrazia, e il totalitarismo, o meglio la “non-democrazia”, per mostrare che solo i primi (pluralismo e democrazia) offrono qualche garanzia contro il patrimonialismo/personalismo e non i secondi (totalitarismo e “non-democrazia” in genere).

Possiamo ora finalmente avanzare i nostri quesiti principali, perché tanto il pretorianesimo che il patrimonialismo pongono un problema analogo, vale a dire il fenomeno dell'uso “privato” o “personalistico” del potere. Quale matrice istituzionale argina meglio il potere patrimoniale e il potere militare? In che modo ciò avviene? Anticipo che la risposta argomentata sarà: la democrazia e il pluralismo, attraverso la competizione aperta per il potere politico. Ci sono due ragioni per cui oggi questa risposta potrebbe essere non soddisfacente in partenza. La prima è legata alla produzione e diffusione di dati sempre più esaustivi sui livelli di corruzione nelle democrazie contemporanee, nell'assunto che proprio l'uso del potere a fini privati anche in democrazia genera quel tipo di fenomeno. Non affronterò questo tema, ma si possono portare due argomenti contro la vulgata che la democrazia sia un regime corrotto al pari di altri. Innanzitutto, come mostrano gli stessi “indici di corruzione politica”, le democrazie restano comunque regimi meno corrotti di altri. Inoltre, proprio per l'effetto della percezione del fenomeno più che della sua reale portata, l'opinione pubblica democratica sconta un deficit conoscitivo molto profondo. Insomma, non abbiamo coscienza effettiva di quanto corrotti e corruttibili siano i politici nelle non-democrazie e nei regimi non modernizzati, di quanto personalistico risulti sovente l'uso del potere in questi contesti, per le ragioni che vedremo.

La seconda ragione dell'enfasi oggi sulla presunta corruzione della democrazia sta per paradosso nell'aver spinto i processi decisionali in democrazia verso un livello parossistico di trasparenza e di correttezza formale-procedurale. Parlo di parossismo, perché “normando” e costringendo a “legalità” qualsiasi relazione sociale, pena la nullità o la non-liceità di quelle relazioni, la legittimità di tipo legale-razionale finisce per proiettare un velo di illiceità su qualsiasi comportamento che non rientri nella sfera delle condotte normate e prescritte. Così, una moltitudine di comportamenti e relazioni sociali, poiché non prescritti, sono interpretati alla stregua di comportamenti finalizzati all'interesse personale, questo stesso è demonizzato e perseguito giuridicamente.⁴ In altri termini, se in ambito razionale-legale ogni relazione sociale dovesse essere normata proceduralmente, da un lato si eserciterebbe un controllo oppressivo e invasivo in tutte le sfere dell'agire sociale, e questo controllo potrebbe generare un potere politico leviatanico; dall'altro lato qualsiasi comportamento, tra gli infiniti comportamenti entro le infinite relazioni sociali, che non rientrasse tra quelli normati e prescritti rischierebbe di essere denunciato come “illegale” e “illegittimo”. Da qui

4 Quanto dico è forse in linea con la critica liberale all'espansione del diritto amministrativo nella gestione delle relazioni sociali, denunciata già molti anni fa da Leoni (1995, ma 1961).

l'impressione distorta – e anche conduttiva a forme di controllo giudiziale esasperato e anti-liberale – che l'opinione pubblica ha di una corruzione pervasiva del processo decisionale anche in ambito democratico.

Torniamo a ragionare sulla contrapposizione tra democrazia e pluralismo, da un lato, e non-democrazia dall'altro, così spingendoci a ricomprendere in un unico tipo l'autoritarismo e il totalitarismo in tutte le loro varianti. Vogliamo individuare la funzionalità di questi regimi rispetto all'esercizio del potere e della lotta politica.⁵ Non si può negare che i regimi non democratici si presentino in così tante forme che resta problematico ricondurli ad unità.⁶ Seguendo Linz (1964), Morlino (2008: 174) suggerisce di analizzare i «regimi autoritari» in base a cinque dimensioni: grado di pluralismo politico, giustificazione ideologica del regime, grado di mobilitazione politica, composizione del gruppo al potere, presenza di un quadro normativo. Queste dimensioni rendono possibile l'individuazione del totalitarismo, dell'autoritarismo, del post-totalitarismo, del sultanismo (Grilli di Cortona 2009: 31), del personalismo, del patrimonialismo e del neo-patrimonialismo (Roth 1968; Guliyev 2011). Tuttavia, per evitare di restare invischiati in un dibattito tuttora aperto, possiamo soffermarci su un tratto che accomuna i regimi non democratici e sul quale tutti gli studiosi concordano. In tali regimi, il *pluralismo politico* è assente o fortemente manipolato dalla struttura del potere vigente.⁷ Del resto, come abbiamo visto, anche Roth (1987) contrappone il pluralismo al totalitarismo e pone l'autoritarismo come un regime sta in qualche punto di un ipotetico continuum “pluralismo-totalitarismo”.

La proprietà fondamentale della democrazia è l'*istituzionalizzazione della responsabilità politica* (Ieraci 2003). In democrazia, non solo si compete per il potere politico, ma il suo esercizio è associato al controllo *pro tempore* di ruoli, ai quali sono collegate risorse di carattere normativo e procedurale, con una gamma di soluzioni e di architetture che è impossibile sintetizzare in questa sede. Queste soluzioni costituiscono in definitiva la gamma delle strutture che la matrice istituzionale della democrazia può prendere.⁸ Proviamo a riflettere sulle implicazioni di questo principio. Tutti i regimi politici si fondano su una costellazione di ruoli formalizzati in vari gradi, dai quali promanano gradi anch'essi variabili di capacità di potere e influenza. Quanto più questa capacità

5 Riprendo qua le considerazioni svolte in Ieraci (2013a).

6 Per una classificazione dei regimi non-democratici, Morlino (2003).

7 Schwarz (2008) sottolinea come la liberalizzazione di un regime autoritario (intesa come apertura politica, parziale e controllata) non implichi necessariamente la democratizzazione dello stesso, attraverso istituzioni democratiche che garantiscano la competizione politica la partecipazione. Sul tema, si veda anche Schlumberger (2008).

8 Questa gamma di soluzioni è stata analizzata in Ieraci (2003).

è circoscritta, *limitata* e dunque prevedibile, tanto più è facilmente trasferibile da un soggetto a un altro che sia chiamato a svolgere, in un dato momento, quel certo ruolo. Viceversa, se le capacità del potere sono indefinite o discrezionali, *illimitate* o tendenzialmente tali, il loro trasferimento sarà difficile, se non addirittura impossibile, poiché comporta delle conseguenze non prevedibili. In altri termini, nel primo caso il potere è astrattamente agganciato al ruolo e alle funzioni limitate e prevedibili che un determinato soggetto si troverà a ricoprire, dunque esso si *pubblicizza*. Nel secondo caso, invece, il potere e le capacità si personalizzano, nel senso precipuo che diventano una riserva personale e tendono a *privatizzarsi*, perché non si conoscono i loro limiti di applicazione, quindi esse diventano discrezionali e, appunto, personali. Qui si creano le condizioni del potere patrimoniale.

Se accogliamo questo punto di vista, allora ne possiamo derivare la conclusione che la democrazia poggia, almeno tendenzialmente, sul potere pubblico del primo tipo, collegato a ruoli e funzioni altamente formalizzati, cioè a *istituzioni*; la “non-democrazia” invece poggia sul potere privato del secondo tipo, collegato a persone e soggetti che lo esercitano discrezionalmente. In democrazia ci si può sbarazzare facilmente di chi svolge quelle funzioni e ricopre quei ruoli, perché le capacità e i poteri *istituzionali* restano intatte e conosciute una volta rimosso il soggetto che le esercitava. In altre parole, la *probabilità del trasferimento del potere* in democrazia è elevata e i costi implicati da tale trasferimento sono contenuti, perché sono ragionevolmente prevedibili e anticipabili i limiti dell’azione del potere. All’opposto, i regimi non democratici sono de-istituzionalizzati per definizione, o a bassa e precaria istituzionalizzazione, e non risulta così semplice sbarazzarsi dei soggetti che esercitano potere e capacità, in quanto la loro rimozione comporta la cancellazione di tutto o buona parte della capacità di potere esistente in quel regime. Potere e capacità non sono pienamente associati a ruoli e funzioni e non possono essere rigenerati facilmente una volta venuto meno il soggetto che ne era titolare. Qui la probabilità del trasferimento del potere è molto bassa, mentre sono incerti i costi inerenti di un suo eventuale trasferimento, perché non sono prevedibili i limiti dell’azione del potere.

Qualcosa di simile intendeva Friedrich (1950: 176) facendo riferimento al “governo costituzionale”, cioè democratico, come caratterizzato, 1), “(dalla) istituzione e (dal) mantenimento di limitazioni efficaci all’azione politica e più specialmente a quella governativa” e, 2), dalla regolarizzazione di tali limitazioni. Su queste basi, Friedrich distingueva i “governi costituzionali” nei riguardi dei quali agiscono forti limitazioni, da quelli incostituzionali, o illimitati. Così, se i regimi democratici sono caratterizzati da governi costituzionali o limitati, nei regimi non democratici troviamo invece governi incostituzionali o illimitati.

La probabilità del trasferimento del potere è una dimensione che discrimina i governi democratici e limitati rispetto a quelli non democratici e illimitati. Un altro aspetto importante è come si raccordano i comportamenti della classe politica e delle classi sociali nei due tipi. Diremo, in sintesi, che in democrazia il modello prevalente è l'*integrazione* della classe politica e delle classi sociali, mentre nelle non-democrazie vigono sistemi di *cooptazione*.

In democrazia, l'influenza guadagnata dai leader e dalle loro organizzazioni dipende in larga misura dai flussi di scambio (politiche per sostegno) con gli attori sociali e la pubblica opinione.⁹ Questi flussi sono instabili perché, da un lato, i valori attesi si possono modificare così come la composizione delle forze sociali che le ricercano; dall'altro lato, i leader politici devono ampliare quanto più possibile l'offerta dei valori, così da incrociare quote sempre crescenti di domanda da essere vincenti nella lotta politica. Ne discende che i legami tra forze politiche e forze sociali restano flessibili e negoziabili, le prime hanno un interesse ad allargare sempre più il loro campo sociale di riferimento, mentre le seconde possono rivolgersi in alternativa alle varie componenti politiche per vedere soddisfatti i loro valori e interessi. Questo insieme d'interazioni favorisce l'*integrazione* fra classe politica e classi sociali, attraverso il meccanismo della competizione elettorale e i canali della rappresentanza (parlamento, partiti politici, gruppi sociali), che diventano i contenitori istituzionali delle condotte delle due componenti, uniformandole e omogeneizzandone le attitudini. Integrazione qui significa l'affermazione di modelli di comportamento condivisi.

Al contrario, nelle non-democrazie chi esercita il potere e ne detiene il monopolio è portato ad allacciare legami diretti ed esclusivi con i gruppi sociali, che sono costantemente mobilitati in funzione di appoggio. Questa propensione può essere assecondata mediante un sistema fitto di relazioni clientelari che leghi in modo diretto, esclusivo e stabilizzato alcuni gruppi sociali al potere. Molto spesso nelle non-democrazie, i legami e gli scambi clientelari sono garantiti da un partito unico o da un partito in posizione di monopolio la cui organizzazione è ramificata nella società e può essere chiamata a svolgere funzioni statuali elementari (di protezione e/o di garanzia sociale) nei riguardi dei gruppi clienti, per sopperire alle inefficienze della macchina statale o semplicemente per erogare privilegi. Ne consegue che i flussi di scambio tra il potere e i gruppi sociali e le frazioni dell'opinione pubblica sono rigidi e non negoziabili, almeno fintantoché il regime si mantiene. Quanto più i canali di accesso al po-

9 Questa prospettiva si ritrova in molte teorie sociali basate sulla nozione di scambio, a partire dal lavoro di Blau (1964).

tere politico sono ostruiti, tanto più i gruppi sociali cercheranno di rafforzare i loro legami con la fazione politica (oppure il partito o i partiti) in posizione dominante, cercando di rendere questi loro legami tendenzialmente esclusivi. A differenza della democrazia, qui i comportamenti della classe politica e delle classi sociali non sono caratterizzati dalla contrattazione e dallo scambio diffuso di politiche per sostegno, non s'istituzionalizzano canali che possano favorire tali contrattazioni e scambi, e per conseguenza alcune frazioni della classe politica e alcuni gruppi restano ai margini del potere, permanentemente esclusi. L'occlusione dell'accesso al potere di governo e i legami molto esclusivi tra il gruppo politico dominante e alcuni gruppi sociali privilegiati producono disomogeneità delle attitudini e possono esprimersi attraverso le cosiddette sottoculture (di tipo politico-ideologico, etnico-linguistico, religioso, tribale), che i vari gruppi sviluppano l'una in contrapposizione all'altra. La rigenerazione del consenso non è facile in questi regimi e tuttavia, in alcune circostanze, la classe di governo può ricercare il sostegno aggiuntivo di nuovi gruppi sociali, promettendo loro i favori e i privilegi già accordati ad altri, mediante forme di *cooptazione*, cioè attraverso una selezione mirata e discriminante di nuovi beneficiari, sia pure alterando l'equilibrio del regime e mettendone a repentaglio la stabilità.

CONCLUSIONI

Se due problemi cruciali della politica nei secoli sono stati come sbarazzarsi dei governanti, quando troppo a lungo al potere, e impedire che non compiano troppi danni nella sua gestione, la democrazia è il regime politico che meglio ha fin qua soddisfatto entrambe le necessità. Il potere in democrazia è detenuto per un lasso di tempo certo e sono chiare le procedure per il ricambio dello stesso. Inoltre, l'esercizio del potere nel lasso di tempo dato è tendenzialmente definito nei suoi limiti e nei suoi scopi. In una democrazia la trasmissione del potere è una questione di tempo ed è pacifica, senza conseguenze per chi è sconfitto. All'opposto nei regimi non-democratici non esistono scadenze temporali che regolino la trasmissione del potere, in molti casi chi risulti sconfitto nella lotta per il potere rischia tutto, persino la propria vita. Non è così invece in democrazia, dove il potere non appartiene ai titolari come una riserva personale, ma è "agganciato" ad alcuni ruoli istituzionalizzati di autorità con attribuzioni formali e procedurali. In un regime non-democratico, viceversa, il potere diventa una "riserva personale" dei detentori, tende cioè a trasformarsi in un potere patrimoniale, perché funzioni, giurisdizioni e risorse dei ruoli da cui è esercitato non sono formalmente definite. Infine, il potere e le relative capacità esercitate in ambito

democratico tendono a diventare pubblici, perché “appartengono” a un “ufficio” definito formalmente, e non alla persona.

Questi tratti connotativi della democrazia, nella sua forma tipico-ideale, sono altrettanti indicatori del suo grado d'istituzionalizzazione, che in definitiva è caratterizzabile per (Ieraci 2003: 57):

- Definizione e attribuzione dei ruoli dell'autorità, del loro mandato e delle procedure per il ricambio dei titolari;
- Assegnazione delle risorse potestative, ovvero definizione del raggio d'azione ammesso di ciascun ruolo sulla base di alcune risorse procedurali ad esse collegate;
- Relazioni tra i ruoli entro arene del confronto inter-istituzionale e sulla base delle risorse potestative assegnate.

Secondo queste qualità distintive delle istituzioni democratiche, l'esercizio del potere risulta dal collegamento delle risorse potestative ai *ruoli* formali dell'autorità, anziché alle *persone* che li stanno occupando. Ciò non esclude che forme di potere patrimoniale o personale siano esercitate anche in democrazia, giacché queste forme esistono sempre in politica, ma il grado elevato d'istituzionalizzazione della democrazia circoscrive in massimo grado le loro manifestazioni.

Se la dicotomia “democrazia-non democrazia” fosse trattata ricorrendo a una serie di variabili continue (come in definitiva suggerisce di fare Roth 1978, vedi *supra*), ma lungo le tre dimensioni dell'istituzionalità sopra elencate, ne risulterebbe una distribuzione costantemente polarizzata dei casi estratti. In una democrazia, la distribuzione dei ruoli è fissa e orizzontale, l'allocazione delle risorse potestative è stabile e conosciuta, il confronto politico avviene in arene istituzionali altamente formalizzate nelle quali entrano in gioco prevalentemente le risorse potestative. Queste proprietà rendono la trasmissione del potere attraverso la competizione aperta sostenibile, cioè rendono tollerabile il pluralismo politico. Al contrario, in una “non democrazia” la distribuzione dei ruoli è discrezionale e gerarchica, l'allocazione delle risorse è variabile e non ci sono arene formalmente definite di confronto istituzionale tra i ruoli, o esse sono mal definite. Di conseguenza, la trasmissione del potere non può essere aperta e avviene attraverso meccanismi di cooptazione chiusa.

Tuttavia questa debolezza costitutiva delle “non democrazie”, non implica una vittoria futura e inevitabile per la democrazia. Come molti studi hanno dimostrato, i regimi autoritari sono in grado di sopravvivere per decenni e le loro élite dominanti riescono spesso a garantire la continuità del regime attraverso il

meccanismo della cooptazione politica. Nondimeno, i regimi autoritari affrontano ricorrenti crisi o esplosioni di violenta ribellione e sono permanentemente sull'orlo del collasso. La loro capacità di reprimere l'opposizione è indubbiamente uno dei fattori chiave della loro sopravvivenza, ma non dovrebbe essere confusa con un segno di stabilità o forza. Huntington ha sostenuto che la ricorrente crisi di partecipazione e mobilitazione nelle società che attraversano il cambiamento può essere superata se le loro istituzioni politiche sono forti, cioè se l'istituzionalizzazione politica del sistema è elevata. Huntington, com'è noto, chiama "istituzione politica" tutto ciò che serve a canalizzare la partecipazione politica e distingue le "società pretoriane" dalle "società civili" (Huntington 1968a, tr. it. 2012: 102-103). Mentre queste ultime presentano un grado elevato d'istituzionalizzazione politica, che gli consente di affrontare efficacemente le ricorrenti crisi di partecipazione politica, le prime sono potenzialmente instabili, un poco istituzionalizzate e in grado di mantenersi fin tanto che la partecipazione politica è limitata. In altre parole, più una società è istituzionalizzata, più sarà governabile. Il punto cruciale in questa prospettiva sono i fattori che contribuiscono ad accrescere la "governabilità" di una società o di un regime politico, strutturando la partecipazione politica. Huntington ritiene che in questo senso agiscano varie istituzioni, tra le quali attribuisce un peso predominante ai partiti politici: "il partito politico è l'organizzazione caratteristica della politica moderna [...]. La funzione del partito è di organizzare la partecipazione, di aggregare gli interessi, di fungere da collegamento tra le forze sociali e il governo" (Huntington 1968a, tr. it. 2012: 119). Ora, assunto questo punto di vista che tende a un po' a confondere nella classica "notte in cui tutte le vacche sono nere" funzioni di rappresentazione degli interessi e funzioni istituzionali del governo, non sorprende che Huntington disponga nella stessa casella tipologica le democrazie liberali occidentali, come quella inglese e americana, e il regime comunista sovietico, in quanto società civili ad elevata istituzionalizzazione politica.

Estendendo così la tesi di Huntington alle "non democrazie", e tralasciando il suo trattamento insoddisfacente e fuorviante del concetto d'istituzione politica, si potrebbe dedurre che queste possono sopravvivere, anche se solo in modo precario, finché alcune organizzazioni di regime riescono a incanalare la partecipazione di massa alla politica (Ieraci 2013a). Tali organizzazioni di regime possono essere un partito politico, una burocrazia penetrata dall'élite dominante o un apparato coercitivo leale ed efficiente, come le organizzazioni di polizia e militari, che riescono ad arginare la mobilitazione sociale e politica contro i detentori del potere. Nondimeno, e contrariamente a quanto sostenuto da Huntington, è importante sottolineare che nella prospettiva qui avanzata tali organizzazioni di regime non sono veramente istituzionali. Un partito politico, e persino la burocrazia statale e il corpo militare possono "colonizzare" il potere politico e l'éli-

te dominante li utilizzerà come strutture di opportunità per distribuire uffici e privilegi ai membri dei gruppi che sostengono il regime. Tali organizzazioni di regime non soddisfano nessuna delle tre condizioni dell'istituzionalità sopra menzionate e non promuovono un meccanismo per la trasmissione aperta del potere o un processo flessibile di scambio politico tra i detentori del potere politico e i gruppi sociali. In poche parole, queste organizzazioni tendono a essere non-istituzionali o pre-istituzionali e il mancato riconoscimento della loro vera natura è una delle principali insidie dell'istituzionalismo di Huntington. Sono "fattori del regime" di carattere non istituzionale perché non forniscono garanzie generalizzate per entrambe le parti coinvolte nella lotta per il potere (detentori del potere e sfidanti), ma possono essere efficaci come strumenti di controllo del conflitto e della mobilitazione popolare attraverso la coercizione e la manipolazione (Ieraci 2013a).

Il fallimento è inerente ai regimi debolmente istituzionalizzati (Ieraci 2013b). Il potere militare e il potere patrimoniale si manifestano in politica quando questa non dispone di argini sufficienti a contenerli e a difendere la sua autonomia. Questi argini sono dati dai tratti d'istituzionalità sopra richiamati, che in senso lato si possono ricondurre alle procedure razionali-legali e che in definitiva sgan- ciano l'esercizio del potere dalla persona e lo collegano astrattamente a ruoli e funzioni. Quando manca, o è debole, questa "matrice istituzionale" (per dirla con le parole di Roth 1968, già richiamate), alcuni "fattori del regime" con le loro élite (un partito, una burocrazia chiusa, il corpo militare e gli apparati della violenza), in varia combinazione nei casi concreti, riempiono il vuoto di potere e possono avere successo nello stabilizzare un regime politico. Ma questa stabilizzazione è precaria, ed è miope scambiare la "forza" o la "robustezza" dei "fattori del regime", perché nel medio-lungo periodo l'uso o la minaccia della violenza e i legami privilegiati delle élite del potere con alcuni "clienti" crea disaffezione e rabbia negli esclusi, ponendo le condizioni persino della ribellione.

BIBLIOGRAFIA

Bellin E.

2004 'The Robustness of Authoritarianism in the Middle East. Exceptionalism in Comparative Perspective', *Comparative Politics*, 36 (January), pp. 139-157.

2012 'Reconsidering the ROA in the Middle East', *Comparative Politics*, 44 (January), pp. 127-149.

Blau P.M.

1964 *Exchange and Power in Social Life*, New York, Wiley.

Bodin J.

1988 *I sei libri dello Stato*, 3 voll., Torino, UTET (ed. or. francese 1576).

Dahl R. A.

1971 *Poliarchy. Participation and Opposition in Democracy*, New Haven, Yale University Press.

Easton D.

1965 *A framework for political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Eisenstadt S.N.

1973 *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Londra, Sage Publication.

Friedrich C.J.

1950 *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn & Co. (tr. it. *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, Neri Pozza, s.d.).

Grilli di Cortona P.

2009 *Come gli stati diventano democratici*, Roma, Laterza.

Guliyev F.

2011 'Personal Rule, Neopatrimonialism, and Regime Typologies: Integrating Dahlian and Weberian Approaches to Regime Studies', *Democratization*, 3, 18, pp. 575-601.

Haggard S., Kaufman R. R.

2016 *Dictators and Democrats. Masses, Elites, and Regime Change*, Princeton, Princeton University Press.

Huntington S. P.

1957 *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

1968a *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press (tr. it. *Ordine politico e cambiamento sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012).

1968b 'Civil-Military Relations', in David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, The Mcmillan Company & The Free Press.

1991 *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.

Ieraci G.

2003 *Teoria dei governi e democrazia. Ruoli, risorse e arene istituzionali*, Bologna, Il Mulino.

2013a 'Il crollo dei regimi non democratici. Stabilità politica e crisi di regime in Tunisia, Libia ed Egitto', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 43, 1, pp. 3-28.

2013b *Fallen Idols. State Failure and the Weakness of Authoritarianism*, DiSPeS Working Papers, 3, EUT, Trieste, https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/8880/1/WP__DISPES%20__3__2013.pdf.

Lasswell H.D.

1941 'The Garrison State', *American Journal of Sociology*, 46, 4, pp. 455-468.

Lasswell H. D., Kaplan A.

1950 *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press (tr. it. *Potere e società. Uno schema concettuale per la ricerca politica*, Milano, Etas Libri, 1969).

Leoni B.

1995 *La libertà e la legge*, Liberilibri, Macerata (ed. or. *Freedom and the Law*, Van Nostrand, Princeton, 1961).

Linz J. J.

1964 'An Authoritarian Regime: the Case of Spain', in E. Allardt e Y. Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, Westermarck Society, 291-342.

Mann M.

1986 *The Sources of Social Power*, vol. I, Cambridge University Press, Cambridge.

Morlino L.

2003 *Democrazia e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.

2008 'Regimi ibridi o regimi in transizione?', in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 37, 2, pp. 169-189.

- Nordlinger E. A.
1977 *Soldiers in Politics. Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Parsons T.
1963 'On the Concept of Political Power', *Proceedings of the American Philosophical Society*, 107, 3, pp. 232-262.
- Powell J., Faulkner C., Dean W., Romano K.
2018 'Give them toys? Military allocations and regime stability in transitional democracies', *Democratization*, 25, 7, pp. 1153-1172.
- Roth G.
1968 'Personal Rulership. Patrimonialism, and Empire-Building in the New States', *World Politics*, 20, 2, pp. 194-206.
1987 *Potere personale e clientelismo*, Torino, Einaudi.
- Schlumberger O.
2008 'Structural Reform, Economic Order, and Development: Patrimonial Capitalism', *Review of International Political Economy*, 15, 4, pp. 622-649.
- Schwarz R.
2008 'The political economy of state-formation in the Arab Middle East: Rentier states, economic reform, and democratization', *Review of International Political Economy*, 15, 4, pp. 599-621.
- Skocpol T.
1979 *States and Social Revolutions*, New York, Cambridge University Press.
- Stoppino M.
2001 *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè.
- Weber M.
1980 *Economia e società*, voll. I-V, Milano, Edizioni di Comunità.

Note biografiche

DIEGO ABENANTE is Associate professor of Asian History at the Department of Political and Social Sciences of the University of Trieste. He is interested in the history of Islam in South Asia and in the modern politics of India and Pakistan. Among his publications: *La colonizzazione di Multan*, EUT, 2004; *L'Islam in Asia meridionale: identità, interazione, contaminazione*, Franco Angeli, 2006 (co-edited with Elisa Giunchi); “La controversia anti-Ahmadiyya e il conflitto per l'autorità nel Pakistan contemporaneo”, in: E. Giunchi, M. Golfetto, L. Osti (a cura di) *L'autorità nei paesi musulmani*, Jaca Book, 2018. He is a Fellow of the Royal Asiatic Society.

FEDERICO BATTERA is Associate professor of African Political Systems at the Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Italy. He is the author of a series of articles and chapters on Somali, Kenyan, Zambian and North-African and Middle East politics and history. He recently published on the *Journal of Asian and African Studies* and on *Contemporary Arab Affairs*.

ANNA BOSCO is Associate Professor of Political Science at the University of Florence. She teaches European Union Politics and directs (together with Susannah Verney) the magazine ‘South European Society and Politics’ (Routledge). Her most recent publication is *The Four Crises of Spain*, Il Mulino, 2018.

FABIO FOSSATI is Associate professor in Political Science at the University of Trieste, where he teaches International Relations. He has been visiting scholar at the CEPAL in Santiago and Buenos Aires, CENDES in Caracas, University of California in Berkeley, Essex University, Universidad Complutense in Madrid and OECD in Paris. He has published four books in Italian (*Mercato e democrazia in America Latina*; *Economia e politica estera in Italia*; *I conflitti armati contemporanei: quali soluzioni*, with the preface of Galtung; *Introduzione alla politica mondiale*), and one book in English: *Interests and stability or ideologies and order in contemporary world politics* (Cambridge Scholars Publishing). Moreover, he has published nearly 50 articles in International Relations and Comparative Politics journals.

LUCIO FRANZESE is Associate Professor of General Theory of Law at the University of Trieste where he teaches also Law and Economics. His main research interests concern with dichotomy between private and public (*Il contratto oltre private e pubblico*, II ed., CEDAM, Padova 2001; *Feliciano Benvenuti - Il diritto come scienza umana*, ESI, Napoli 1999; *Ordine Economico e ordinamento giuridico*, II ed., CEDAM, Padova 2005), the principle of subsidiarity (*Percorsi della sussidiarietà*, CEDAM, Padova 2012) and the issue of reconciliation quarrels (*La controversia come esperienza giuridica della conciliazione*, in "RIFD. Rivista internazionale di filosofia del diritto", 2015 pp. 488-505; *Il principio di autocomposizione delle liti tra mediazione e processo*, in "JUS", 2017 pp. 247-268).

GIUSEPPE IERACI is Full Professor of Political Science at the Department of Political and Social Sciences of Trieste University, Italy, and Visiting Professor at the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana. His research interests are in the fields of democratic theory, party systems and political institutions, and policy analysis. His recent publications include: "Government Alternation and Patterns of Competition in Europe. Comparative Data in Search of some Explanations", *West European politics*, Vol. 35, No. 3, 530–550, 2012; "Il crollo dei regimi non democratici. Stabilità politica e crisi di regime in Tunisia, Libia ed Egitto", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XLIII, n. 1, aprile 2013, pp. 3-28. "Revolutions and Democracy", *Quaderni di Scienza Politica*, vol. XXII (3), 2015, pp. 319-338; *Le Politiche Pubbliche. Concetti, teorie e metodi*, Torino, UTET, 2016; "From Movement to Party. MeetUp groups, Policies and Conflict in the Organisational Development of the Italian Five Stars Movement" (with R. Toffoletto), *Quaderni di Scienza Politica*, vol. XXV (3), 2018, pp. 399-421; "Expertise e comitati tecnici nelle decisioni pubbliche. Il caso della regolazione europea delle emissioni inquinanti e delle particelle in sospensione (PM10)", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2019, pp. 5-34.

CESARE LA MANTIA is Associate Professor of Eastern European History. He studies in particular the long-term constants present in the area. Among his most recent works: “La moda polacca nel periodo comunista. Creatività e dissenso politico”, in: G. Motta (a cura di), *La forza della moda. Potere, rappresentazione, comunicazione*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2019, pp. 169-196; “Manfredi Gravina Alto commissario della SdN nella città libera di Danzica (1929-1932)”, in: *Italy on the Rimland. Storia militare di una penisola eurasiatica*, vol. I, Intermarium, 2018, pp. 343-360; “La violenza come strumento politico tra gli ultimi anni dell’Ottocento e i primi del Novecento polacco”, *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, vol. 21, 60, 2017, pp. 109-123; “La fuga dall’Ungheria nel 1956: le cause e i primi interventi internazionali a sostegno dei profughi”, in: S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, EUT, 2017, pp. 359-384; “Maxim Litvinov: Un diplomatico (non laureato) a servizio della rivoluzione”, in: *Russia 1917. La rivoluzione di Ottobre nei contesti politici, sociali, religiosi e culturali. Studi e Ricerche internazionali*, 2017, pp. 215-245.

ALESSIA VATTA is Assistant Professor in the Department of Political and Social Sciences of Trieste University, and teaches European Public Policy. Her research interests include European politics, interest groups and lobbying. Her recent publications include articles on employers’ associations, European Union common commercial policy and migration policy.

Le versioni elettroniche a testo completo sono disponibili
nell'Archivio istituzionale di Ateneo dell'Università di Trieste "OpenstarTS"
www.openstarts.units.it/handle/10077/12314

- 1 La cittadinanza molteplice. Ipotesi e comparazioni
Daniele Andreozzi, Sara Tonolo (eds)
- 2 Attraverso i conflitti. Neutralità e commercio fra età moderna
ed età contemporanea
Daniele Andreozzi (ed)
- 3 Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences
Serena Baldin, Moreno Zago (eds) (online)
- 4 Conveniente, giusto o affidabile?
Il fotovoltaico e le logiche della diffusione di un'innovazione
Gabriele Blasutig
- 5 Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali
Giorgio Osti, Luigi Pellizzoni (eds)
- 6 "Democrazie difficili" in Europa, Asia, Nord Africa e Medio Oriente:
competizione partitica, conflitti e democratizzazione
Diego Abenante (ed)

Finito di stampare nel mese di ottobre 2019
da Rubbettino print - Soveria Mannelli (CZ)