



N° 6 anno 2019

INDICE

AFRICA

REPUBBLICA CENTRAFRICANA: LA GUERRA IN UNO STATO FANTASMA	3
---	---

EUROPA

ANALISI DELLE ELEZIONI EUROPEE	9
L'ITALIA E LE OPERAZIONI MILITARI. L'ARTICOLO 11 DELLA COSTITUZIONE: ANALISI E COMMENTO	13
LA DEFINIZIONE DELL'INTERESSE NAZIONALE NELLA SOCIETÀ GLOBALE	21
LA DEMOCRATIZZAZIONE INTERROTTA DEL MONDO EX SOVIETICO: I CASI DI ROMANIA E BULGARIA	31

MEDIO ORIENTE

TURCHIA: LE CONSEGUENZE DI UN GOLPE "IMPROVVISATO"	37
IL "DEAL OF THE CENTURY" TRA DUBBI E SPERANZE	41
LA DEBAATHIFICAZIONE DELL'IRAQ E LE SUE CONSEGUENZE	46

Repubblica Centrafricana: la guerra in uno Stato fantasma

La Repubblica Centrafricana (RCA), nonostante le ricchezze del sottosuolo, è il paese più povero al mondo secondo l'ultimo rapporto della Banca Mondiale. Dal 2013 è in corso una guerra sanguinosa tra due fazioni: i Seleka e gli Anti-Balaka.

Di Tania Corazza

La Repubblica Centrafricana (RCA) è uno di quegli stati invisibili sul planisfero, il più povero secondo l'ultimo rapporto della Banca Mondiale, 188° su 189 stati nella classifica dell'Indice di Sviluppo umano del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDEP)¹. Si trova nel cuore del continente africano, diviso tra deserto e foresta equatoriale, alle porte di una delle regioni attualmente martoriata da povertà e conflitti: il Sahel.

È uno stato ricco di risorse naturali, dai diamanti all'oro, ma nel corso dei secoli è caduto in un baratro di crisi che ha

ciclicamente portato al governo dittatori spietati o uomini affiliati all'ex potere coloniale, la Francia, arrivando infine al tracollo del 2013, quando una sanguinosa guerra è scoppiata tra due milizie ribelli e ha condotto il Paese nel baratro.

Analizzare questo conflitto significa analizzare una delle tante crisi che si susseguono da decenni nel continente africano dove, dal momento della decolonizzazione, soltanto pochissime nazioni hanno conosciuto una storia post-indipendenza fatta di sviluppo e crescita economica.

Al di là delle atrocità che ogni guerra porta con sé, è altresì importante sottolineare come ci sia quasi un modello di intervento di questi gruppi armati, spesso para-statali perché sostenitori dell'uno o dell'altro candidato al potere, nel proprio territorio. Questi gruppi, armati grazie al traffico illegale internazionale, avanzano dalle proprie roccaforti portandosi dietro violenza e distruzione, utilizzando tattiche e

¹ <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>

strategie a metà tra la guerriglia urbana e il terrorismo vero e proprio.

Nel caso della RCA, l'analisi del conflitto da parte degli operatori internazionali si è fatta da subito molto complicata, ed ha attraversato diverse fasi prima di giungere al giudizio finale; inizialmente infatti, appariva quasi una guerra civile basata su motivi religiosi, poiché i due gruppi principali che si sono fronteggiati, i Seleka e gli Anti-Balaka, si erano fatti rappresentanti dei due gruppi religiosi maggioritari: i musulmani i primi, i cristiani i secondi.

Nel dicembre 2012 la Comunità Internazionale ebbe modo di conoscere i Seleka, nome che in sango, la lingua nazionale centrafricana, significa "alleanza", una coalizione composta da ribelli Chadiani, Sudanesi e ovviamente Centrafricani uniti da un denominatore comune: rovesciare il governo dell'allora presidente François Bozizé e prendere il potere. I combattenti Seleka avanzarono dal nord-est del paese verso Bangui, la capitale, devastando ogni villaggio che incontravano sul loro cammino. Nel

frattempo, nel tentativo di fermare una nuova esplosione di violenza, il contingente della missione internazionale MICOPAX² venne inviato a Bangui, e un accordo di pace venne firmato a Libreville, in Gabon³.

Purtroppo, i Seleka avevano iniziato la loro battaglia e presto si rivelarono per ciò che erano veramente: una scoordinata compagine di combattenti interessati soltanto a saccheggiare ed uccidere. La popolazione nel frattempo iniziò ad identificarli da un punto di vista religioso: erano musulmani, e da tempo i musulmani iniziavano a essere considerati stranieri in terra centrafricana. A contrattaccare l'avanzata Seleka-musulmana si formarono nuove coalizioni cristiane alla ricerca di vendetta per il sangue versato dagli avversari, gli Anti-balaka. Due sono le opinioni contrastanti sull'origine di questo nome: per alcuni si riferisce ai riti di iniziazione ai quali i ribelli venivano sottoposti, riti che si diceva rendessero gli uomini invincibili ai proiettili dei Kalashnikov (*balles-AK* in francese); altri invece

² Mission for the consolidation of Peace in the Central African Republic, <http://www.operationspaix.net/77-operation-micopax.html>

³ <https://www.reuters.com/article/us-car-rebels/central-african-republic-signs-peace-deal-with-rebels-idUSBRE90A0NR20130111>

sostengono che il nome derivi dalla parola *balaka* che in sango significa machete, e dunque i ribelli venivano identificati come guerrieri cristiani con un machete per contrastare la violenza dei Seleka.

La retorica dello scontro tra cristiani e musulmani sembra molto comune, ma nel caso specifico si è rivelata errata: storicamente la RCA è sempre stata esempio di integrazione tra le due comunità religiose, frutto di un passato dove si sono susseguiti Sultanati e stati occidentali. La convivenza era pacifica, ma è stata esacerbata dall'attitudine scriteriata dei capi di stato che si sono succeduti, a forza di golpe, dal 1960 ad oggi.

La corruzione è sicuramente uno dei problemi più gravi e che più hanno inciso sulla storia del paese; ogni presidente infatti si è dedicato all'appropriazione indebita dei beni di Stato, si è impegnato ad aumentare le fortune della propria famiglia e del proprio clan, a discapito di una popolazione che negli anni si è fatta sempre più povera e arrabbiata.

La tensione latente degli anni di governo da Bokassa⁴ in poi ha causato la deflagrazione di violenza del 2012: i gruppi armati dei Seleka e Anti-Balaka non stavano combattendo perorando la causa religiosa, ma volevano appropriarsi di un potere che storicamente era sempre finito nelle mani di pochi. Nel tentativo di raggiungere il loro obiettivo, si sono serviti della religione come mezzo per attrarre nelle loro fila quanti più miliziani: non a caso, per aumentare il numero di combattenti venivano sempre scelti ragazzi giovanissimi abitanti delle province, giovani che non sono mai potuti andare a scuola e conducevano una vita al di sotto della soglia di sussistenza. Le promesse economiche sono state la propaganda migliore, riscaldate dagli slogan contro i Cristiani (per i Seleka), e contro i Musulmani (per gli Anti-Balaka). La violenza con cui gli uni e gli altri hanno condotto questo conflitto è inaudita, e ha prodotto una delle più grandi crisi umanitarie degli ultimi 50 anni.

La popolazione della RCA conta 4,7 milioni di persone, di cui ad oggi 3 milioni

⁴ Jean-Bedel Bokassa, noto anche come Salah Eddine Ahmed Bokassa è stato il Presidente della Repubblica Centrafricana (dal 1° gennaio 1966 al 4 dicembre 1976) e

poi imperatore dell'Impero Centrafricano (fino al 21 settembre 1979) col nome di Bokassa I.

sono in una situazione di estremo bisogno di assistenza umanitaria, e tra questi 1,5 milioni sono bambini. Nel paese ci sono 610 mila sfollati, e quasi 600 mila abitanti della RCA sono rifugiati in paesi limitrofi, soprattutto in Chad e Cameroon.⁵ L'emergenza più grave riguarda sicuramente la forte insicurezza alimentare che ha causato, nei primi sei mesi del 2018, la diffusione di Malnutrizione Acuta e Severa (MAS) ⁶tra bambini al di sotto dei cinque anni in 39 delle 71 province del paese.⁷

Ad aggravare la già drammatica situazione del conflitto sono giunte le accuse di violenza sessuale ed abusi perpetrati dalle forze di pace internazionali, contingenti militari sia sotto l'autorità delle Nazioni Unite, che missioni indipendenti degli stati, come l'Operazione Sangaris fortemente voluta dai francesi. Quest'ultima è stata il settimo intervento militare francese nella Repubblica Centrafricana dall'indipendenza della

nazione nel 1960, un intervento rivelatosi poi fallimentare e macchiatosi di uno dei peggiori crimini contro categorie vulnerabili come i bambini.

Dal 2014 l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani è stato impegnato in un'indagine con la collaborazione di UNICEF, per appurare la veridicità delle affermazioni di alcuni bambini, sfollati e dunque residenti nel campo profughi di M'Poko, all'esterno dell'aeroporto di Bangui, di aver subito violenza da soldati Sangaris impegnati nel pattugliamento del campo^{8 9}.

Le modalità di intervento delle Nazioni Unite per la risoluzione di questi gravissimi episodi sono state fortemente contestate, tanto che, ad oggi, nessun soldato è stato condannato per gli abusi inflitti ai minori. Le indagini, svoltesi in Francia dopo che il presidente della RCA ha firmato un accordo dando l'autorizzazione ad esternalizzare

⁵ UNICEF, Central African Republic Humanitarian Situation Report, June 2018
USAID, Central African Republic – complex emergency, August 2018

⁶ Comitato Italiano per l'Unicef, La malnutrizione dei bambini, p.9:” La malnutrizione acuta, conosciuta anche con il termine inglese wasting, si sviluppa come risultato di una rapida perdita di peso o incapacità ad acquisire peso. Essa viene misurata nei bambini attraverso l'indice nutrizionale dato dal rapporto peso/altezza o con la

misura della circonferenza brachiale. Può essere moderata (MAM) o grave (MAS); in quest'ultimo caso, il bambino rischia la vita.”

⁷ Fonte dati UNICEF, Gennaio-Giugno 2018

⁸ <https://www.internazionale.it/reportage/justine-brabant/2017/01/03/missione-sangaris-repubblica-centrafricana-stupri>

⁹ <https://www.ibtimes.co.uk/central-african-republic-un-peacekeeping-accused-bestiality-sex-abuse-against-women-1552411>

l'inchiesta alle autorità francesi, si sono concluse con un non-luogo a procedere.

Allo stesso modo, l'impunità è allargata ai capi delle milizie, ai miliziani, e a tutti coloro che hanno perpetrato violenze e abusi indicibili sui civili, come raccontato in numerosi report delle ONG che lavorano sul campo sin dall'inizio del conflitto. Purtroppo, ad oggi la situazione rimane ancora molto tesa: le strategie di disarmo sono state fallimentari, e una nuova ondata di violenza ha travolto le province nord-orientali, e sud-occidentali del paese, compresa la capitale, Bangui, dove nei mesi di marzo, aprile e maggio 2018 si sono succeduti scontri tra le nuove milizie musulmane, i soldati delle missioni internazionali, e i gruppi cristiani.

Inoltre, è importante ricordare che nelle province sud-orientali del paese vi è un pericoloso outsider, il gruppo ugandese Lord's Resistance Army¹⁰ (LRA), il cui capo Joseph Kony è uno dei criminali più ricercati al mondo. La collaborazione tra LRA e milizie Seleka è molto forte, e i due gruppi sono riusciti ad appropriarsi di una

buona porzione di territorio, estendendo il proprio controllo sulle miniere di oro della zona.

In conclusione, è possibile affermare che il conflitto iniziato nel 2012 non sia ancora terminato: è certamente vero che la crisi si è allontanata dal picco raggiunto negli anni scorsi, ma il governo di Faustin-Archange Touadéra ancora non è riuscito a fermare completamente l'avanzata dei gruppi armati; essi infatti si sono riorganizzati, e continuano ad imporre durissime sanzioni alla popolazione dei villaggi in cui si stabiliscono. Anche nella capitale, specialmente nei quartieri PK5 e PK12 a maggioranza musulmana, gli scontri sono frequenti, e la tensione difficile da placare. La comunità internazionale sta assistendo impassibile di fronte al settimo anno della crisi, e nonostante dal 2013 la RCA sia sotto embargo del consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per la diffusione di armi, nuovi protagonisti si stanno affacciando nel paese, tra i quali la Russia, con i suoi gruppi privati di mercenari

¹⁰ L'Esercito di resistenza del Signore (o LRA per Lord's Resistance Army), attivo dal 1987, è un gruppo ribelle di guerriglia di matrice cristiana, che opera principalmente

nel nord dell'Uganda, nel Sudan del Sud, nella Repubblica Democratica del Congo e nella Repubblica Centrafricana.

pronti a combattere e ad arricchirsi con le concessioni sulle miniere.

Le previsioni non sono dunque rosee, ed il governo centrafricano dovrà tentare il

possibile per non trasformarsi ancora una volta in uno dei molti stati fantasma che occupano il continente africano.

Analisi delle Elezioni Europee

Analisi dei risultati delle elezioni europee: aumento dell'affluenza, le performance dei gruppi, focus del voto in Italia e nel Regno Unito.

Cosa (non) è cambiato in Europa

L'affluenza

Il primo dato che è saltato all'occhio a chi ha osservato i risultati delle elezioni europee è sicuramente l'affluenza. Per la prima volta nella storia dell'Unione,

affluenza ridursi in modo significativo è la Bulgaria, dove comunque è diminuita di soli 5 punti percentuali.

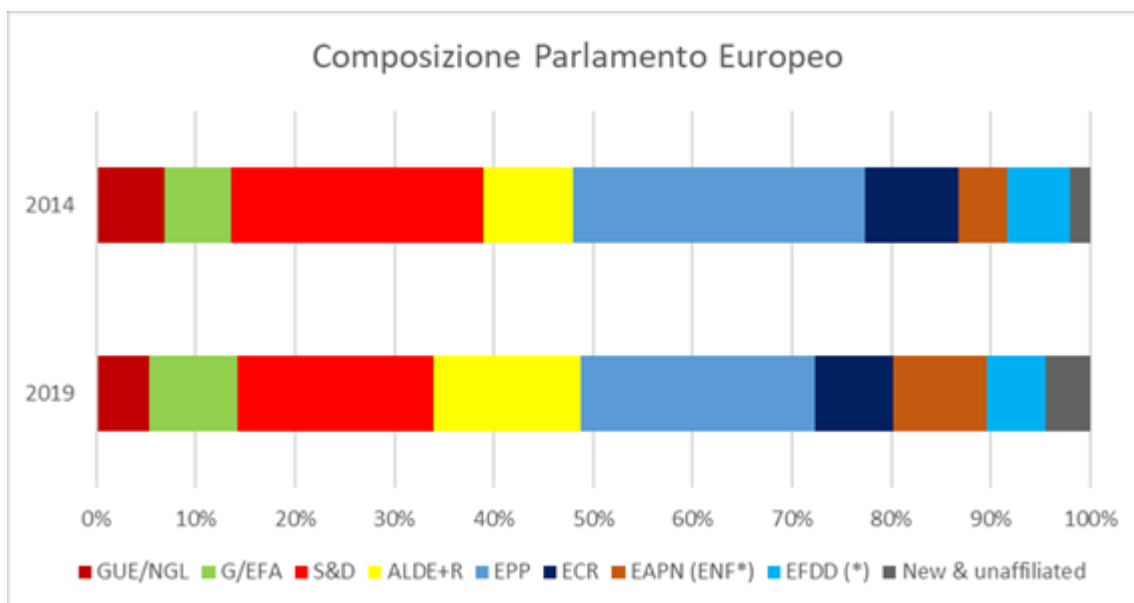
La performance dei gruppi¹²

Popolari e Socialisti

I due gruppi che registrano il peggior risultato sono il Partito Popolare Europeo (EPP) e i Socialisti & Democratici (S&D), che per la prima volta **perdono la maggioranza assoluta** dei seggi all'interno del Parlamento.

Liberali e Verdi

Tra i gruppi che invece hanno il più straordinario successo dei liberali di ALDE, cui si aggiunge anche *Renaissance*, l'alleanza elettorale di Emmanuel Macron¹³. Con il passaggio da 69 a 111 seggi, i liberali avranno sicuramente un ruolo centrale nella prossima legislatura. Festeggiano anche i Verdi, che si



infatti, **l'affluenza è aumentata** rispetto alla tornata precedente, attestandosi al valore più alto da vent'anni (50,97%)¹¹. L'unico Paese che ha visto la propria

attestano quarti (quinti se consideriamo la nuova alleanza di Salvini) e potrebbero per la prima volta aspirare a far parte della

¹¹ <https://www.election-results.eu/turnout/>

¹² Dati presi dalla proiezione di Politico: <https://www.politico.eu/2019-european-elections/> e dal

Parlamento Europeo: <https://www.election-results.eu/seats-political-group-country/2019-2024/>
¹³ <https://www.ilpost.it/2019/05/03/alde-liberali-parlamento-europeo/>

maggioranza all'interno del Parlamento Europeo.

Conservatori, nazionalisti e populist

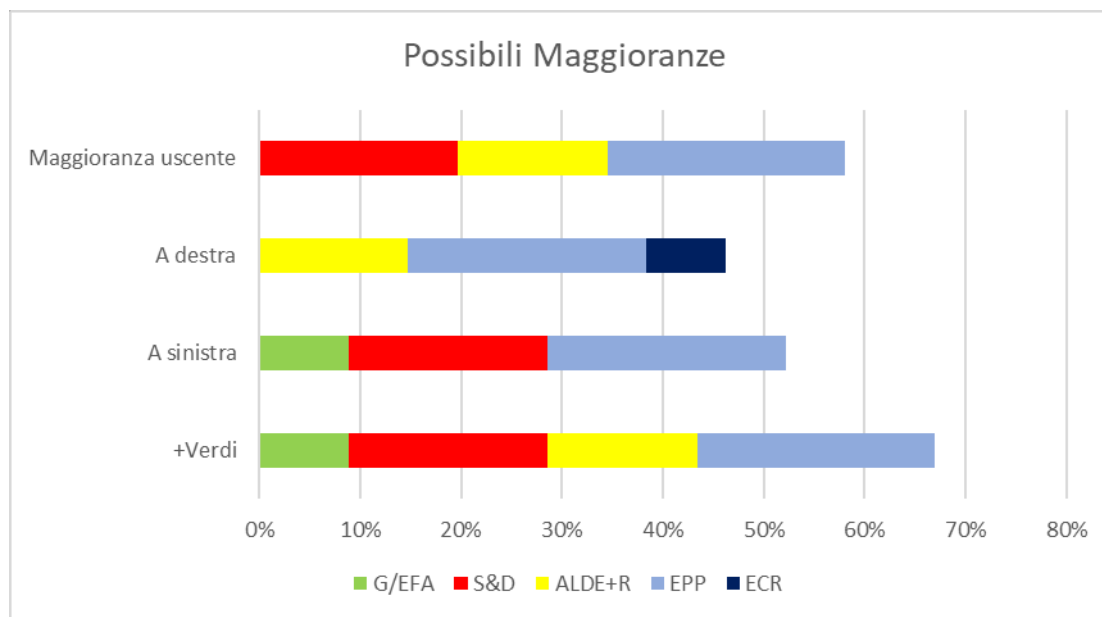
I tre gruppi che invece ottengono un cattivo risultato sono i conservatori (ECR), i nazionalisti (ENF) e populist (EFDD). I conservatori risentono molto del crollo del loro primo partito, i *Conservatives* inglesi, che ottengono solo il 9%.

Nonostante un *exploit* in Italia (*Lega*) e Francia (*Rassemblement National*), i nazionalisti hanno una performance complessivamente sotto le aspettative. Il nuovo gruppo che Matteo Salvini ha in programma di costituire – l'Alleanza per un'Europa dei Popoli e della Libertà

Movimento Cinque Stelle, e tra i nuovi alleati cercati da Di Maio¹⁴ solo i croati di *Živi zid* sono riusciti a portare qualche eurodeputato. Ben difficile dunque dare una prosecuzione al gruppo EFDD, nonostante il successore del suo fondatore Nigel Farage nel Regno Unito, dove il suo *Brexit Party* si attesta primo con il 31,7% dei voti.

La Maggioranza

La maggioranza uscente (una *Große Koalition* con socialisti, liberali e popolari) ha ottenuto i numeri per sostenere una nuova Commissione. Non è escluso che



(EAPN) -, che attira anche partiti precedentemente membri degli altri due gruppi euroscettici, supera di pochi seggi il gruppo dei Verdi. Nonostante la vittoria "in casa", dunque, Salvini difficilmente riuscirà a scalfire la maggioranza del Parlamento.

Il gruppo dei populist infine versa nelle peggiori condizioni: in Italia crolla il

alla maggioranza si aggiungano anche i Verdi, anche se è improbabile che questo lasci fuori l'ALDE (la maggioranza sarebbe infatti troppo ristretta). È esclusa invece la possibilità di una svolta a destra, perché nessuna delle formazioni che potrebbero includere i partiti euroscettici avrebbe la maggioranza.

¹⁴ Per l'annuncio sul Blog delle Stelle: <https://www.ilblogdellestelle.it/2019/01/nasce-leuropa-della-democrazia-diretta-il-nuovo-gruppo-europeo-del-movimento-5-stelle.html>. Gli altri alleati proposti erano i

Gilets jaunes francesi (non presentatisi), i polacchi di Kukiz'15 e i finlandesi di Liike Nyt (che non hanno espresso eurodeputati)

La Presidenza della Commissione

Secondo il metodo *Spitzenkandidat*¹⁵ in uso dal 2014, il Consiglio Europeo dovrebbe presentare il candidato-guida del primo eurogruppo quale nomina per il ruolo di Presidente della Commissione. Tuttavia, il nuovo gruppo formato da ALDE ha già annunciato che non sosterrà la candidatura di Manfred Weber (*Spitzenkandidat* dell'EPP), dato che i popolari non hanno ottenuto che una maggioranza relativa. Il gruppo intende puntare su una nomina che sia in grado di conciliare gli interessi della nuova Commissione¹⁶. Tra i nomi più probabili rientra quindi Margrethe Vestager, già membro del *Team Europe* presentato dall'ALDE. Non si escludono tuttavia i nomi di Michel Barnier e Frans Timmermans, oltre naturalmente a eventuali sorprese.

Il voto in Italia

Uno degli aspetti più interessanti delle elezioni europee sarà sicuramente l'impatto che il risultato avrà sulla politica locale. I risultati, con un'affluenza in lieve calo (-4,75%), vedono invertirsi il supporto dei due partiti di governo, con la Lega che ottiene il 34,3% mentre il M5S si ferma a 17,1% (un risultato persino peggiore del 2014). Questo darà sicuramente più peso a Salvini nelle decisioni della coalizione. Il risultato è ottimo anche per Fratelli d'Italia, che ottiene il 6,5%: se simili numeri si ripetessero a livello nazionale, Giorgia Meloni potrebbe andare al governo con la Lega lasciando fuori Forza Italia.

Proprio lo storico partito di Silvio Berlusconi è uno dei più contriti dopo il risultato, che registra un misero 8,8%. Il Partito Democratico regge invece bene la tornata elettorale, anche se l'aumento in termini percentuali non coincide con un aumento dei voti in termini assoluti.

Nonostante gli ottimi risultati dei liberali in tutta l'Unione, rimane sotto la soglia di sbarramento +Europa, che riceve meno voti rispetto alle elezioni politiche del 4 marzo scorso. Il segretario Benedetto Della Vedova ha convocato una riunione della dirigenza che stabilirà il futuro del nuovo partito.

Anche Luigi Di Maio si trova in difficoltà dopo il voto, e, dopo aver riconosciuto la sconfitta (“impariamo e non molliamo”), dichiara sul Blog delle Stelle¹⁷ che potrebbe essere necessaria una “nuova organizzazione” del Movimento.

Il voto nel Regno Unito

In un mio precedente articolo per Orizzonti Politici¹⁸ avevo sostenuto che queste elezioni europee, nel Regno Unito, sarebbero state dominate dalla questione della Brexit. Il risultato del voto va persino oltre le previsioni, facendo segnare un risultato straordinario al *Brexit Party* (31,7%) e ai *Liberal Democrats* (18,5%), i partiti più schierati (rispettivamente per la hard Brexit e per un secondo referendum). I due partiti tradizionali (*Conservatives* e *Labour*) **non sono i primi due per la prima volta dal 1922**, quando il partito laburista soppiantò i liberali nell'alternanza. *Labour* si attesta infatti terzo con il 14,1% (risultato peggiore dal 1918), mentre i tories arrivano addirittura **quinti** con

¹⁵ <https://orizzontipolitici.it/la-commissione-europea/>

¹⁶ <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/why-manfred-weber-will-probably-not-be-elected/>

¹⁷ <https://www.ilblogdellestelle.it/2019/05/una-grande-lezione-impariamo-e-non-molliamo.html>

¹⁸ <https://orizzontipolitici.it/lo-uk-tra-europee-e-brexit/>

l'8,7%, dietro ai verdi (risultato peggiore della storia del partito, dal 1835).

Il risultato senza precedenti riflette chiaramente l'importanza del tema Brexit, su cui i due partiti tradizionali non hanno ancora preso una posizione solida. Anche così però i due fronti non fanno chiarezza sul futuro del Regno Unito: se Farage ha ottenuto un risultato straordinario, infatti, lo schieramento della Hard Brexit complessivamente raccoglie il 35% (Brexit Party e UKIP), contro il 38% del ben più frammentato fronte "People's

Vote" che chiede un secondo referendum (LibDem, Green Party, ChangeUK¹⁹, lo scozzese SNP e il gallese *Plaid Cymru*).

Starà dunque ai due partiti tradizionali schierarsi definitivamente, sia per recuperare il consenso perduto, sia per muovere l'ago della bilancia sulla permanenza inglese nell'Unione Europea.

¹⁹ Change UK è un partito nato da una secessione europeista all'interno dei due partiti tradizionali. È stato avviato da 7 laburisti dissidenti che fondarono

l'Independent Group. Per maggiori informazioni: <https://orizzontipolitici.it/secessione-laburisti-inglesi/>

L'Italia e le operazioni militari. L'articolo 11 della Costituzione: analisi e commento

Nelle ultime settimane, con l'offensiva delle forze militari legate al Generale libico Haftar verso Tripoli e il governo di Al-Sarraj, sostenuto dall'Italia e dall'ONU, l'opinione pubblica italiana si è divisa sul tipo di politica che Roma dovrebbe perseguire in Libia: da una parte, c'è chi predica la calma; altri vorrebbero che l'Italia sostenesse Haftar piuttosto che Al-Sarraj; altri ancora chiedono invece un intervento militare a sostegno del governo di accordo nazionale con sede a Tripoli. Questi ultimi sono però criticati da chi sostiene che l'Italia non debba partecipare a operazioni militari, perché in contrasto con il diritto nazionale e internazionale, citando l'art. 11 della Costituzione, che dichiara il "ripudio alla guerra" della Repubblica italiana. Ma è davvero così?

Francesco Generoso

Partiamo da una precisazione: la seguente analisi non intende parteggiare per una o per l'altra tesi, né per lo schieramento dell'Italia da parte di uno o l'altro; lo scopo di questo lavoro è chiarire la capacità dell'Italia di partecipare o meno a operazioni militari, e se questo è in ottemperanza al diritto nazionale e internazionale.

L'art.11 della Costituzione italiana è stato spesso citato nel momento in cui l'Italia ha preso parte a missioni militari in giro per il mondo: il tema non è certamente nuovo, ed è stato già oggetto di

discussione in relazione alla partecipazione italiana in Kosovo, alla missione Enduring Freedom e poi alla missione ISAF della NATO in Afghanistan, nonché alla missione Antica Babilonia in Iraq. In verità, l'art.11 è stato, spesso e volentieri, utilizzato senza avere una chiara idea di cosa affermi, seguendo piuttosto le tendenze politiche del momento. Vediamo perché.

L'art. 11 della Costituzione

L'art.11 dichiara: *“L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”*.

Una parte della dottrina giuridica sostiene che è riduttivo affermare che l'art.11 Cost. esprima il solo ripudio alla guerra, peraltro letto in modo errato. Al contrario, si afferma che il ripudio alla guerra debba essere considerato nel contesto di tutti i valori espressi dall'art. 11 Cost., che non si limitano alla sola pace, in quanto comprendenti anche la sicurezza. Sempre secondo parte della dottrina inoltre, l'art. 11 Cost. vieta solo la guerra offensiva, intesa come quel genere di conflitto caratterizzato da un uso totale della forza armata del paese (quali sono state ad esempio le guerre mondiali), ma non dispone in merito agli interventi militari non rientranti in tale categoria, che invece dovrebbero essere valutati di volta in volta in base alle norme dettate

dal diritto internazionale e dalle Nazioni Unite²⁰.

Questo orientamento dottrinale è certamente condivisibile, soprattutto vista l'evoluzione dell'interpretazione dei dettami costituzionali in base al ruolo politico assunto dall'Italia sullo scenario europeo (nell'Unione europea) e internazionale (con l'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite e alla NATO). Molto spesso l'errore compiuto, in particolare dalle forze politiche che si trovano in un dato momento storico all'opposizione, è stato quello di associare l'art. 11 Cost. al ripudio della guerra in assoluto, comprendendo qualsiasi tipo di azione delle forze armate che non fosse finalizzato alla difesa del paese come da art. 52 Cost.²¹.

Tuttavia negli ultimi anni, soprattutto visti i mutamenti dello scenario internazionale dal periodo post II Guerra Mondiale ai giorni nostri, l'Italia ha sottoscritto diversi trattati in ambito europeo e internazionale per tutelare le proprie esigenze in materia di sicurezza e difesa. In questo contesto l'art. 11 Cost. ha trovato una diversa interpretazione e applicazione attraverso, seppur in maniera controversa, un compromesso tra gli impegni assunti dall'Italia in ambito internazionale e i principi costituzionali. Una sorte simile l'ha avuto l'art. 10 Cost.²², che ha subito un'evoluzione interpretativa per garantire l'adattamento dell'ordinamento giuridico interno alle norme del diritto internazionale

generalmente riconosciute, nonché in base a tutte quelle norme emanate dai vari organismi internazionali (come quelli dell'Unione europea), che in alcuni casi sono addirittura vincolanti per l'Italia.

Ritornando all'art. 11 Cost., con un'analisi appena più attenta dell'intero contenuto risulta chiaro che la norma costituzionale non si limiti ad affermare il semplice ripudio alla guerra, anche perché, in maniera alquanto banale, la storia ci insegna che per evitare la guerra occorre l'accordo di tutti gli Stati eventualmente coinvolti. Inoltre, se nell'art. 11 Cost. fosse sancita una sola scelta di principio come quella del ripudio, l'Italia non avrebbe potuto aderire ad alcuna alleanza che contemplasse la difesa collettiva, come la NATO e l'Unione europea. Alcuni hanno anche cercato di sostenere un principio di neutralità che trasparirebbe dall'art. 11 Cost., ma occorre fare una precisazione. Bisogna fare una distinzione tra le scelte adottate e formulate dai principi costituzionali e posizioni di neutralità come quella adottata ad esempio dalla Svizzera.

Lo stato di neutralità proibisce, in tempo di pace, al paese di partecipare ad alleanze e di concedere basi ad altri e, in tempo di guerra, di partecipare a conflitti appoggiando l'una o l'altra parte. Bisogna inoltre aggiungere che la neutralità è anche una disciplina giuridica, che si riflette con norme giuridiche cogenti all'interno degli ordinamenti degli Stati, e,

²⁰ N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, quarta edizione, G. Giappichelli, Torino p. 103.

²¹ L'art. 52 recita: "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica".

²² L'art. 10 recita: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici".

di conseguenza, deve essere considerata e rispettata dagli altri Stati.

Come detto quindi, si può affermare che l'art. 11 Cost., nella parte in cui dispone che *“l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli”*, esclude solamente *“la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli”* ma non impedisce, invece, la *“guerra di difesa”* (per legittima difesa), che anzi è in linea con quanto affermato dall'art. 52 Cost., nonché con i principi affermati dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite che garantiscono l'esercizio del diritto di autodifesa individuale e collettiva.

Non potrebbe essere il contrario, altrimenti sarebbe paradossalmente negato all'Italia di difendersi dall'aggressione di un nemico attraverso lo strumento della guerra o, nel quadro di una difesa collettiva, di difendere un proprio alleato, cosa che è prevista dai trattati dell'Alleanza Atlantica e dell'Unione europea, di cui l'Italia fa parte.

Nella parte in cui si dichiara *“del ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”*, anche in questo caso si afferma il divieto per l'Italia di utilizzare la guerra, ma non di utilizzare altri strumenti (come la rottura di relazioni diplomatiche, sanzioni economiche etc.), che non possono rientrare certamente nella categoria di aggressione armata.

Infine, di fondamentale importanza è la parte in cui si afferma che la Costituzione *“consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”*: infatti, è stato possibile per l'Italia limitare la propria sovranità in favore di

organizzazioni internazionali create proprio per promuovere la pace e la giustizia. Questa scelta si adatta perfettamente con la scelta del ripudio alla guerra, in quanto il perseguimento di pace e giustizia tra le Nazioni è certamente un modo ottimale di allontanare lo spettro della guerra. Il problema nasce laddove, nel concreto, alcune organizzazioni di cui l'Italia fa parte non solo perseguono la pace ma garantiscono la sicurezza internazionale, anche attraverso l'uso della forza, in alcuni casi con attività preventiva. Per questo alcuni sostengono che la limitazione di sovranità da parte dell'Italia, in favore di alcuni organismi internazionali, non sia perfettamente corrispondente al dettato costituzionale, ovvero alla differenza tra l'*“assicurare la giustizia tra le Nazioni”* e il *“garantire la sicurezza internazionale”*, nonostante questo sia presente all'interno della Carta delle Nazioni Unite. In questo contesto poi, vanno considerati tutta una serie di trattati e norme internazionali che hanno in parte incrinato il ruolo gerarchico della Costituzione, e che anche su questo tema hanno prodotto degli sconvolgimenti all'ordinamento giuridico interno.

Il diritto internazionale e le organizzazioni internazionali

Nel diritto internazionale l'uso della forza militare è limitato, per tutti gli Stati, dall'art. 2 comma 4 della Carta delle Nazioni Unite, con l'eccezione regolata dall'art. 51 per il caso di autodifesa, ossia come reazione ad un'aggressione

armata²³. Nel diritto internazionale consuetudinario è considerata autodifesa lecita anche la reazione ad una minaccia di attacco, purché essa sia immediata e non dia possibilità di agire diversamente. In entrambe le situazioni, la reazione armata deve osservare dei requisiti, ovvero quelli di necessità e di proporzionalità, quindi l'assenza di scelta e la forza della risposta all'aggressione²⁴. Tralasciando le ipotesi riguardanti la legittima difesa, gli Stati non sono autorizzati ad usare la forza militare. Sono invece considerate lecite le operazioni atte a eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Le operazioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite possono essere di diverso tipo. Le *peace support operations* (PSO) comprendono sia operazioni coercitive, intese come missioni per imporre la pace (*peace enforcement*), sia di mantenimento della pace (*peace keeping*), durante le quali l'uso della forza è limitato all'autodifesa e alla difesa del mandato. Le prime appartengono al capo VI della Carta delle Nazioni Unite, le seconde al capo VII.

Come detto in precedenza, le Nazioni Unite hanno, tra gli scopi indicati all'art.1 comma 1, l'obiettivo di “mantenere la pace e la sicurezza internazionale”: la sicurezza internazionale rientra quindi tra i fini principali dell'ONU, oltre quello di mantenere la pace. Garantire la sicurezza internazionale è certamente un compito diverso da quello di “assicurare la

giustizia fra le Nazioni”, ovvero quello presente nell'art. 11 Cost. Mentre il primo obiettivo assume un ruolo di vigilanza dell'ordine internazionale, assicurando lo status quo, il secondo punta a contrastare tutto ciò che potrebbe creare tensioni tra le Nazioni, tali da spingere popoli e governi a condurre pratiche ostili, come appunto la guerra. Per salvaguardare la sicurezza internazionale occorre quindi “assicurare la giustizia fra le Nazioni”, come affermato dal principio costituzionale. Per quanto riguarda le misure adottate dal Consiglio di Sicurezza, ai sensi dell'art. 43 comma 1 della Carta delle Nazioni Unite, “*al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i Membri delle Nazioni Unite s'impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*”. Pertanto anche l'Italia, che ha ratificato la Carta, qualora richiesto è tenuta a rendere disponibili al Consiglio le proprie forze armate, previa ratifica dell'accordo. Seppur vero che, secondo l'art. 87 Cost., la ratifica dei trattati internazionali spetta al Presidente della Repubblica quando non è necessaria l'autorizzazione preventiva del Parlamento ai sensi dell'art. 80 Cost., ovvero quelli di natura politica, per quanto concerne l'uso delle forze armate all'estero, poiché tali accordi sono

²³ Corte IG, Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua c. Stati Uniti), 27 giugno 1986. La Corte sottolinea “if an armed attack occurs”.

²⁴ Corte IG, Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua, cit., § 94: «The Court therefore finds that Article 51 of the Charter is only meaningful on the basis that there is a “natural” or “inherent” right of self-defence, and it is hard to see how this can be other than of a customary nature, even if its present content

has been confirmed and influenced by the Charter». Corte IG, Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari, parere, 8 luglio 1996, §§ 41-44: «The submission of the exercise of the right of self-defence to the conditions of necessity and proportionality is a rule of customary international law ...These requirements of Article 51 apply whatever the means of force used in self-defence».

certamente espressione della politica estera italiana e di difesa e sicurezza, questi ultimi devono necessariamente seguire l'iter affermato dall'art. 80 Cost, quindi il passaggio preventivo al Parlamento per l'autorizzazione, dal momento che solo questo può consentire la valutazione politica dell'accordo o del trattato. Non vi è dubbio alcuno che questo procedimento, che riguarda non solo le richieste da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ma anche quelle di NATO e Unione europea, rafforza il principio costituzionale di sovranità popolare.

Anche l'Unione europea, come sancito dal Trattato sull'Unione europea all'articolo 10 A comma 2, attua politiche al fine di *“preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne”*. Tali propositi, come individuato dal Consiglio europeo, rientrano all'interno degli obiettivi strategici dell'Unione. L'Italia ha potuto ratificare il Trattato visto che gli obiettivi prefissati, perseguiti conformemente ai principi della Carta ONU, sono assimilabili ai principi della Costituzione e, in particolare all'art.11 Cost., attraverso l'evoluzione interpretativa accennata inizialmente. Tale interpretazione permette a quella finalità di *“assicurare la giustizia tra le Nazioni”* la possibilità di trovare uno sbocco attraverso le missioni all'estero delle Forze Armate.

La scelta di assimilare tali disposizioni dall'UE fu certamente più facile di quanto accaduto con il Patto Atlantico.

L'entrata nell'Alleanza Atlantica dell'Italia generò un dibattito molto energico, che in alcuni casi sfociò in manifestazioni e violenze: l'adesione di Roma al Trattato di Washington sancì una scelta di politica estera che poneva l'Italia nel gruppo dei paesi occidentali, nato sotto la guida statunitense dopo la II Guerra Mondiale, che si contrapponeva al blocco comunista guidato dall'Unione Sovietica. Tra gli articoli del Patto Atlantico troviamo di fondamentale importanza l'art. 5, il quale prevede che *“un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art.51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale”*. L'art. 51 della Carta dell'ONU infatti, non prevede la sola autodifesa individuale, ma anche l'autodifesa collettiva, nata da accordi e alleanze come, appunto, il Patto Atlantico. Le cose cambiano quando, dopo la fine della Guerra Fredda e lo smantellamento dell'Unione Sovietica, la NATO adotta un nuovo *“Concetto Strategico”*, il quale aggiungeva alle disposizioni contenute nell'art. 5 una nuova funzione di organo stabilizzatore e di risoluzione di conflitti, anche al di fuori del territorio alleato. In poche parole, la NATO si rendeva disponibile a prevenire conflitti e condurre operazioni anche nei casi non previsti dall'art. 5, affiancando quindi, oltre alla classica *“difesa collettiva”*, anche il concetto di

“sicurezza collettiva”, con compiti di *peace keeping* e *peace enforcement*, *crisis management* e *peace building*. Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, la NATO ha espanso il ventaglio di interventi in risposta alle sfide poste alla sicurezza collettiva date dal terrorismo e dalle nuove minacce ibride come il cyberterrorismo, le organizzazioni criminali transnazionali etc. Il nuovo approccio strategico della NATO pone alcune problematiche sia rispetto alla Costituzione sia in rapporto a ONU e UE (nonostante soprattutto con quest'ultimo si cerchi di trovare un coordinamento sui problemi comuni in materia di sicurezza e difesa²⁵). Risulta dubbio anche l'inquadramento della NATO rispetto alla Carta ONU: infatti appare impropria la collocazione della stessa nel Capitolo VIII della Carta, ovvero tra le “organizzazioni regionali”, mentre risulta più adatto inserire le missioni dell'Alleanza nel Capitolo VII. Il Patto Atlantico rappresenta un vincolo per l'Italia, non solo per l'utilità che offre in merito alla protezione del nostro paese, ma anche per averla collocata nel gruppo occidentale che, negli anni del 20° secolo, ha portato notevoli vantaggi ai suoi appartenenti, diversamente da quanto accaduto con il blocco comunista e i suoi Stati. Tuttavia, risulta ancora difficile trovarne una giusta collocazione nel diritto internazionale.

L'Italia e la difesa nazionale

Come affermato anche dal più recente “Libro Bianco” del Ministero della

Difesa, il contesto globale attuale è diventato incredibilmente complesso, difficile da interpretare e il cui futuro impossibile da prevedere. Ciò che si può certamente notare è la tendenza, almeno nel futuro prossimo, di un aumento delle instabilità in alcune aree del mondo, tra cui alcune che ci riguardano da vicino, come il Mediterraneo, l'Africa e il Medio Oriente. Solamente considerando gli eventi più recenti, fenomeni come le Primavere Arabe, la nascita e la fine dell'ISIS e le massicce migrazioni provenienti dall'Africa subsahariana hanno costretto una ridefinizione, ben più ampia, di quella che è la difesa nazionale e la funzione assunta dalla Difesa, sia in capo al governo che alle Forze Armate, dinanzi a queste sfide. Detto questo, nell'attuale scenario mondiale, le missioni militari devono necessariamente adottare una flessibilità maggiore, che tenga conto non solo della sicurezza e della sovranità territoriale nazionale, ma anche dei valori e principi della civiltà occidentale, di quelli dell'ordinamento internazionale, della salvaguardia e tutela degli interessi dello Stato, del contrasto alle violazioni dei diritti umani, della pace e della prevenzione da nuove e vecchie minacce.

In tal senso, nel 2016 l'Italia ha adottato una nuova disciplina riguardante la partecipazione dell'Italia a missioni internazionali. La legge n. 145 del 2016²⁶ (detta anche “legge quadro sulle missioni internazionali”), novellata poi dall'art. 6

²⁵ Vds. NATO, Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, 10 luglio 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm

²⁶ Gazzetta Ufficiale n° 178, Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. (16G00159), 1 agosto 2016.

del decreto legge n. 148 del 2017²⁷, ha cercato di colmare il vuoto normativo rappresentato dall'assenza di una normativa di carattere generale riguardante le missioni internazionali. La legge ha definito così, in via permanente, la procedura da seguire sia per l'inizio di nuove missioni (art. 2 comma 2), sia il proseguimento di quelle in corso (art. 3 comma 1). Le disposizioni contenute nella normativa, in via generale, si applicano al di fuori del caso riguardante la dichiarazione dello stato di guerra deliberato dal Parlamento e dichiarato, ai sensi dell'art. 87 Cost., dal Presidente della Repubblica, e in conformità ai principi dell'art. 11 Cost., in base al quale, come già affermato, consente all'Italia di limitare la propria sovranità a favore di organizzazioni internazionali il cui scopo è assicurare la pace.

La legge, in particolare, individua il tipo di missioni, i principi da osservare e il procedimento da seguire per istituire o mantenere le missioni. Il testo riconosce le missioni di *peace keeping* e *peace enforcement*, citando esplicitamente quelle delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali di cui fa parte, ovvero NATO e UE. Il testo, secondo alcuni, si riferisce anche a quelle missioni istituite secondo il diritto internazionale che comprendono le cosiddette “coalizioni internazionali” (come la *Global Coalition* contro l'ISIS) e le missioni finalizzate a interventi umanitari. Le missioni devono inoltre compiersi nel rispetto dei principi stabiliti dall'art. 11 Cost., del diritto internazionale generale e umanitario e del

diritto penale internazionale. Per quanto concerne il procedimento legislativo, il Parlamento assume un ruolo centrale, rendendo la legge “effettiva” la prassi, spesso disattesa, che faceva precedere l'avvio di una missione all'estero da una discussione del Parlamento. Spesso e volentieri, infatti, la ratifica avveniva successivamente, con la conversione in legge del decreto legge che stabiliva il finanziamento della missione.

In linea generale, può operarsi un distinguo tra due procedimenti, a seconda che ci riferiamo alle nuove missioni o a quelle in corso. Per le nuove missioni, il primo passo è dato dalla legge di bilancio annuale che stabilisce l'importo per finanziare le missioni in corso; il Consiglio dei Ministri delibera in caso di nuove missioni all'estero, previa comunicazione al Presidente della Repubblica. Le delibere sono presentate alle Camere con annesse relazioni tecniche sugli oneri finanziari; entro dieci giorni dalla data di applicazione delle delibere, il Ministro dell'Economia, su richiesta delle amministrazioni interessate, può disporre un anticipo del 75% delle somme destinate al fondo per le missioni; il governo, con uno o più decreti del presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.), ripartisce le somme destinate alle varie missioni; infine le Camere esprimono il proprio parere sui profili finanziari degli schemi dati dai D.P.C.M. presentati dal governo. Per il proseguimento delle missioni in corso, invece, il primo passo viene dal governo, che entro il 31 dicembre di ogni anno presenta una relazione sullo stato delle

²⁷ Gazzetta Ufficiale n° 242, Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. (17G00166), 16 ottobre 2017.

missioni in corso, segnalando proroghe o modifiche, corredata da relazioni tecniche sugli oneri finanziari; le Camere successivamente discutono e deliberano; anche in questo caso, entro dieci giorni dalla data di applicazione delle delibere, il Ministro dell'Economia, su richiesta delle amministrazioni interessate, può disporre un anticipo del 75% delle somme destinate al fondo per le missioni; il governo ripartisce con i D.P.C.M. le somme per le varie missioni; le Camere esprimono il proprio parere sui profili finanziari degli schemi dati dai D.P.C.M. presentati dal governo.

Le missioni italiane violano la Costituzione?

Da quanto detto finora, possiamo affermare che l'ordinamento nazionale risulti ormai integrato e, obbligatoriamente, subordinato alle norme di diritto internazionale consuetudinarie, ritenute *erga omnes*, e alle norme provenienti da quegli organi a cui l'Italia ha deciso di cedere parte della propria sovranità, come le istituzioni europee. Questo ha fatto sì che il quadro normativo generale si allontanasse forse da alcuni principi costituzionali, come quelli sanciti dagli artt. 11 e 10 comma 1 Cost.

Tuttavia, l'internazionalizzazione del nostro ordinamento giuridico probabilmente non era né evitabile né, tanto meno, considerabile in maniera negativa. L'Italia, dopo aver partecipato a una guerra di aggressione portata avanti dall'Asse durante la II Guerra Mondiale, ha dovuto riguadagnare fiducia sullo scenario internazionale ed europeo, per cui è stata costretta, in qualche modo, ad adeguarsi alle scelte fatte dai paesi

occidentali, dopo essere riuscita ad aderire a ONU e NATO. Tale scelta, col senno di poi, è stata complessivamente positiva, visti gli effetti che l'ingresso in queste organizzazioni (e nell'UE) ha prodotto per l'Italia, garantendole prosperità e sviluppo nonché un rinnovato ruolo di primo piano sullo scenario europeo e occidentale. L'Italia ha perciò dovuto, in qualità di membro di tali organizzazioni, fornire la propria disponibilità a misure collettive, anche militari, interpretando in maniera diversa ed evolutiva i dettami degli artt. 10 comma 1 e 11 Cost.

In ciò ci viene in aiuto l'art. 42 della Carta dell'ONU: riprendendo quanto sancito dall'art.1 comma 1 della stessa Carta, che prescrive l'obbligo di *“prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace”*, l'art. 42 autorizza il ricorso all'uso della forza in deroga al divieto generalmente prescritto, fornendo al Consiglio di Sicurezza (qualora ritenga inadeguate o si siano dimostrate tali altre misure) il potere di intraprendere ogni azione necessaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale attraverso l'uso di forze navali, terrestri e aeree. In forza di ciò, l'Italia ha adottato e recepito nell'ordinamento interno tali disposizioni, attuando un'evoluzione interpretativa dei dettami costituzionali esistenti. Con la legge n. 145 del 2016, si è altresì cercato di garantire il fondamento della formula democratica sancita dal principio di sovranità popolare presente nell'art. 1 Cost., valorizzando la centralità del Parlamento e ponendo alla base delle missioni italiane i principi sopracitati del diritto internazionale e della Costituzione.

La definizione dell'interesse nazionale nella società globale

Un procedimento politico per la definizione dell'Interesse Pubblico. L'interesse nazionale è un concetto i cui contorni appaiono di difficile definizione: il suo esser legato alle caratteristiche di una nazione così come ai sentimenti di un popolo ne determinano il continuo mutare.

Di Matteo Mirti

L'interesse nazionale è un concetto i cui contorni appaiono di difficile definizione: il suo esser legato alle caratteristiche di una nazione così come ai sentimenti di un popolo ne determinano il continuo mutare.

Appartiene più al piano delle scelte politiche che al dominio della scienza, da ciò derivando la sua difficile definizione, nonostante esso si componga di quei valori e principi che, come evidenziato da Tocqueville²⁸, rappresentano, originando nel punto di inizio di un percorso sociale, il punto di riferimento cui le società, gli Stati, guardano al fine di orientarsi nel loro cammino di crescita.

Rispetto a tale percorso si può osservare come lo Stato italiano, nato nell'800 e definito nelle due guerre mondiali, si trova oggi inserito in un contesto internazionale che, sia dal punto di vista geopolitico, geo-economico e

istituzionale, sia con riferimento agli attori delle relazioni internazionali, appare a tal punto sviluppato da modificare la stessa funzione finora attribuita allo Stato. In questo contesto l'esercizio della leadership diviene un elemento in grado di incidere sull'interesse nazionale nei tre momenti dell'individuazione, affermazione e tutela di esso.

Da qui la necessità di prendere in considerazione l'azione svolta dai partiti politici al fine di individuare aspetti rispetto ai quali è possibile intervenire al fine di aumentare la capacità di "resilienza istituzionale"²⁹ ad affermazione e tutela dell'interesse nazionale.

Il concetto di sovranità delimitava i confini dello spazio di azione statale, del dominio riservato, entro il quale lo Stato godeva della massima libertà di scelta politica e di azione amministrativa.

Tale spazio appare oggi sempre più ristretto in ragione sia di limiti posti dal diritto internazionale, si pensi ai diritti umani o alla disciplina in materia ambientale, sia dell'emergere di fenomeni transnazionali, quali le migrazioni, e globali, quali il terrorismo e le problematiche del mondo cyber, rispetto ai quali l'azione statale non può non svolgersi che in cooperazione, e quindi entro i limiti da questa derivanti, con altri Stati e soggetti di rilievo internazionale.

A Westfalia vennero definiti i caratteri propri dello Stato nella sua dimensione internazionale: il diritto, l'economia, la forza, la diplomazia. A partire da allora

²⁸ A. TOCQUEVILLE, "La democrazia in America"

²⁹ Resilienza qui intesa quale capacità di riformare le proprie strutture statali e sociali così che l'interesse nazionale all'"Unità della Patria" e "alla Libertà dei Cittadini" venga riaffermato e tutelato entro "il mutato

quadro di riferimento". Sia consentito rinviare ad un precedente e più approfondito scritto, MATTEO MIRTI, Resilienza Istituzionale, *Opinio Juris Law and Politics Review*, fascicolo IV, 2016.

ogni soggetto dell'ordinamento della Comunità Internazionale ha gestito la sua azione, nei diversi ambiti indicati, in rapporti di natura bilaterale o comunque attraverso trattati coinvolgenti un numero ristretto di Stati. Rapporti che erano sottoposti alle norme di diritto internazionale che, data la loro natura consuetudinaria e i caratteri dei soggetti di tale ordinamento, costituivano limiti estremamente tenui all'azione degli Stati³⁰.

A partire dalle due guerre mondiali si sviluppa un fenomeno di progressiva "istituzionalizzazione" delle relazioni internazionali e di valorizzazione del ruolo del diritto attraverso la creazione di organizzazioni internazionali, universali, regionali, settoriali, ogni una delle quali costituente al contempo un ordinamento giuridico a se e un attore delle relazioni internazionali.

³⁰ Nel diritto internazionale il limite della discrezionalità che lo Stato può esercitare in ragione della propria Sovranità è stato variamente ricostruito sulla base della teoria delle competenze o della teoria della potestà di governo funzionale.

Sul presupposto della mancanza di una funzione esecutiva centralizzata, la teoria delle competenze configura gli Stati come organi dell'ordinamento internazionale i quali agiscono sulla base di competenze ad essi delegate per il perseguimento di interessi di carattere generale. La teoria della potestà di governo descrive, a sua volta, i poteri discrezionali degli Stati come manifestazioni della sovranità internazionale al di fuori della sfera territoriale che le norme internazionali consentono per il perseguimento di scopi specifici. Nel primo caso i poteri discrezionali degli Stati, in quanto competenza delegata, soggiacciono ai limiti stabiliti dall'ordinamento delegante. Nel secondo caso i limiti ai poteri discrezionali vengono definiti di volta in volta intorno all'obiettivo dello Stato agente. A livello giurisdizionale il controllo sui poteri discrezionali degli Stati si è sviluppato progressivamente ad opera in particolare della Corte Internazionale di Giustizia a partire dal principio di ragionevolezza. Nella sua giurisprudenza più risalente la Corte richiamava la ragionevolezza al solo scopo di escludere la legittimità dell'esercizio arbitrario ed illogico dei poteri Sovrani. Diversamente in tempi più recenti il requisito della ragionevolezza è stato valorizzato nell'ambito di un giudizio sull'adeguatezza, la necessità e la proporzionalità dell'azione dello Stato in particolare nelle situazioni in cui l'esercizio del potere può interferire con la tutela di

Rispetto a tale fenomeno già Santi Romano osservava come non si potesse escludere *"a priori che gli Stati, o anche solo taluni (...) non debbano col tempo, più che svolgersi, rimanere in un certo senso, compresi e forse assorbiti in maggiori organizzazioni non propriamente statuali"*³¹.

Successivamente M.S. Giannini sottolineava come vi erano *"amministrazioni internazionali in numero crescente"* che comportavano il mutamento del *"quadro di riferimento"*³².

Attualmente si osserva *"che gli Stati sono condizionati da fatti economici e sociali che non possono influenzare, almeno non in modo determinante"* e *"per porvi rimedio, almeno in parte, hanno creato nuovi poteri pubblici ultra statali"*³³.

L'evoluzione di tali ordinamenti evidenzia come gli enti internazionali, pur creati da Stati, abbiano nel tempo sviluppato un

interessi di altri Stati parti di un accordo o riferibili alla Comunità Internazionale in quanto tale. Come è stato rilevato, la giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia si inserisce nella tendenza *"a rendere più concreto e strutturato il meccanismo di controllo dell'esercizio dei poteri discrezionali"* (DEBORAH RUSSO, *"Sull'uso della ragionevolezza da parte della Corte Internazionale di Giustizia nel controllo sull'esercizio dei poteri discrezionali degli Stati"*, in Riv. Di Dir. Internazionale Vol. XCVII Fasc. 2 anno 2015, Giuffrè Editore) Tendenza che appare comune ad altre istanze giurisdizionali internazionali, sia a livello regionale che universale.

³¹ SANTI ROMANO, discorso inaugurale dell'anno accademico 1917-1918

³² M. S. GIANNINI *"Il pubblico potere"* Bologna 1985 pag. 12 e 138.

³³ G. DELLA CANANEA *"Legittimazione e accountability nell'organizzazione mondiale del commercio"* Riv. Trim. Dir. Pubbl. Pag 732; Cf. anche S. CASSESE *"La crisi dello Stato"* Bari-Roma 2002, ID. *"Lo spazio giuridico globale"* Bari- Roma 2003. In generale sullo sviluppo dei poteri pubblici globali, tra i molti, si vedano: STEFANO BATTINI, *"La globalizzazione del diritto pubblico"*, Riv. Trim. Dir. Pubbl. N. 2/2006; G. DELLA CANANEA, *"I pubblici poteri nello spazio giuridico globale"*, Riv. Trim. Dir. Pubbl. N. 1/2003; S. BATTINI, *"L'impatto della globalizzazione sulla pubblica amministrazione e sul diritto amministrativo: quattro percorsi"*, Giornale di diritto amministrativo n. 3/2006.

ruolo e una funzione che prescinde gli interessi degli Stati Membri e che sempre più indirizza la loro azione verso la tutela di interessi propri dell'organizzazione³⁴.

Questo fenomeno di apertura degli ordinamenti nazionali all'ordinamento della Comunità Internazionale³⁵ spinge ad una riflessione circa i limiti, all'elaborazione e alla tutela degli interessi nazionali, derivanti dall'emergere di interessi ultra statali e le forme di tutela approntabili.

La definizione e la tutela dell'interesse nazionale, da questo punto di vista, non possono esser più affidate al solo strumento della diplomazia stante il mutato assetto istituzionale e degli attori internazionali non più coincidente con la Comunità Internazionale delineata a Westfalia.

A tali azioni sono chiamati infatti i vari organi dello Stato, le diverse amministrazioni pubbliche, i soggetti politici, culturali ed economici e quanti interagiscono sul piano internazionale in materie sensibili per la difesa degli interessi nazionali.

In un momento in cui lo Stato nazionale assume progressivamente i caratteri di uno "STATO INTERNAZIONALE", ovvero

di uno Stato sempre più volto all'amministrazione, per quanto di sua competenza, di problematiche più ampie della nazione, appunto trans nazionali o globali, questo stesso Stato può considerarsi "nuovo".

Lo Stato d'altra parte è, per sua natura, coinvolto in un costante processo di riforme al fine di adattare le sue strutture al mutare della società.

Tuttavia oggi il processo di riforma è dettato non più dall'esigenza di armonizzare l'azione statale rispetto "*ai molti interessi assuefatti e soddisfatti negli ordinamenti antichi*"³⁶ bensì dall'esigenza di armonizzare gli interessi nazionali con gli interessi emergenti nel costituendo "ordinamento globale"³⁷ sviluppando la capacità di individuare ciò che concretamente costituisce un interesse nazionale e di porre in essere azioni amministrative di attuazione della politica nazionale che tengano conto delle forme e dei soggetti coinvolti nell'amministrazione delle problematiche trans nazionali e globali.

Questo processo di riforma non può non interrogarsi su quale sia l'interesse nazionale primariamente toccato da tali

³⁴Il riferimento è, come esempio e in maniera sintetica, all'evoluzione delle dottrine strategiche NATO e all'affermarsi di principi tipici del diritto amministrativo nell'ordinamento WTO attraverso la giurisprudenza del sistema contenzioso WTO. Nel primo caso emerge, a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso la tendenza ad adattare l'azione dell'organizzazione al mutare del contesto in cui è inserita l'organizzazione in funzione della prospettiva propria di quest'ultima che non necessariamente rispecchia la sintesi delle posizioni espresse dagli Stati Membri (Cannizzaro, "La nuova dottrina strategica della NATO e l'evoluzione della disciplina internazionale sull'uso della forza" in "NATO, conflitto in kosovo e Costituzione Italiana" a cura di Natalino Ronzitti, Collana studi giuridici Università LUISS, Giuffrè editore, 2000; Picone "La guerra del Kosovo e il diritto internazionale generale. Pag. 314 in Picone "Comunità Internazionale e Obblighi erga omnes" Jovene editore 2006 pag. 314). Nel secondo caso numerosi

sono i Report dell'organo contenzioso dell'organizzazione in cui si richiamano a fini decisori principi giuridici elaborati dalla giurisprudenza in materia amministrativa, negli ordinamenti nazionali. Rispetto a tale evoluzione del diritto la dottrina parla di Global Administrative Law sul quale si vedano, le numerose pubblicazioni di S. Cassese e le opere ivi citate; le pubblicazioni in argomento dell'Istituto di Ricerca sulla Pubblica Amministrazione – IRPA.

³⁵ANTONIO CASSESE "L'apertura degli ordinamenti nazionali all'ordinamento della Comunità Internazionale", collana "Lezioni Magistrali" dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Facoltà di Giurisprudenza, Edizione Scientifiche, Napoli

³⁶SILVIO SPAVENTA, "Giustizia nell'Amministrazione e altri scritti", Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli

³⁷S. CASSESE, Il diritto amministrativo globale: una introduzione, in Riv. trim. dir.pubbl., 2005, n. 2, p. 331 ss, ID "Oltre lo Stato", Editori Laterza 2006, pag. 68 ss.

mutamenti al fine di delineare, da un lato, le forme e gli strumenti di tutela più adatti e, dall'altro, di definire le forme di azione che permettano di tutelare e affermare sul piano della Comunità Internazionale i valori posti a base della società italiana al fine di contribuire, nella dialettica con gli altri attori, a delineare un ulteriore passo del percorso di Crescita della Comunità Umana.

Nel delineare una risposta a tali interrogativi occorre tener presente come la nazione, il popolo, lo Stato, che pur vivono seguendo mutevoli visioni politiche, rinvergono il loro fondamento in alcuni elementi che appaiono come costanti nel percorso storico di crescita nel quale si è definito lo stato moderno e attraverso i quali è possibile ricostruire il concetto di interesse nazionale nelle sue diverse eccezioni.

Prendendo a riferimento la narrazione del Risorgimento³⁸ come scolpita nell'Altare della Patria è possibile individuare all'interno del percorso risorgimentale, valori, ideali, a cui più di altri si è informata l'azione fondatrice dello Stato Unitario³⁹. Se poi si cercano tali valori nelle costituzioni⁴⁰ pre risorgimentali e risorgimentali prima, nello Statuto Albertino e nella Costituzione del 1948 poi, emerge la costante attribuzione alla realizzazione di un momento costituente

il valore fondante della Sovranità, in quanto in esso si fondono il sentire della nazione con le sue strutture volte a garantire e tutelare la sua Unità e la Libertà dei cittadini⁴¹.

Conseguentemente è possibile assumere che la sovranità, il suo esercizio e le forme in cui questo avviene, rappresentino elementi oggetto di interesse nazionale in quanto espressioni di un valore fondante presente fin dall'inizio della vicenda unitaria.

Significativo, rispetto al punto di vista qui adottato, è la scelta dell'Assemblea Costituente, di cui all'Art. 11 Costituzione, di attribuire alla Sovranità, solo ora pienamente e sostanzialmente acquisita⁴², una peculiare propensione ad interagire con la Comunità Internazionale.

Questa proiezione internazionale dello Stato italiano rende necessario adeguare la lettura di tali elementi costanti, al mutato quadro della società nazionale e internazionale in cui si colloca l'Italia al fine di individuare il contenuto attuale dell'interesse nazionale.

Alle classi dirigenti attuali, ai leader attuali, è quindi richiesta la capacità di interpretare, rispetto all'attualità, i caratteri fondanti di uno Stato, declinandoli in un'azione di leadership

³⁸L. SALVATORELLI, "Pensiero e azione del risorgimento" Piccola biblioteca Einaudi, 1943.

³⁹ I fregi dell'Altare della Patria indicano, sinteticamente: la collocazione al centro del Mediterraneo, il Pensiero e l'Azion e risorgimentali, il diritto e la concordia, la forza e il sacrificio, la Dea Roma, la stirpe e l'amor di patria, l'industria e l'agricoltura, le regioni e l'unità compiuta dai Savoia, il milite ignoto, i due motti "Patria Unitate" "Civium Libertate".

⁴⁰ A cura di A. AQUARONE, M. D'ADDIO, G. NEGRI, "Le Costituzioni italiane", Edizioni di comunità, Milano 1958.

⁴¹ Si fa riferimento al concetto di Sovranità quale "capacità di determinarsi". Presupposto della Sovranità è infatti la soggettività, ovvero l'esistenza fattuale di un ordinamento Statale originario e libero. Un ordinamento, in altri termini, la cui istituzioni, trovando esse fondamento nel sentire dei

suoi cittadini, godano della legittimità ad agire politicamente e amministrativamente. Dalla prospettiva interna di conseguenza l'effettività della sovranità discende dalla capacità di porre in essere processi democratici (con riferimento all'ordinamento italiano) effettivi di tipo sia politico decisionale, sia amministrativo. Tale capacità, nel momento storico attuale, deve esser sempre più valutata anche con riferimento alle interazioni di livelli decisionali, sia politici sia amministrativi, di tipo sovranazionale.

⁴²Considerata la nota precedente, dal punto di vista del diritto internazionale la Sovranità si era affermata a partire dal 1861 tanto che l'ottenimento del riconoscimento, seppur giuridicamente privo di valore, ha rappresentato il principale problema dei governi nella primissima fase di vita dello Stato Unitario, vedi L. SAIU "La politica estera italiana".

che sappia individuare nel particolare il valore generale di interesse nazionale e che, al contempo, sappia agire temperando l'esigenza di tutela dell'interesse nazionale con quella di contribuire al crescere del mondo interagendo all'interno degli ordinamenti della cooperazione internazionale.

Questa attività appare oggi particolarmente complessa in ragione di diversi fattori.

Sul piano degli attori coinvolti in questo processo si registra un fenomeno di moltiplicazione e diversificazione degli attori pubblici e privati.

Sul piano delle procedure decisionali si assiste, parimenti, ad una decentralizzazione del processo decisionale ed esecutivo⁴³ che sempre più avviene nell'interazione tra diversi livelli, statali e sovranazionali, così come al loro stesso interno.

Infine sul piano più propriamente giuridico dei processi di *law making*, appaiono sempre più efficaci gli strumenti di soft law utilizzati dalle organizzazioni internazionali.

Questi aspetti richiedono lo sviluppo di nuove competenze, di analisi, elaborazione, comunicazione e attuazione

delle politiche di volta in volta individuate.

Parlamenti, governi e amministrazioni nazionali, centri di cultura, attori privati di interesse nazionale, sono chiamati ad assumere scelte e a svolgere la loro azione, in consessi sempre più decentrati, settoriali, e internazionali che richiedono elevate competenze tecniche e politiche.

Il mutamento della Comunità Internazionale, indicato nei suoi tratti più generali, costituisce un fenomeno la cui ampiezza copre i più vari aspetti della vita di uno Stato. In linea generale esso richiede lo sviluppo di una capacità di "resilienza" sia delle istituzioni statali sia della cittadinanza nelle sue varie sfumature.

Istituzioni e cittadini che non appaiono disgiunti bensì strettamente legati poiché l'uno è fondamento dell'indipendenza e della libertà dell'altro.

In questo senso, il principale problema cui occorre far fronte, nell'ottica della tutela della Sovranità in quanto interesse nazionale primario espressione di un valore fondante, è rappresentato dall'affievolirsi di quel legame, tra le istituzioni⁴⁴ dello Stato e i cittadini⁴⁵, che sorregge "l'Unità della Patria".

⁴³ Questo fenomeno di decentralizzazione dei processi decisionali e amministrativi si rinviene sia in una dimensione verticale nei rapporti tra ordinamento nazionale e sovranazionale; sia in una dimensione orizzontale nazionale, nei rapporti tra organi costituzionali politico amministrativi, centrali e regionali, e tra questi e centri politico amministrativi che trovano la loro fonte nella legge ordinaria (spesso in attuazione di direttive e regolamenti europei) quali, ad esempio, le Autorità Indipendenti; sia, infine, all'interno dei consessi internazionali tra organi generali, quali, ad esempio, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e i comitati istituiti al fine di trattare determinate questioni, ad esempio i Comitati istituiti dall'Assemblea Generale stessa.

⁴⁴ Nei limiti del presente scritto il termine "istituzioni" viene usato per far riferimento a tutti quegli enti di carattere pubblico i quali svolgano una funzione strutturale nel funzionamento dello svolgimento della vita sociale.

Pertanto con "istituzioni" si intendono tanto le istituzioni più propriamente statali quali gli organi costituzionali, quanto enti quali le Università e altri che rilevino nei diversi ambiti sociali. In entrambi i casi tali "istituzioni" svolgono la funzione di sorreggere le libertà che la Costituzione riconosce ai cittadini derivano da tale ragione la loro forma organizzativa e di azione. Aspetti quest'ultimi su cui sono maggiormente evidenti i punti di frizione con le dinamiche attuali.

⁴⁵ Si tengano presenti soprattutto le diverse accezioni della cittadinanza legate alle diverse forme dei fenomeni sociali di tipo trans nazionale e globale. La definizione della cittadinanza costituisce un problema centrale poiché su di essa si fonda la legittimità dell'azione statale. Rispetto a tale azione il tema della cittadinanza pone rilevanti problemi in materia di "libertà politiche" e in materia di welfare. Nell'un caso la questione riguarda la necessità di esser certi del rispetto dell'interesse nazionale nel caso di un cittadino

Occorre quindi ripensare nel costituendo “Stato Internazionale” gli strumenti di democrazia che nello Stato nazionale concretizzavano quel legame al fine di porre in essere quell’attività di resilienza funzionale all’affermazione e alla tutela dell’interesse nazionale

In particolare il riferimento è allo strumento “partito politico” la cui funzione è quella di permettere ai cittadini di partecipare alla determinazione e all’attuazione della politica nazionale e quindi dell’interesse nazionale.

Nell’attuale fase la partecipazione dei cittadini sembra esser sempre più una “partecipazione emotiva”, una sorta di identificarsi nell’adesione alla posizione politica del singolo politico che sappia elevarsi al ruolo di leader⁴⁶, nazionale, locale o altro che sia. Ciò porta l’interesse nazionale a coincidere con l’interesse di volta in volta perseguito da quanti esercitano la funzione di leadership ed in particolare la funzione di definizione politica dell’interesse generale da perseguire.

A tale processo non sono estranei quei soggetti politici ove l’identificazione avviene con riferimento ad un valore ideale che, pur appartenente alla generalità delle persone, viene riconosciuto in funzione distintiva solo da alcuni. In questo caso, pur essendovi concordia sull’interesse ideale da perseguire, non vi sarà un’azione coerente

di origini straniere che, acquisita la cittadinanza, giunga a ricoprire ruoli rilevanti nelle istituzioni politiche. Certezza che è una necessità anche rispetto a cittadini di origine italiana ma rispetto ai quali il sistema dei partiti italiani, con il loro radicamento nel territorio e la loro conoscenza dei gruppi sociali e delle loro istanze, ha rappresentato finora uno strumento congruo al problema. Sul piano della rappresentanza politica si tengano presenti anche i problemi derivanti dal dato quantitativo del numero di persone soggette alla cura dello Stato. Nell’altro caso la questione si pone con riferimento ai fenomeni sociali legati alla sempre maggiore propensione delle persone a risiedere in un Stato per un tempo determinato prima di spostarsi

poiché sono disomogenei gli interessi concreti che sorreggono l’azione, coincidendo essi con la molteplicità e varietà degli interessi naturalmente presenti all’interno di una società. Tutti per definizione di pari valore insuscettibili di differenziarsi in ragione della loro rilevanza rispetto al perseguimento di un interesse di carattere nazionale.

In entrambi i casi l’interesse nazionale perseguito non appare essere il risultato di una sintesi politica il cui processo di elaborazione sia realmente espressione delle diverse istanze sociali.

Da questo punto di vista infatti, il rimpicciolimento del mondo ha favorito l’emergere sul piano politico nazionale di istanze nuove e disomogenee, nel campo dell’effettività dei diritti umani o della tutela ambientale, in materia di concorrenza, servizi pubblici e tutela dei cittadini consumatori/utenti, ed altre che trovano la loro origine in fenomeni sempre più trans nazionali e globali e che, al contempo trovano espressione in gruppi sociali differenziati difficilmente riconducibili alle categorie politologiche tradizionali.

Da una diversa visuale si può osservare come lo strumento partito così delineato presenti delle criticità anche nello svolgere la sua funzione di selezione della classe dirigente. Attività questa che deve esser svolta tenendo presente

altrove, oltre che ai fenomeni migratori. Viene a mutare un fondamento essenziale dello “stato sociale” ovvero la stabilità temporale della platea di riferimento e della loro capacità contributiva. Da un sistema pensato e strutturato su una visuale di lungo periodo si tende ad un sistema di breve periodo. Un sistema in cui la capacità contributiva del singolo è direttamente legata alle sue esigenze di breve periodo. Le quali possono richiedere un’anticipazione di risorse che, in un sistema pensato per il lungo periodo, gli sarebbero state restituite in forma diversa solo al cessare della sua capacità contributiva.

⁴⁶ (o, semplicemente, che sappia comunicare questa sua aspirazione).

l'importanza sempre maggiore che andrà ad assumere l'attività di enti sovranazionali, sia di natura politica che tecnica e, più in generale dei processi di decentralizzazione delle decisioni politiche.

Si pone in altri termini il problema di individuare una disciplina attuativa dell'art. 49 della Costituzione che possa costituire una risposta alle problematiche che i fenomeni descritti pongono rispetto alla tematica dell'esercizio della Sovranità. L'articolo in oggetto disciplina la libertà di associazione politica statuendo che *"Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"* in tal modo rappresentando il secondo corollario al principio di libertà di associazione di cui all'art. 18 della Costituzione⁴⁷

Secondo l'interpretazione della Corte Costituzionale, nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi, *"i partiti politici sono garanti della Carta costituzionale quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati"*⁴⁸.

Ad essi, chiarisce la Corte *"l'art. 49 attribuisce la funzione di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"*

Conseguentemente *"le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee, costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per*

concorrere nell'ambito del procedimento elettorale"

A ciò consegue, come evidenziato dalla Corte Costituzionale che *«i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.»*: ad essi, perciò, non può essere riconosciuta, così come richiesto dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953, *«la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali»*.

Come efficacemente sintetizzato, l'art. 49 Cost. *"indica in modo appropriato che i partiti politici dovrebbero costituire la cinghia di trasmissione tra corpo elettorale e istituzioni rappresentative"*⁴⁹.

Ad essi spetta, in altri termini, di rinnovare quel legame tra il popolo e le sue istituzioni che rappresenta il valore ultimo su cui poggia la costruzione risorgimentale dello Stato Unitario e ora delle Istituzioni della Repubblica.

Di ciò vi è riferimento nella stessa norma costituzionale la quale, da una parte, *"indica come suoi destinatari i cittadini avendo la norma funzione attuativa del momento di passaggio tra il popolo e i mezzi mediante il quale il primo esercita la sua sovranità ai sensi dell'art. 1 II comma Costituzione"*⁵⁰.

Da altro punto di vista la norma fissa il limite dell'intervento dei partiti politici cui spetta solo il delimitato compito di

⁴⁷ Per un inquadramento generale del principio di libertà nelle diverse accezioni si vedano CARETTI, DE SIERVO "Istituzioni di diritto pubblico" Nona edizione, G. Giappichelli Editore, Torino.

⁴⁸ Corte Costituzionale, ordinanza n. 79 del 2006. L'ordinanza in oggetto si inserisce nel dibattito dottrinale circa la norma dell'art 49 Cost. . secondo una parte della dottrina tale norma è intesa come attribuzione ai partiti di

una specifica funzione costituzionale; da altra parte della dottrina è intesa come disposizione diretta a tutelare un diritto di partecipazione dei cittadini, rispetto al quale i partiti svolgerebbero un ruolo meramente strumentale

⁴⁹ ACHILLE CHIAPPETTI, "La Costituzione ritrovata", Giappichelli Editore 2008, pag. 100.

⁵⁰ ACHILLE CHIAPPETTI, cit., pag. 101

concentrare e trasferire verso le istituzioni le indicazioni del corpo elettorale⁵¹.

Ai partiti politici spetta quindi, nella Costituzione Repubblicana, il ruolo di congiunzione tra i due ideali fondanti il Pensiero risorgimentale: la Libertà dei Cittadini e l'Unità della Patria.

È nella loro azione, pertanto, che si misura la reale capacità di un popolo di determinarsi, aspetto fondante la Sovranità dello Stato e dal quale deriva il reale valore di quest'ultima sul piano delle relazioni interstatali.

Azione che non può non costituire oggetto primario di interesse nazionale in quanto il suo sviluppo costituisce un elemento da cui dipende il funzionamento delle istituzioni.

La norma costituzionale individua l'azione dei partiti politici come rivolta da una parte verso i cittadini, dall'altra verso le istituzioni.

Nel primo caso i caratteri attuali della società e i fenomeni che in essa si sviluppano comportano l'emergere di nuove e differenziate istanze rispetto alle quali alle strutture sociali di tipo politico associativo si pone il problema di fornire loro uno spazio di discussione oltre che gli strumenti per la loro valorizzazione.

Nel secondo caso il principale problema che si pone di fronte ai partiti politici consiste nel mantenere un'unità di indirizzo a fronte dei molteplici livelli politico decisionali sviluppati all'interno e all'esterno dello Stato apparato delineato dalla Carta Costituzionale. A tale problematica è legata la necessità di svolgere un'attività di individuazione della classe dirigente che sia in grado,

tecnicamente e politicamente, di sostenere l'azione politica nei diversi livelli in cui questa si svolge.

Da qui l'importanza, ai fini della affermazione e della tutela dell'interesse nazionale, ricoperta dalle leggi che regolamentano la competizione elettorale e la presentazione delle liste elettorali.

Tuttavia esse rappresentano una condizione necessaria ma non sufficiente al fine di adeguare il sistema di rappresentanza politica alle dinamiche politiche e sociali del mondo contemporaneo.

La norma dell'art. 49 della Costituzione, ad avviso dello scrivente, non esaurisce la sua portata nei termini indicati. Essa, attribuendo ai cittadini il diritto di concorrere con metodo democratico all'interno dei partiti politici, disciplina un ulteriore momento della vita e della funzione dei partiti rispetto alle azioni di definizione e affermazione dell'Interesse Nazionale.

Non solo l'attività che tali soggetti pongono in essere nel momento elettorale, verso i cittadini e verso le istituzioni, bensì anche il rapporto tra il singolo e il soggetto associativo vengono assoggettati, dalla norma costituzionale, al rispetto del metodo democratico.

In altri termini il metodo democratico deve essere applicato anche rispetto all'instaurazione del vincolo associativo tra il singolo cittadino e il soggetto associativo; alle modalità con cui vengono poste in discussione le diverse istanze sociali di cui i cittadini, singoli o aggregati, sono portatori; al modo con cui il partito politico si rapporta ad altri soggetti sociali

⁵¹ ACHILLE CHIAPPETTI, cit., pag. 101 l'autore continua: "dato che la politica nazionale si svolge e conclude in una fase pre istituzionale, distinta da quella in cui si concretizza il piano delle scelte politiche riservate agli organi costituzionali (FERRARA)". I successivi paragrafi del testo indicato trattano delle problematiche legate al

sistema dei partiti politici. In particolare delle disfunzioni che essi creano al funzionamento degli organi costituzionali in ragione della loro sostanziale sovrapposizione alle amministrazioni, nazionali e ancor più locali.

che non svolgono attività politica ma che essendo anch'essi espressione della libertà dei cittadini costituiscono un elemento di quel pluralismo che caratterizza la società; alle modalità con cui vengono composte le liste elettorali e più in generale al modo in cui vengono attribuiti incarichi all'interno della struttura partitica.

Lo sviluppo di tale disciplina appare fondamentale nell'ottica dell'affermazione e della tutela dell'interesse nazionale.

Si assume infatti, che il "Pensiero" italiano consideri l'esercizio delle libertà politiche fondamento ed al contempo espressione primaria della Sovranità. Questa, a sua volta, è soggetta, nella sua concreta realizzazione, al crescere del mondo di cui ne segue il percorso mutando le forme di organizzazione statale sulla spinta del sentire del popolo che individua come propria l'una o l'altra forma a seconda dei vari momenti storici. Di conseguenza la Sovranità rinviene il suo fondamento e concretizzazione nella libertà dei cittadini e nell'unità delle istituzioni statali. Due elementi che si fondano nel momento costituente ma che trovano la loro riaffermazione nell'esercizio delle libertà politiche. Diviene in tal modo compito primario dei partiti svolgere un'azione che sia in grado di rinnovare il legame tra il popolo e le sue istituzioni⁵².

In questo senso non appare sufficiente disciplinare il tipo di attività che i partiti svolgono, la partecipazione alla competizione, e le modalità con cui questa si svolge, la disciplina elettorale.

Occorre adeguare la disciplina del soggetto associativo di cui all'art. 49 Costituzione ai caratteri della società

attuale e alle sue problematiche. Occorre, in altri termini, porre attenzione alla disciplina del modo di essere e di rapportarsi con le diverse componenti sociali, con le diverse problematiche e le diverse forme istituzionali di esercizio del potere politico, del soggetto associativo "partito politico".

La democrazia è una qualità che non può essere attribuita. Essa riposa nelle procedure (nei procedimenti) attraverso cui viene data effettiva attuazione alla partecipazione del singolo alla vita pubblica.

Ed è in tali procedure che, garantendo la libera partecipazione del cittadino al processo politico, si tutela la Sovranità in quanto essa risiede non solo sul "riconoscimento" (politico) da parte delle altre nazioni, ma in primo luogo dalla "libertà dei cittadini" di "concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico nazionale" così sancendo l'Unità della Patria la quale riposa, appunto nella Libertà dei Cittadini di definire il limes di tale libertà.

Indirizzo politico che attualmente deve far fronte a nuove problematiche trans nazionali e globali, a nuovi fenomeni sociali e ad un nuovo concetto di cittadinanza, a nuove forme multilivello, nazionali e sovranazionali, del processo decisionale.

L'interesse nazionale, pertanto, può essere determinato e tutelato solo successivamente ad una azione di adattamento al "mutato quadro di riferimento" degli strumenti di partecipazione politica i quali sono strumento a servizio dei due valori fondanti lo stato italiano, la "Libertà dei cittadini" e "L'Unità della Patria".

⁵² Azione che si ritiene costituire oggetto di interesse nazionale primario posta a tutela di un valore fondante lo Stato italiano.

Azione che può trovare il suo strumento nella definizione della disciplina di un procedimento politico che, distinta dalla disciplina della competizione elettorale e da quella relativa al finanziamento e alla trasparenza degli attori politici, delinei un percorso partecipato di definizione dell'interesse nazionale, rispetto il quale i soggetti politici, fondati sulle norme del codice civile, assumono un ruolo di garanzia.

Procedimento politico che permetta la definizione e l'affermazione dell'Interesse Nazionale declinando le diverse e mutevoli istanze della società attuale entro il quadro di valori che, posti a fondamento della Repubblica Italiana, ne garantiscono l'Unità determinandone al contempo l'originalità e l'indipendenza del suo ordinamento.

La democratizzazione interrotta del mondo ex sovietico: i casi di Romania e Bulgaria

Continua la nostra analisi sui processi di democratizzazione interrotti nell'ex mondo sovietico. Romania e Bulgaria, due paesi che hanno lottato arduamente per entrare nell'Unione Europea, ma la cui condizione democratica peggiora di anno in anno.

Di Emanuel Pietrobon

Romania e Bulgaria, due paesi che hanno affrontato un percorso storico sostanzialmente simile sin dall'epoca dell'espansionismo russo ed ottomano sui Balcani, e che ancora oggi, nonostante siano culle di due popoli e culture diverse, sono accomunati da diversi elementi, tra i quali la difficoltà nella costruzione di veri e propri stati democratici e di culture del diritto e della legalità, sia nella classe politica che nella società civile.

Entrambi i paesi sono considerati delle democrazie imperfette da una serie di organizzazioni non governative ed enti che si occupano a livello internazionale di monitorare lo stato dell'avanzamento democratico nel mondo, tra i quali Freedom House e l'Economist Intelligence Unit.^{53 54 55}

53 Scheda della Bulgaria su Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/bulgaria>

54 Scheda della Romania su Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/romania>

Il caso della Bulgaria

In Bulgaria la transizione democratica è avvenuta in maniera pacifica, attraverso la trasformazione del Partito Comunista Bulgaro (PCB) nel Partito Socialista Bulgaro (PSB). Nel Psb confluirono tutti i quadri dirigenti provenienti dall'era comunista, tranne l'esautorato Todor Živkov, segretario generale del Pcb e dittatore ininterrottamente dal 1954 al 1989.⁵⁶

Il Psb vinse le prime elezioni libere del paese, tenutesi nel 1990, formando l'Assemblea Costituente incaricata di redigere la nuova costituzione e disegnare la nuova Bulgaria, e guidando la fase cruciale della transizione democratica.

Durante questo periodo, gli ex quadri dirigenti del Pcb decisero per se stessi quali posizioni di governo occupare, spesso scegliendo ruoli dirigenziali nelle ex compagnie pubbliche diventate private, utilizzati per spostare miliardi di lev sui loro conti correnti. La crisi seguita alla transizione verso un'economia di mercato fu ugualmente sfruttata, sia dai politici che dal crimine organizzato, per depredare il paese di ulteriori risorse, condizionando pesantemente la direzione socioeconomica della società, che negli anni è peggiorata.

La situazione politica, culturale, economica e sociale è andata gradualmente peggiorando negli anni,

55 Democracy Index: <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>

56 Samà, G., Bulgaria: La morte di Želju Želev, primo presidente della Bulgaria democratica, East Journal, 11/02/2015

senza che l'entrata nell'Unione Europea sortisse alcun effetto benefico, neanche a livello materiale, ossia di infrastrutture. La Bulgaria è, da alcuni anni, il paese comunitario che vanta il maggior numero di record negativi relativamente al proprio status di sviluppo, non solo democratico: la peggiore libertà di stampa, la peggiore qualità della vita, il più alto tasso di inquinamento, il più qualitativamente scarso sistema sanitario, il maggior tasso di persone a rischio povertà (il 40% nel 2018), i livelli più alti di corruzione.⁵⁷

Stando ai rapporti annuali di Freedom House, che valuta la democraticità attraverso un'indice da 1 a 7, dove 7 rappresenta la valutazione più bassa, il punteggio della Bulgaria è diminuito da 3 a 3,4 fra il 2009 ed il 2018, a causa del graduale peggioramento di tutti i componenti dell'indice. In particolare, FH ha evidenziato il clima di ostilità, contornato da violenza, in cui operano i giornalisti, la forte ingerenza politica sui media, gli scarsi progressi in tema di giustizia indipendente, e la corruzione pervasiva – quest'ultima resta la principale piaga del paese, è multidimensionale e non mostra segni di miglioramento.⁵⁸

L'attuale presidente bulgaro, Rumen Radev, ha più volte criticato il sistema partitocratico instaurato da Bojko Borisov, eletto per la terza volta alla carica di primo ministro nelle elezioni del 2017, denunciando in un discorso pubblico tenuto il 9 novembre 2018 che “le fondamenta della [nostra] democrazia

sono minacciate ad un livello critico [...] Gruppi di pressione e corruzione hanno permeato l'intero sistema di governo, rendendolo prepotente”.⁵⁹

Le conseguenze della corruzione endemica si propagano su ogni sfera di rilevanza pubblica: politica, sanità, informazione, economia. La questione della scarsa trasparenza dietro il finanziamento ai mezzi di informazione è così sentita dalla popolazione, che i bulgari sono i più diffidenti tra gli europei per ciò che concerne la fiducia nei media. Il New Bulgarian Media Group, proprietà di Delyan Peevski, magnate e politico per il Movimento per i Diritti e le Libertà, controlla l'80% della distribuzione della carta stampata del paese. L'influenza sui media della società e l'immagine poco limpida di Peevski sono i fattori-chiave dietro il posizionamento del paese all'ultimo posto nell'Ue per la libertà di stampa secondo l'ultimo rapporto aggiornato di Reporter Senza Frontiere.⁶⁰ Inoltre, la minoranza che rappresenta il “giornalismo libero”, ossia indipendente, autofinanziato e dedicato soprattutto ad indagini sulla corruzione e sui rapporti Stato-crimine organizzato, è fatta oggetto di minacce, intimidazioni, aggressioni, arresti, ed anche omicidi.⁶¹

Il 6 ottobre 2018, la giornalista Viktoria Marinova, presentatrice del programma investigativo Detector, incentrato su inchieste di corruzione, scandali, malapolitica e crimine organizzato, viene ritrovata morta sulle rive del Danubio, in

57 Bulgaria, corruzione e povertà. La cenerentola che governa l'Europa, La Stampa, 13/01/2018

58 Vedi nota 1

59 Bulgarian president sees democracy ‘under threat’, Euractiv, 12/11/2018

60 Scheda sulla Bulgaria in Reporter senza frontiere: <https://rsf.org/en/bulgaria>

61 Vedi nota precedente

un parco di Ruse, la sua città natale. Le indagini confermeranno in seguito la morte estremamente violenta, affiancata da uno stupro.^{62 63}

La corruzione non sarebbe un tema di rilevanza nazionale se fosse legata esclusivamente ad una minoranza della classe politica e della grande imprenditoria che ne fa utilizzo per tornaconti economici di spessore, un problema che è presente in ogni paese a tinte diverse, ma in Bulgaria si tratta di un fenomeno del tutto peculiare, poiché esteso ed incontrollato, oltre che pericoloso se sottoposto ad indagine. Come denunciato dal presidente Radev, una situazione del genere non ha potuto che nuocere alla democrazia, erodendola dall'interno sino alle fondamenta, e si spiega anche attraverso l'influenza giocata nell'economia e nella politica dal crimine organizzato e dagli oligarchi, che con esso sono in affari.

Il ricercatore Stefan Antonov ha descritto nei dettagli il ruolo dei magnati e dei grandi mafiosi nella vita pubblica bulgara in "The Age of the Oligarchs: How a group of political and economic magnates have taken control of Bulgaria". Secondo Antonov, un piccolo gruppo di potere, formato appunto da oligarchi vicini al crimine organizzato, ha preso il controllo dei settori-chiave del paese, ottenendo un'influenza significativa sul processo decisionale politico ed economico,

62 Bulgarian journalist Viktoria Marinova killed in Ruse, BBC, 08/10/2018

63 Viktoria Marinova murder: Bulgarian man says he did not mean to kill journalist, The Independent, 19/10/2018

64 Antonov, S., The Age of the Oligarchs: How a group of political and economic magnates have taken control of Bulgaria, Reuters Institute,

utilizzata a proprio vantaggio, per interessi personalistici, a detrimento della collettività.⁶⁴

Lo stesso attuale primo ministro Borisov proviene dal cosiddetto ambiente dei "musi", un termine bulgaro con il quale si denotano quei criminali-lottatori riciclati affaristi durante la transizione democratica in maniera poco chiara e la cui epopea ha costituito un capitolo importante della storia post-comunista, condito di guerre di mafia ed omicidi di figure di primo piano come quello del primo ministro Andrei Lukanov nel 1997, di Ilya Pavlov nel 2003, all'epoca l'uomo più ricco del paese, e del banchiere Emil Kyulev nel 2005, ognuno associato alla galassia dei "musi".^{65 66}

Se in paesi come Polonia e Ungheria cresce il bacino di popolazione favorevole a partiti guidati da visioni autoritarie e illiberali, in Bulgaria è invece cresciuto costantemente il sentimento nostalgico verso il passato comunista, alimentato dalla corruzione dilagante e dalle precarie condizioni di vita, entrambe imputate all'avvento del capitalismo e della democrazia.

Secondo il Pew Research Center, nel 1991 il 75% della popolazione vedeva con favore la transizione democratica, una percentuale diminuita a poco più del 50% nel 2009.⁶⁷ Cinque anni dopo, un sondaggio dell'istituto di ricerca Alpha evidenziava che soltanto il 25% dei bulgari ripudiava apertamente l'esperienza dittatoriale, e che solo il 2%

65 Crimine e politica in Bulgaria: i 'musi', Osservatorio Balcani e Caucaso, 19/03/2003

66 Zola, M., Bulgaria: Sofia e la lobby mafiosa, East Journal, 25/03/2010

67 Nell'Europa dell'est cresce la nostalgia del comunismo, Reuters, 09/11/2009

riteneva fosse stato realizzato un vero stato di diritto.⁶⁸

Il caso della Romania

In Romania la transizione democratica è avvenuta violentemente, con una rivoluzione popolare, coadiuvata dalle forze armate e dagli stessi quadri del Partito Comunista, terminata con l'esecuzione dei coniugi *Ceausescu* il 25 dicembre 1989. Come nel caso bulgaro, gli ex comunisti hanno continuato ad egemonizzare il panorama politico, riciclandosi sotto nuove vesti e sfruttando la liberalizzazione dell'economia per occupare posti-chiave nei settori strategici, accumulando enormi ricchezze a detrimento della popolazione e dello stesso paese.

La classe politica è guidata da interessi personalistici e/o lobbistici, ed il peso di ciò si riverbera in maniera profonda sia nella società, protagonista di periodiche mobilitazioni di massa, spesso violente e spesso alla base del ritiro di riforme di legge controverse e/o della caduta di interi esecutivi, sia nella politica, frammentata, polarizzata, basata su una retorica volutamente spettacolarizzata, volgare, e populista.^{69 70 71 72 73}

Per tali motivi, la Romania si è trasformata rapidamente nel paese più

politicamente instabile dell'Unione Europea: l'esecutivo più solido avuto nel post-1989 fu guidato da Adrian Năstase dal 2000 al 2004, e nonostante i progressi in lato economico fu costellato da scandali di corruzione. Nel dopo-Năstase si assiste all'aumento della fragilità del sistema politico, particolarmente accentuato dopo la caduta dell'ultimo governo Ponta nel 2015, al quale si sono succeduti 4 governi, di cui l'ultimo, guidato da Viorica Dăncilă, entrato in carica a gennaio scorso.^{74 75}

La corruzione è agli stessi livelli della Bulgaria ed è alla base di frequenti scandali che investono politica, economia, sanità, frutto della commistione tra interessi pubblici e privati. Diversi sono i politici di rilievo nazionale che sono stati travolti da scandali di corruzione, costatigli il consenso popolare e la credibilità in sede europea, pur continuando a ricoprire un ruolo influente nel processo decisionale attraverso i propri "delfini", tra essi: Adrian Năstase, Victor Ponta, Liviu Negoită, Liviu Dragnea.^{76 77 78 79}

Nel 2017, i tentativi del governo Grindeanu di risolvere il problema del sovraffollamento carcerario attraverso una grazia generale per condanne inferiori ai 5 anni e la depenalizzazione di reati

68 Nostalgia del comunismo in Bulgaria, Globalist, 11/11/2014

69 Vedi nota 2

70 Bratt, D., There were huge protests in Romania – but what happens next?, The Washington Post, 21/08/2018

71 Anger threatens to topple Romanian president as austerity measures bite, The Guardian, 24/01/2012

72 Romania: Protests despite Victor Ponta's resignation, BBC, 05/11/2015

73 27 years of corruption is enough!: Romanians on why they are protesting, The Guardian, 26/02/2017

74 Romania profile – Timeline, BBC

75 Câte guverne a avut România de la căderea comunismului până în 2018, Libertatea, 17/01/2018

76 Romania, ex premier Nastase condannato a 4 anni carcere per corruzione, LaPresse, 06/01/2014

77 Il premier romeno Victor Ponta incriminato per corruzione, Rai News, 13/07/2015

78 Condannato Liviu Dragnea, il più influente politico romeno: il popolo in piazza ne chiede le dimissioni, Il Giornale, 22/06/2018

79 Scandal in PDL: Liviu Negoita, acuzat ca matura organizatiile din Dambovită, Ziare, 14/06/2013

coinvolgenti tangenti per somme fino a 50mila euro, causarono una mobilitazione popolare massiva e duratura, alla base della caduta dell'esecutivo.^{80 81}

Secondo FH, l'indice di democraticità del paese è peggiorato dal 3,36 del 2008 al 3,46 del 2018, consolidando lo status di democrazia perfetta. L'analisi di FH è particolarmente importante perché mette in risalto la questione del Direttorato Nazionale Anticorruzione, l'organismo essenziale nella lotta alla corruzione, il cui operato è fortemente scoraggiato e contrastato da parte considerevole della politica.^{82 83}

FH evidenzia inoltre che, nonostante il cambiare dei governi, i progetti politici restano sostanzialmente gli stessi: riduzione dell'autonomia della magistratura, depenalizzazione di reati legati alla corruzione, al riciclaggio di denaro sporco, all'accumulazione di denaro in maniera fraudolenta. La lotta alla corruzione è complicata dal fatto che le autorità che dovrebbero combatterla sono anch'esse invischiate in affari illegali, come palesato dagli scandali che hanno travolto il DNA.

Come in Bulgaria, la percezione della corruzione diffusa, che si riverbera a livello sociale in carenza di mobilità, penuria delle infrastrutture e dei servizi pubblici essenziali, sensazione di abbandono e disillusione verso il futuro, ha dato luogo ad una crescita significativa della nostalgia verso la dittatura, certificata dall'istituto rumeno per le valutazioni e le strategie.⁸⁴

80 Tapalaga, D. Liderul PSD, Liviu Dragnea, beneficia de ambele proiecte de ordonanta de urgenta, HotNews, 18/01/2017

81 Romania, è crisi di governo: si dimettono tutti i ministri, La Stampa, 15/06/2017

82 Vedi nota 2

Nel 2015 coloro che avrebbero voluto tornare ai tempi della dittatura rappresentavano il 66% della popolazione totale, erano il 41% nel 2010, mentre il 70% degli intervistati confermava che le condizioni di vita erano migliori, nonostante l'assenza di alcuni diritti introdotti con la democrazia.

Conclusioni

In entrambi i paesi la transizione democratica è stata guidata dagli ex quadri comunisti e sfruttata per raggiungere obiettivi di arricchimento predatorio, impattando sulle dinamiche economiche nazionali e contribuendo a creare una cultura politica di natura cleptocratica, la cui incidenza sul percorso di democratizzazione è sempre più visibile con il passare degli anni.

In Bulgaria la situazione è ulteriormente peggiorata dalla collusione di una parte del mondo politico e della grande imprenditoria con la criminalità organizzata, con il risultato di una tensione sociale più elevata e di una morsa sulla crescita economica ancora più asfissiante. Tale situazione ha paradossalmente reso il sistema politico più stabile, contrariamente a quello rumeno, che è invece diviso in fazioni in scontro tra loro.

La percezione di vivere in stati soltanto nominalmente democratici ha prodotto due effetti uguali nelle società: il significativo aumento della nostalgia verso il passato comunista, liberticida ma

83 Harris, C., Democracy in Romania facing its 'gravest danger since 1990', Politico, 17/12/2017

84 Romania, dilaga la nostalgia comunista: 2 su 3 rivogliono Ceausescu, Affari Italiani, 09/08/2015

percepito come meno corrotto e più devoto al benessere materiale dei cittadini, e l'emigrazione di milioni di cittadini all'estero, per la cui soluzione nessun governo ha fino ad ogfino ad oggi offerto proposte.

Turchia: le conseguenze di un golpe “improvvisato”

Il 15 luglio 2016 la Turchia ha conosciuto il tentativo di un colpo di Stato messo in atto da una parte delle Forze armate turche (Tsk), le quali si sono manifestate intenzionate sia a destituire il Presidente, sia a prendere il potere. Dichiarato fallito già il mattino seguente, il golpe presenta delle dinamiche poco chiare, il che pone degli interrogativi circa l'autenticità dello stesso, soprattutto se si prendono in considerazione le conseguenze sui diritti umani e l'evoluzione del rapporto tra il potere politico e quello militare.

Giorgia Papallo

I fatti

Nel pomeriggio del 15 luglio, una fazione non identificata dell'esercito occupò la televisione di Stato e la CNN turca⁸⁵, annunciando di aver preso il potere allo scopo di ripristinare i valori democratici, quali l'ordine costituzionale, la libertà di opinione e i diritti umani.

Il Presidente Recep Tayyip Erdoğan, su di un volo di dubbia destinazione (si suppone fosse diretto in Germania ovvero in Gran Bretagna), lanciò un appello al popolo turco chiedendo di opporsi al golpe. Il mattino del 16 luglio, in seguito all'intervento dell'esercito leale al governo e della polizia, i golpisti si arresero sul ponte del Bosforo⁸⁶.

⁸⁵ CNN Türk è una emittente televisiva nazionale turca che appartiene alla WarnerMedia (50%) e Doğan Medya Grubu (50%). È la versione turca della nota emittente all-news statunitense CNN

⁸⁶ Lo Coco D., Fallito golpe in Turchia: azione avventata o clamorosa messa in scena?, Istituto Mediterraneo Studi Internazionali, 17 luglio 2016. <http://www.imesi.org/2016/07/17/fallito-golpe-in-turchia-azione-avventata-o-clamorosa-messa-in-scena/>

Formalmente, il tentato golpe vide la contrapposizione tra una parte non cospicua dell'esercito ed il governo turco, tuttavia non vi è ancora chiarezza circa gli schieramenti in gioco e le motivazioni che indussero i golpisti ad una tale azione.

In seguito all'accaduto si sono susseguite versioni contrastanti e accuse reciproche: secondo taluni analisti si è trattato di golpe improvvisato e poco organizzato, laddove talaltri hanno sollevato dubbi sulla reale genuinità del colpo di Stato, paventando l'ipotesi di un'operazione di *false flag* messa in atto dal governo stesso allo scopo di legittimare ulteriori restrizioni delle libertà civili e una serie di epurazioni nei confronti della magistratura e dell'esercito.

Secondo il governo turco, l'organizzazione del tentativo di Golpe va ricondotta a Muhammed Fethullah Gülen e all'omonimo Movimento di cui è leader e fondatore. Ex *Imām* sunnita moderato, Gülen è un predicatore e politologo turco che dal 1999 si trova in esilio volontario in Pennsylvania; il Movimento *Hizmet* (servizio) è in netto contrasto con la politica islamico-conservatrice di Erdoğan, in quanto esso esalta la laicità, la cooperazione, la tolleranza e il progressismo, sostiene l'ingresso della Turchia nell'Unione Europea, condanna ogni forma di terrorismo ed ha criticato il coinvolgimento turco nella guerra civile siriana^{87 88}.

⁸⁷ Argnano M. E., Golpe “Gülenista” in Turchia?, Istituto Mediterraneo Studi Internazionali, 15 luglio 2016. <http://www.imesi.org/2016/07/15/golpe-gulenista-in-turchia/>

⁸⁸ Lo Coco D., Fallito golpe in Turchia: azione avventata o clamorosa messa in scena?, Istituto Mediterraneo Studi Internazionali, 17 luglio 2016. <http://www.imesi.org/2016/07/17/fallito-golpe-in-turchia-azione-avventata-o-clamorosa-messa-in-scena/>

Al contrario di quanto si possa pensare, il Movimento Gülen è stato per molto tempo alleato del governo e di Erdoğan stesso. Quando nel 2002 il Partito della Giustizia e dello Sviluppo (AKP) vinse per la prima volta le elezioni parlamentari, Erdoğan trovò in Gülen un naturale alleato, il quale gli offrì il personale burocratico di cui necessitava, in cambio di influenza all'interno dell'AKP e delle massime sfere del potere politico; tale alleanza si rivelò in più occasioni fondamentale per la sopravvivenza politica dell'attuale Presidente, tuttavia i rapporti iniziarono ad inclinarsi fino a rompersi del tutto allorché il Movimento Gülen denunciò gli eccessivi guadagni di Erdoğan⁸⁹.

Tuttora continuano le accuse da parte del Presidente nei confronti di Gülen e del suo Movimento, considerati i responsabili dell'organizzazione del golpe^{Non mancano toni aggressivi} contro gli Stati Uniti, ritenuti "nemici della Turchia" da Erdoğan stesso, il quale ha presentato una richiesta di estradizione di Gülen, senza ottenere successo⁹⁰.

Gli errori commessi

Alla luce dell'accaduto, il colpo di Stato sembra essere stato congegnato e attuato in modo velleitario: scarsa coesione interna, assenza di supporto politico ed eccessiva ambizione risultano i tre errori

principali commessi dal fronte dei golpisti.

In primo luogo, le Forze armate turche (Tsk) soffrivano di divisioni interne e manifestavano già da tempo segni di debolezza dovuti alla progressiva riduzione del loro ruolo di garante della laicità e democraticità dello Stato⁹¹; si aggiungano i significativi mutamenti introdotti dalle nomine governative a partire dal 2002, anno in cui l'AKP ha riportato la prima vittoria elettorale, insediandosi ai massimi organi dello Stato⁹².

Inoltre, i golpisti non ottennero alcun consenso politico, agendo senza il supporto dei principali partiti di opposizione: sia i laici del Partito Popolare Repubblicano (CHP), sia i nazionalisti del Partito del Movimento Nazionalista (MHP) manifestarono prontamente la loro volontà di dissociarsi dal tentativo di attuare un colpo di Stato militare. Per quanto concerne il consenso popolare, i turchi dimostrarono di aver perso qualsiasi forma di timore nei confronti delle Tsk, non mostrandosi più disposti ad accettare le intromissioni dei militari in politica e, rispondendo all'appello del Presidente, legarono al suo successo politico il loro riscatto culturale, sociale ed economico⁹³.

⁸⁹ Pucci F., Quasi amici: Erdoğan e Fethullah Gülen, *Opinio Juris – Law & politics review*, 1 ottobre 2018. <http://www.opiniojuris.it/quasi-amici-erdogan-e-fethullah-gulen/>

⁹⁰ Lo Coco D., Fallito golpe in Turchia: azione avventata o clamorosa messa in scena?, *Istituto Mediterraneo Studi Internazionali*, 17 luglio 2016. <http://www.imesi.org/2016/07/17/fallito-golpe-in-turchia-azione-avventata-o-clamorosa-messa-in-scena/>

⁹¹ Pongiluppi F., Turchia: l'equilibrio politico-militare è ormai sovvertito, *ISPI*, 12 aprile 2017. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/turchia-lequilibrio-politico-militare-e-ormai-sovvertito-16468>

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/turchia-lequilibrio-politico-militare-e-ormai-sovvertito-16468>

⁹² Colombo M., Turchia: errori e conseguenze di un golpe mancato, *ISPI*, 18 luglio 2016. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/turchia-errori-e-conseguenze-di-un-golpe-mancato-15468>

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/turchia-errori-e-conseguenze-di-un-golpe-mancato-15468>

⁹³ Colombo M., Turchia: errori e conseguenze di un golpe mancato, *ISPI*, 18 luglio 2016. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/turchia-errori-e-conseguenze-di-un-golpe-mancato-15468>

Infine, il fronte dei golpisti non seppe interpretare i cambiamenti politici riproponendo un modello di colpo di Stato ormai superato dalla storia, il quale prevedeva di svuotare il parlamento delle sue funzioni e di attribuire temporaneamente il potere politico ad un direttorio⁹⁴.

Le conseguenze

Il fallito golpe ha rappresentato la fine dell'epoca degli interventi militari nella sfera politica, designando la crisi del principio kemalista in virtù del quale l'esercito si pone in qualità di guardiano della laicità e della democrazia dello Stato turco: è stata dunque inaugurata una nuova fase delle relazioni politico-militari, in cui è la leadership civile ad avere il controllo su quella militare⁹⁵.

Il Presidente Recep Tayyip Erdoğan ha intrapreso fin da subito un processo di ristrutturazione dell'apparato militare finalizzato ad implementare il controllo governativo sulle Tsk e a ridurre il potere di intervento; tale processo è stato poi portato a compimento dalla riforma costituzionale, la quale ha sancito il controllo presidenziale sulle forze armate, l'abolizione di tribunali e giudici militari e il potere del Presidente della Repubblica

⁹⁴ Colombo M., Turchia: errori e conseguenze di un golpe mancato, ISPI, 18 luglio 2016.

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/turchia-errori-e-conseguenze-di-un-golpe-mancato-15468>

⁹⁵ Pongiluppi F., Turchia: l'equilibrio politico-militare è ormai sovvertito, ISPI, 12 aprile 2017.

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/turchia-lequilibrio-politico-militare-e-ormai-sovvertito-16468>

⁹⁶ Pongiluppi F., Turchia: l'equilibrio politico-militare è ormai sovvertito, ISPI, 12 aprile 2017.

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/turchia-lequilibrio-politico-militare-e-ormai-sovvertito-16468>

⁹⁷ Lo Coco D., Fallito golpe in Turchia: azione avventata o clamorosa messa in scena?, Istituto Mediterraneo Studi Internazionali, 17 luglio 2016.

di decretare lo stato di emergenza⁹⁶. Erdoğan si è avvalso di tali poteri per eliminare la componente kemalista e gulenista dall'amministrazione statale.⁹⁷

Inoltre, al fallito golpe hanno fatto seguito rilevanti azioni restrittive, tra cui l'approvazione dello stato di emergenza il 21 luglio 2016 e la sospensione temporanea dell'applicazione della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁹⁸.

Il 18 luglio 2018, in seguito alla vittoria elettorale di Erdoğan, lo stato di emergenza è stato revocato; in tale lasso temporale si sono susseguiti oltre 80.000 arresti e circa 170.000 licenziamenti di funzionari pubblici, a cui si aggiunge la chiusura di centinaia di testate giornalistiche e televisive e la limitazione delle libertà di espressione, associazione e assemblea⁹⁹.

Dal tentativo di colpo di Stato militare sono emersi alcuni segnali sociali e politici favorevoli alla longevità istituzionale e personale di Recep Tayyip Erdoğan: se da un lato l'esercito è apparso debole e diviso e le opposizioni hanno adottato un atteggiamento di *laissez-faire*, dall'altro la società civile ha scelto di fornire il proprio sostegno al Presidente della Repubblica.

<http://www.imesi.org/2016/07/17/fallito-golpe-in-turchia-azione-avventata-o-clamorosa-messa-in-scena/>

⁹⁸ La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o CEDU è una Convenzione internazionale redatta e adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa. La CEDU è considerata il testo centrale in materia di protezione dei diritti fondamentali dell'uomo perché è l'unico dotato di un meccanismo giurisdizionale permanente che consenta a ogni individuo di richiedere la tutela dei diritti ivi garantiti, attraverso il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo.

⁹⁹ Sommario E., Turchia: fine stato emergenza e situazione diritti umani, Affari internazionali, 16 agosto 2018. <https://www.affarinternazionali.it/2018/08/turchia-stato-emergenza-diritti-umani/>

Erdoğan ha dunque beneficiato di un forte consenso popolare e dell'assenza di nemici politici, il che gli ha consentito di chiedere e di ottenere ulteriori poteri.

Il “Deal of the Century” tra dubbi e speranze.

C'è trepidazione per sapere di cosa tratterà il “Deal of the Century” o “Accordo del secolo” proposto da Trump, volto a risolvere il conflitto arabo- israeliano.

Con la nascita dello stato di Israele nel 1948 ha avuto ufficialmente inizio un conflitto interminabile che conta in totale più di cento mila morti e quasi centotrenta mila feriti¹⁰⁰ tra arabi e israeliani. In molti sono in trepidazione per sapere di cosa tratterà il “Deal of the Century” o “Accordo del secolo” proposto da Trump, volto a risolvere il conflitto¹⁰¹.

Il tanto atteso “Deal Of the Century” annunciato da Trump sarà davvero risolutivo?

A quanto pare il “Deal of the Century” non porterà a una reale soluzione del conflitto. Il *Washington Post* il 7 Maggio ha

intitolato un suo articolo: “L’Accordo del Secolo’ di Trump per il conflitto Arabo-Israelliano è condannato alla delusione”¹⁰² e pare infatti che piuttosto che un accordo soddisfacente per ambo i popoli sia preferita una soluzione finale che vedrebbe la parte palestinese definitivamente sconfitta. Sia Trump che Jared Kushner¹⁰³, hanno sempre più disinvestito nella soluzione dei due stati negli ultimi anni. L’amministrazione Trump ha a tutti gli effetti estromesso gli Stati Uniti dal ruolo di mediatore nel momento in cui ha *de facto* abbandonato il dialogo con la leadership palestinese ignorandone palesemente le preoccupazioni e gli interessi, abbracciando invece con entusiasmo l’agenda dell’estrema destra israeliana. I fatti degli ultimi mesi sono lampanti: il trasferimento dell’Ambasciata degli Stati Uniti a Gerusalemme¹⁰⁴; la chiusura del consolato di Gerusalemme Est, il quale si occupava di intrattenere relazioni con la controparte palestinese, è stato “fuso” con l’ambasciata israeliana¹⁰⁵; e ancora, la drastica riduzione ai programmi di assistenza ai rifugiati e, in particolare, all’agenzia delle Nazioni Unite UNRWA¹⁰⁶ che ha subito tagli fino al

¹⁰⁰ Vital Statistics: Total Casualties, Arab-Israeli Conflict(1860 - Present), Jewish Virtual Library.

Link: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/total-casualties-arab-israeli-conflict>

¹⁰¹“Anticipating Trump’s ‘deal of the century’”, The Washington Times, 9 Aprile 2019. <https://www.washingtontimes.com/news/2019/apr/9/anticipating-trumps-deal-of-the-century/>

¹⁰² Trump’s ‘deal of the century’ for Arab-Israeli peace is doomed by delusions”, Washington Post, 7 Maggio 2019. Link:[https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trumps-deal-of-the-century-for-arab-israeli-peace-is-doomed-by-delusions/2019/05/07/451d82b2-](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trumps-deal-of-the-century-for-arab-israeli-peace-is-doomed-by-delusions/2019/05/07/451d82b2-70d5-11e9-9eb4-0828f5389013_story.html?utm_term=.b84af95a1181)

[70d5-11e9-9eb4-0828f5389013_story.html?utm_term=.b84af95a1181](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trumps-deal-of-the-century-for-arab-israeli-peace-is-doomed-by-delusions/2019/05/07/451d82b2-70d5-11e9-9eb4-0828f5389013_story.html?utm_term=.b84af95a1181)

¹⁰³ Suo genero e caponegoziatore

¹⁰⁴Barbara Plett Usher, “Jerusalem embassy: Why Trump’s move was not about peace”, The BBC, 15 Maggio 2018.

Link: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44120428>

¹⁰⁵ “US consulate general in Jerusalem merges with embassy”, The BBC, 4 Marzo 2019.

Link: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47442145>

¹⁰⁶ “UNRWA Faces Greatest Financial Crisis in Its History Following 2018 Funding Cuts, Commissioner-General

40% che hanno e continueranno ad avere un enorme impatto non solo sulle vite delle persone ma anche sulla stabilità dei paesi dove i rifugiati risiedono al di fuori dei territori palestinesi come Giordania e Libano.

Inoltre la concessione all'espansione e il condono degli insediamenti in West Bank¹⁰⁷ (teoricamente illegittimi); il riconoscimento della sovranità di Israele sulle alture del Golan¹⁰⁸ e per finire l'amministrazione Trump non pare riluttante anche nel concedere la Cisgiordania. Infatti qualche giorno prima delle elezioni Netanyahu ha ribadito la sua promessa: grazie al supporto Americano avrebbe impedito la creazione di uno stato palestinese "controllando l'intera area" del West Bank¹⁰⁹.

È necessario dunque trarre qualche considerazione in merito alla situazione. Al di là di ciò che i leader dei paesi Arabi possano discutere nei loro salotti privati, non pare esserci alcuna possibilità per un piano di pace vero che includa lo stato di Palestina. A questo proposito dunque, è necessario sottolineare che è illusorio pensare che le legittime speranze dei

palestinesi per la dignità politica e la statualità possano essere ammortizzate da meri incentivi economici. Se infatti la questione politica concernente l'esistenza dello stato di Palestina si fosse mai potuta risolvere in un patteggiamento in denaro il conflitto sarebbe terminato già molto tempo fa. In secondo luogo, è pericoloso presumere che il tempo abbia, per così dire, fatto il suo corso stremando e rassegnando i palestinesi. Presupporre che i palestinesi possano essere forzati nell'accettare qualcosa di meno che uno Stato, senza costi durevoli per Israele, tenendo anche presente le realtà demografiche è molto rischioso.

Nonostante tutti gli sforzi di Israele per stabilire e mantenere una maggioranza ebraica, i due popoli sotto il controllo israeliano sono numericamente pari, circa 6,5 milioni di ebrei e 6,5 milioni di palestinesi¹¹⁰. Infine, il potenziale danno collaterale non dovrebbe essere sottovalutato nemmeno da Israele stesso. Il paese limitrofo più a rischio è la Giordania, storico partner americano, dimostratosi negli anni affidabile e moderato, in una regione in cui tali caratteristiche sono rare. La monarchia

Tells Fourth Committee – Press Release”, United Nations, 9 Novembre 2018.

Link: <https://www.un.org/unispal/document/unrwa-faces-greatest-financial-crisis-in-its-history-following-2018-funding-cuts-commissioner%E2%80%91general-tells-fourth-committee-press-release/>

¹⁰⁷ Trump's 'deal of the century' for Arab-Israeli peace is doomed by delusions”, Washington Post, 7 Maggio 2019. Link: [https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trumps-deal-of-the-century-for-arab-israeli-peace-is-doomed-by-delusions/2019/05/07/451d82b2-70d5-11e9-9eb4-](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trumps-deal-of-the-century-for-arab-israeli-peace-is-doomed-by-delusions/2019/05/07/451d82b2-70d5-11e9-9eb4-0828f5389013_story.html?utm_term=.b84af95a1181)

[0828f5389013_story.html?utm_term=.b84af95a1181](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trumps-deal-of-the-century-for-arab-israeli-peace-is-doomed-by-delusions/2019/05/07/451d82b2-70d5-11e9-9eb4-0828f5389013_story.html?utm_term=.b84af95a1181)
¹⁰⁸ S. Holland, J. Mason, “Trump recognizes Golan Heights as Israeli, boosting Netanyahu and angering

Syria”, Reuters, 25 Marzo 2019. Link: <https://www.reuters.com/article/us-usa-israel/trump-recognizes-golan-heights-as-israeli-boosting-netanyahu-and-angering-syria-idUSKCN1R61S6>

¹⁰⁹ Oliver Holmes, “Netanyahu vows to annex Jewish settlements in occupied West Bank”, The Guardian, 7 Aprile 2019. Link: <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/07/netanyahu-vows-to-annex-jewish-settlements-in-occupied-west-bank>

¹¹⁰ Jeffrey Heller, Jews, Arabs nearing population parity in Holy Land: Israeli officials”, Reuters, 26 Marzo 2018. Link: <https://www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-population/jews-arabs-nearing-population-parity-in-holy-land-israeli-officials-idUSKBN1H222T>

Hashemita si troverà ancora una volta in una posizione molto scomoda se i palestinesi verranno delusi. Senza comunque dimenticare che così facendo gli israeliani trasferiranno ai loro vicini giordani – tra i pochi con cui hanno relazioni positive nella regione – le aspirazioni nazionali palestinesi.

Ancora una volta il Medio Oriente rimane la terra in cui gli Stati Uniti prendono decisioni piuttosto avventate. C'è però da dire che vi è una differenza tra avere cattive opzioni e fare scelte sbagliate. Infatti nel “Deal of the Century” c'è anche un elemento intenzionale, progettato per rendere impossibile la realizzazione di due stati per due popoli ed è innegabile che si tratti di una scelta pericolosa ed imprudente.

Quali prospettive dunque?

A metà Maggio, all'interno della promessa di decine di miliardi di dollari di investimenti stranieri come parte del piano di pace per il Medio Oriente, l'amministrazione Trump ha annunciato un “seminario economico” in Bahrain. Tale seminario dovrebbe tenersi il prossimo mese e avrebbe l'obiettivo di mostrare agli imprenditori palestinesi le

potenzialità che otterranno con la proposta americana (ancora non divulgata pubblicamente). Ma i principali uomini d'affari palestinesi hanno liquidato l'evento come un insulto controproducente e, la risposta alla Casa Bianca è stata parecchio negativa e tagliente: “tenetevi i vostri soldi”¹¹¹.

Il primo ministro palestinese Mohammad Shtayyeh ha inoltre affermato che il suo governo non è stato consultato nel meeting del 25-26 giugno a Manama¹¹². Tale workshop infatti ha dell'incoerente secondo gli investitori palestinesi: “Stanno distruggendo l'appetito di qualsiasi investitore che voglia venire in Palestina poiché non c'è alcuna idea di alcuna soluzione”, ha detto Ibrahim Barham, amministratore delegato di Safad Engineering & Electronics, una delle più grandi società tecnologiche della Cisgiordania¹¹³. Anche Bashar Masri, uomo d'affari palestinese e fondatore di Rawabi, la prima città palestinese pianificata in Cisgiordania, ha dichiarato di aver rifiutato l'invito come speaker alla conferenza: “Non ci impegneremo in nessun evento al di fuori del consenso nazionale palestinese”, ha scritto Masri sui social media, e ancora, “L'idea di una pace economica è vecchia, ora viene solo posta in modo diverso, ma esattamente come la nostra gente l'ha respinta in passato, la respinge anche ora”¹¹⁴.

¹¹¹ David M. Halfbinger, “Palestinian Business Leaders Reject Trump's Economic Overture”, The New York Times, 20 Maggio 2019. Link:<https://www.nytimes.com/2019/05/20/world/middleeast/mideast-peace-plan-economic-workshop.html?fbclid=IwAR1M8X9giHP51A959565fKv5rf0uhW00kbFKOii0ojrpJZinwiaUPi6TkiA>

¹¹² Ali Sawafta, “Palestinians to shun U.S.-led economic conference, prelude to Trump peace plan”, Reuters, 20 Maggio 2019. Link:<https://www.reuters.com/article/us-usa-mideast-economy-palestinians/palestinians-to-shun-u-s-led-economic-conference-say-they-werent-consulted-idUSKCN1SQ0MU>

¹¹³ David M. Halfbinger, “Palestinian Business Leaders Reject Trump's Economic Overture”, The New York Times, 20 Maggio 2019. Link:<https://www.nytimes.com/2019/05/20/world/middleeast/mideast-peace-plan-economic-workshop.html?fbclid=IwAR1M8X9giHP51A959565fKv5rf0uhW00kbFKOii0ojrpJZinwiaUPi6TkiA>

¹¹⁴ Ali Sawafta, “Palestinians to shun U.S.-led economic conference, prelude to Trump peace plan”, Reuters, 20 Maggio 2019. Link:<https://www.reuters.com/article/us-usa-mideast-economy-palestinians/palestinians-to-shun-u-s-led-economic-conference-say-they-werent-consulted-idUSKCN1SQ0MU>

Saeb Erekat, capo negoziatore per l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) ha scritto sulla questione per il *New York Times*: "Eppure niente di ciò che è stato rivelato finora è relativo a problemi reali come la fine dell'occupazione israeliana iniziata nel 1967 e la conservazione dei diritti inalienabili riconosciuti a livello internazionale del popolo della Palestina. [...] l'amministrazione [Trump] ha annunciato che terrà una riunione il prossimo mese in Bahrain dal titolo "Peace to Prosperity", che sostituirà il concetto storico di "terra per la pace".

Cerchiamo di essere chiari: non ci sarà prosperità economica in Palestina senza la fine dell'occupazione. In particolare, la leadership palestinese non è stata consultata da nessun partito in questa riunione."¹¹⁵ Infine Erekat ha dichiarato di non essere sorpreso da questi risvolti, soprattutto dopo la dichiarazione statunitense di riconoscere Gerusalemme come capitale israeliana, in violazione della risoluzione 478 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in totale contrasto con l'impegno promesso dagli Stati Uniti nei confronti del processo di pace.

Quali sono allora le prospettive se uno stato palestinese pare essere una richiesta utopica? Già da più di un anno la presidenza Trump spinge su Re Abdallah di Giordania per la creazione di una

confederazione. Fin da subito sia il Presidente dell'Autorità Palestinese, Mahmoud Habbas che il Re Hashemita hanno storto il naso ritenendo la proposta un vero e proprio azzardo. Nonostante l'idea della confederazione risalga agli anni 50' la posizione giordana è ancora molto distante dall'accettazione, o perlomeno vi sono rivelazioni contrastanti e non vi è una chiara posizione. Di certo non è un'opzione che il paese accetterebbe di buon grado. Re Abdallah ha più volte ribadito che la Giordania appoggia la soluzione dei due stati e la creazione di uno stato palestinese con Gerusalemme Est come capitale.¹¹⁶

Le relazioni israelo-palestinesi hanno raggiunto uno stallo politico senza precedenti dal 2014, per questa ragione, dopo anche una certa rassegnazione dovuta ai chiari segnali di Tel- Aviv e Washington, la soluzione dei due stati è passata in secondo piano e si è cominciato a fare riferimento a vecchi discorsi su una confederazione con il regno Hashemita. L'ipotetica confederazione mirerebbe a stabilire uno stato per i due popoli dopo la riacquisizione palestinese dei territori occupati da Israele nel 1967¹¹⁷. Questo singolo stato avrà due capitali - Gerusalemme per i palestinesi e Amman per i giordani - e un sistema giudiziario centrale con autorità e forze armate comuni guidate dal monarca giordano¹¹⁸. Sarebbe provvisto anche un consiglio centrale dei ministri e del parlamento eletti da entrambe le nazioni, e ad

¹¹⁵ Saeb Erekat, "Trump Doesn't Want Peace. He Wants Palestinian Surrender", *New York Times*, 22 Maggio 2019. Link:

<https://www.nytimes.com/2019/05/22/opinion/trump-israel-palestinian-peace-plan.html?fbclid=IwAR0Rddp9cKyoyI6rC89YYTheGyKDPWaeLIIjCqeaAwBBZF0NHekiazramPw>

¹¹⁶ Hani Hazaimeh, "Why Jordan rejects a confederation with Palestine", *Arab News*, 4 Settembre 2018 .

Link:<http://www.arabnews.com/node/1366951/middle-east>

¹¹⁷ Adan Abu Amer, "A Palestine-Jordan Confederation is becoming a very real possibility", *The Middle East Monitor*, 18 Febbraio 2019. Link: <https://www.middleeastmonitor.com/20190218-a-palestine-jordan-confederation-is-becoming-a-very-real-possibility/>

¹¹⁸ Ibidem.

entrambi sarà permesso di muoversi liberamente tra le due aree.¹¹⁹ Gaza rimarrebbe invece un'entità separata sotto una sorta "tutela Egiziana"¹²⁰. Negli ambienti accademici e politici israeliani, una confederazione giordano-palestinese è vista di buon occhio e anche Mahmoud Habbas si è espresso positivamente in merito alla proposta Statunitense¹²¹.

Washington si sta dunque preparando ad annunciare i dettagli del "Trattato del Secolo" nelle prossime settimane. L'uscita ufficiale della proposta è prevista dopo il Ramadan¹²² e considera l'opzione della confederazione una questione importante, nonostante la Giordania sia piuttosto riluttante all'idea continuando a mantenere la sua posizione sullo stato di Palestina ben chiara. Dal canto suo il Regno Hashemita ha i suoi buoni motivi per rifiutare questa soluzione primo fra tutti la fragorosa destabilizzazione del paese. Ci sono inoltre moltissime questioni all'interno della Giordania, e di certo sarebbe un grosso colpo

ristrutturare l'identità nazionale all'interno di una confederazione. Tale preoccupazione è ovviamente spiegata, dalla sua natura paradossale e pericolante. Da un lato il regno è visto come stabile, e ciò è dimostrato dalla continuità delle alleanze in un'area del mondo da decenni martoriata dalla guerra, ma d'altro canto il paese riversa in condizioni disperate a livello economico con dei tassi di disoccupazione alle stelle, e una bassissima fiducia nelle istituzioni. Il discontento sociale è ormai una costante da qualche decennio. A questo si aggiunge la questione demografica che vede già la popolazione cosiddetta cisgiordana al 70% rispetto alla popolazione totale¹²³, se a questa si aggiungessero ulteriori milioni di palestinesi la natura del Regno come "Giordania" potrebbe iniziare a non avere più senso e a trasformarsi in uno "Stato palestinese" *de facto*.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Eugenio Da Crema, "Giordania: così "il piano del secolo" di Trump destabilizza il Regno, ISPI, 6 Maggio 2019.

Link:

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/giordania-cosi-il-piano-del-secolo-di-trump-destabilizza-il-regno-23019>

¹²¹ "PA ready to talk about confederation with Jordan", The Middle East Monitor, 18 Maggio 2019.

Link: <https://www.middleeastmonitor.com/20190518-pa-ready-to-talk-about-confederation-with-jordan/>

¹²² "Kushner: US to announce 'deal of the century' after Ramadan", The Middle East Monitor, 25 Aprile 2019. Link: <https://www.middleeastmonitor.com/20190425-kushner-us-to-announce-deal-of-the-century-after-ramadan/>

¹²³ Eugenio Da Crema, Focus paese: Giordania, ISPI, 28 Settembre 2018.

Link: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/focus-paese-giordania-21309>

La Debaathificazione dell'Iraq e le sue conseguenze

Le conseguenze nazionali ed internazionali del processo di Debaathificazione iniziato all'indomani della deposizione di Saddam Hussein.

Emanuele Mainetti

Nel 2003, a seguito dell'invasione anglo-americana dell'Iraq, una volta entrati a Baghdad e deposedo Saddam Hussein costringendolo alla fuga, gli Stati Uniti decisero di istituire un governo provvisorio, chiamato Coalition Provisional Authority (CPA) e presieduto dal diplomatico statunitense Paul Bremer III. Il CPA, sotto la leadership di Bremer emanerà una serie di ordini che lasceranno il segno nella storia dell'Iraq e nella vita delle persone toccate dalle conseguenze derivanti da questi ordini.

Il primo ordine di Bremer fu quello di procedere con la cosiddetta "Debaathificazione" della società Irachena, che aveva come obiettivo iniziale quello di abolire il partito Baath e le sue strutture di potere, nonché allontanare le personalità di rilievo del partito da qualsiasi carica pubblica impedendogli di prendere parte al processo di ricostruzione del paese.¹²⁴

L'altro ordine di importanza cruciale per gli sviluppi politico-strategici in Iraq nel

post-2003, sancì lo scioglimento dell'esercito Iracheno, i cui membri furono, dall'oggi al domani, lasciati senza un impiego. Ciò contribuì a creare un vuoto di potere e sicurezza che venne presto riempito da milizie islamiste.¹²⁵

Sia a livello regionale che internazionale, a passare alla storia sarà, oltre all'illegalità della missione anglo-americana in Iraq, l'impreparazione diffusa all'interno della coalizione. Impreparazione che porterà ad una serie di decisioni che, come vedremo, lasceranno ferite profondissime nel paese e nell'intera regione.

Ordine Numero Uno: Debaathificazione e la Frustrazione Sunnita

Per quanto sia indubbia la centralità del ruolo di Paul Bremer nel processo decisionale che portò alla cosiddetta Debaathificazione, alle spalle di quest'iniziativa vi furono anche e soprattutto le pressioni esercitate sull'amministrazione Bush da parte di un uomo politico Iracheno, da anni in esilio in America: Ahmed al-Chalabi.¹²⁶

Figlio di un'importante famiglia sciita di Baghdad, al-Chalabi aveva lasciato l'Iraq nel 1958 e negli anni trascorsi negli Stati Uniti si fece portavoce di una folta comunità di esiliati/immigrati Iracheni in occidente che si opponeva fortemente alla dittatura di Saddam. Poco dopo la creazione del CPA, venne creata anche una commissione per la Debaathificazione che, di fatti, permise ad al-Chalabi di avere carta bianca in questo processo.¹²⁷

¹²⁴ Eric Stover, Hanny Megally and Hania Mufti, "Bremer's "Gordian Knot": Transitional Justice and the US Occupation of Iraq," Human Rights Quarterly, Vol. 27, No. 3, Agosto 2005.

¹²⁵ Kerim Yildiz, The Future of Kurdistan: The Iraqi Dilemma (Pluto Press. 2012), p. 57

¹²⁶ Benjamin Isakhan, 'The Legacy of Iraq: From the 2003 War to the 'Islamic State' (Edinburgh University Press. 2015), p. 21

¹²⁷ Zaid Al-Ali, The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have

La commissione per la Debaathificazione, che venne poi chiamata Accountability and Justice Commission (AJC), procedette ad allontanare un numero spropositato di ex membri del Partito Baath, i quali erano prevalentemente musulmani sunniti, dalle loro posizioni lavorative nel governo, ma anche nella pubblica amministrazione.¹²⁸ Così come accade sempre quando lo stato coincide con il partito, anche nell'Iraq di Saddam, l'adesione al partito Baath rappresentava la norma per tutti coloro che miravano ad ottenere una posizione nel settore pubblico.¹²⁹ Queste considerazioni non vennero fatte, o perlomeno vennero ignorate da parte dell'AJC che di fatto assunse il ruolo di vendicatore di al-Chalabi e di tutti quelli che, durante la dittatura di Saddam, avevano dovuto accettare le politiche autoritarie dell'uomo venuto da Tikrit.

Come evidenziato dall'International Center for Transitional Justice, la logica secondo la quale agì l'AJC fu alquanto controversa, poiché il licenziamento degli ex membri del partito si basò esclusivamente sull'importanza della carica ricoperta all'interno del Baath, anziché sul codice di condotta che gli ex Baathisti avevano adottato durante gli anni di adesione e quindi ignorando se questi ultimi fossero realmente sostenitori delle politiche di Saddam oppure no.¹³⁰

Tra le più controverse iniziative del processo di Debaathificazioni vi fu

sicuramente quella di licenziare gli insegnanti membri del partito, forzando i giovani Iracheni ad interrompere il loro percorso di studi finché questi insegnanti non vennero sostituiti da candidati selezionati dall'AJC. Molti di questi insegnanti erano musulmani sunniti e, dopo essere stati licenziati in tronco videro i loro vecchi posti di lavoro occupati da musulmani sciiti.¹³¹ Come detto, dato che la maggior parte dei membri del Partito Baath in Iraq era costituita da musulmani sunniti, i licenziamenti su larga scala promossi dall'AJC misero molti di questi sunniti sul lastrico dall'oggi al domani, mentre gli sciiti, l'indomani dell'invasione anglo-americana, cominciarono a occupare posti di prim'ordine nell'assetto statale e societario iracheno. Tutto ciò contribuì all'inasprirsi delle tensioni settarie in Iraq e, di conseguenza, ad episodi di violenza senza precedenti motivata da ragioni religiose, che portarono alla guerra civile e alla nascita di gruppi fondamentalisti come Daesh.¹³²

La progressiva alienazione della comunità sunnita in Iraq nell'immediato post-2003 ha sicuramente contribuito al crescente risentimento da parte di questi nei confronti dei loro connazionali sciiti, e il processo di Debaathificazione è da considerare senza ombra di dubbio come una delle cause principali dietro la nascita di realtà come il sedicente Stato Islamico, che ha fatto leva proprio sulla

Undermined Democracy (Yale University Press. 2014), p. 68

¹²⁸ Alissa J. Rubin, "Ahmad Chalabi and the Legacy of De-Baathification in Iraq," *The New York Times*, 3 Novembre, 2015. Disponibile: <https://www.nytimes.com/2015/11/04/world/middleeast/ahmad-chalabi-and-the-legacy-of-de-baathification-in-iraq.html>

¹²⁹ Miranda Sissons and Abdulrazzaq Al-Saiedi, "Iraq's de-Baathification still haunts the country," *Al-Jazeera*, 12 Marzo, 2013. Disponibile:

<https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/03/201331055338463426.html>

¹³⁰ Idem

¹³¹ Alissa J. Rubin, "Ahmad Chalabi and the Legacy of De-Baathification in Iraq," *The New York Times*, 3 Novembre, 2015. Disponibile: <https://www.nytimes.com/2015/11/04/world/middleeast/ahmad-chalabi-and-the-legacy-of-de-baathification-in-iraq.html>

¹³² Fawaz A. Gerges, *ISIS: A History* (Princeton University Press. 2016), p. 158

frustrazione della popolazione sunnita per radunare un numero sempre alto di adepti.

Ordine Numero Due: Lo Scioglimento dell'Esercito e il Successo di Daesh

Come spesso accade nel mondo arabo, così anche in Iraq l'esercito sembrava inizialmente il candidato numero uno per poter ricoprire il ruolo di unificatore all'interno del paese, nonché essere garante della sicurezza all'interno dei confini statali.¹³³ Nonostante ciò, il 23 Maggio del 2003 Paul Bremer e il CPA decisero di emanare un secondo ordine, dopo quello riguardante la Debaathificazione della società, che prevedeva lo scioglimento dell'esercito, insieme ad una serie di istituzioni politico-militari dell'Iraq di Saddam.¹³⁴

In seguito all'emanazione dei primi due ordini da parte del CPA, circa 400mila membri dell'esercito vennero rimossi dal proprio lavoro e spesso costretti a vivere anche senza una pensione. Quindi, già nell'estate del 2003, migliaia di ex soldati si ritrovarono in condizioni di povertà estrema e di marginalizzazione sociale, che li costringeranno a guardare altrove alla ricerca di un introito o vendetta personale.¹³⁵

Un altro fattore che ha certamente contribuito al montare delle tensioni tra ex Baathisti e i futuri governi Iracheni è stato il numero di esecuzioni di alcuni

membri di spicco del partito, una su tutte quella di Saddam. Durante il processo a Saddam, infatti, molti paesi europei espressero le loro perplessità di fronte all'eventualità dell'emanazione della pena di morte da parte della corte, proprio per paura che questa sentenza potesse scatenare l'ira dei suoi seguaci.¹³⁶

Dopo essere stati deposti dalle loro posizioni tra le fila dell'esercito, molti ufficiali ed ex membri del partito avevano come obiettivo quello di restaurare il Baathismo in Iraq, ma, una volta resisi conto che un tale progetto era impossibile da realizzare, si spostarono sempre più verso ideologie nazionaliste, ma soprattutto, islamiste di stampo salafita.¹³⁷ In poco tempo, infatti, baathisti e islamisti riuscirono a instaurare un'improbabile alleanza facendo leva sullo scontento diffuso nella comunità sunnita in Iraq, che come anticipato, veniva sempre più marginalizzata dai nuovi governi a trazione sciita.¹³⁸

La Debaathificazione in Iraq ha spinto molti ex ufficiali dell'esercito nelle braccia spalancate di gruppi jihadisti come Al-Qaeda in Iraq prima e Daesh poi. Questi ex militari baathisti non hanno solamente consegnato ai militanti del sedicente Stato Islamico una quantità inaudita di armi, ma hanno anche messo a disposizione le loro abilità tattiche e strategiche che avevano accumulato in anni di servizio.¹³⁹ Personalità come Abu Muslim al-Afari al-Turkmani e Abu Ayman al-Iraqi,

¹³³ Zaid Al-Ali, *The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy* (Yale University Press. 2014), p. 66

¹³⁴ "Coalition Provisional Authority Order Number 2: Dissolution of Entities," CPA/ORD/23 May 2003/02

¹³⁵ Dina al-Shibeeb, "Where is Iraq's Baath party today?," Al-Arabiya, 21 Agosto, 2015. Disponibile: <https://english.alarabiya.net/en/perspective/analysis/2015/08/21/Where-is-Iraq-s-Baath-party-today.html>

¹³⁶ Kerim Yildiz, *The Future of Kurdistan: The Iraqi Dilemma* (Pluto Press. 2012), p. 44

¹³⁷ Ibidem, p. 50

¹³⁸ Dina al-Shibeeb, "Where is Iraq's Baath party today?," Al-Arabiya, 21 Agosto, 2015. Disponibile: <https://english.alarabiya.net/en/perspective/analysis/2015/08/21/Where-is-Iraq-s-Baath-party-today.html>

¹³⁹ Scott Stewart, "How the Baath Party Influences the Islamic State," Stratford, 13 Agosto, 2015. Disponibile: <https://worldview.stratfor.com/article/how-baath-party-influences-islamic-state>

entrambi ex membri dell'intelligence Irachena, sono membri del consiglio della Shura di Daesh.¹⁴⁰

Per quanto l'alleanza tra islamisti e baathisti sia stata motivata quasi esclusivamente da fini utilitaristici, molti esperti sostengono che, se non fosse stato per il supporto logistico, militare e strategico fornito dagli ex ufficiali dell'esercito Iracheno a Daesh, quest'ultimo non sarebbe mai riuscito ad ottenere le vittorie che gli hanno permesso di espandersi a macchia d'olio in Iraq e Siria.¹⁴¹

Ancora una volta, le politiche di Debaathificazione adottate da parte del CPA e dai governi Iracheni appoggiati dagli Stati Uniti, finalizzate a punire e marginalizzare la popolazione sunnita dell'Iraq, sono da considerare come le cause principali dietro agli episodi di violenza settaria che hanno raggiunto l'apice tra il 2006 e il 2008, così come esse rappresentano una componente fondamentale nella nascita e nel successo di gruppi come Daesh.

¹⁴⁰ Mustafa Habib and Nawzat Shamdin and Cathrin Schaer, "Iraq's Baath party: where are they now?," *Middle East Eye*, 14 Novembre, 2014. Disponibile: <https://www.middleeasteye.net/features/analysis-iraqs-baath-party-where-are-they-now>

¹⁴¹ Isabel Coles and Ned Parker, "How Saddam's men help Islamic State rule," *Reuters*, 11 Dicembre, 2015.

Disponibile: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/mideast-crisis-iraq-islamicstate/>

Bibliografia

“Coalition Provisional Authority Order Number 2: Dissolution of Entities,” CPA/ORD/23 May 2003/02

Al-Ali, Zaid, *The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy* (Yale University Press. 2014)

al-Shibeeb, Dina “Where is Iraq’s Baath party today?,” *Al-Arabiya*, 21 Agosto, 2015. Disponibile: <https://english.alarabiya.net/en/perspective/analysis/2015/08/21/Where-is-Iraq-s-Baath-party-today-.html>

Coles, Isabel and Ned Parker, “How Saddam’s men help Islamic State rule,” *Reuters*, 11 Dicembre, 2015. Disponibile: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/mideast-crisis-iraq-islamicstate/>

Gerges, Fawaz A. *ISIS: A History* (Princeton University Press. 2016)

Habib, Mustafa and Nawzat Shamdin and Cathrin Schaer, “Iraq's Baath party: where are they now?,” *Middle East Eye*, 14 Novembre, 2014. Disponibile: <https://www.middleeasteye.net/features/analysis-iraqs-baath-party-where-are-they-now>

Isakhan Benjamin, *The Legacy of Iraq: From the 2003 War to the 'Islamic State'* (Edinburgh University Press. 2015)

Rubin, Alissa J., “Ahmad Chalabi and the Legacy of De-Baathification in Iraq,” *The New York Times*, 3 Novembre, 2015. Disponibile: <https://www.nytimes.com/2015/11/04/world/middleeast/ahmad-chalabi-and-the-legacy-of-de-baathification-in-iraq.html>

Sissons, Miranda and Abdulrazzaq Al-Saiedi, “Iraq's de-Baathification still haunts the country,” *Al-Jazeera*, 12 Marzo, 2013. Disponibile: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/03/201331055338463426.html>

Stewart, Scott “How the Baath Party Influences the Islamic State,” *Stratford*, 13 Agosto, 2015. Disponibile: <https://worldview.stratfor.com/article/how-baath-party-influences-islamic-state>

Stover, Eric, Hanny Megally and Hania Mufti, “Bremer's "Gordian Knot": Transitional Justice and the US Occupation of Iraq,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, No. 3, Agosto 2005.

Yildiz, Kerim, *The Future of Kurdistan: The Iraqi Dilemma* (Pluto Press. 2012)