



DEMOCRAZIA E SICUREZZA – DEMOCRACY AND SECURITY REVIEW

Anno XII, n. 3, 2022



Roma TrE-Press
2023



Democrazia e Sicurezza - Democracy & Security Review

Anno XII, n. 3, 2022 (contenuti chiusi il 31 maggio 2023)

Direzione, redazione e impaginazione:

Laboratorio Multimediale e di Comparazione Giuridica

Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche

via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma

www.democraziaesicurezza.it – www.democraziaesicurezza.eu – redazione@democraziaesicurezza.it



Iscrizione presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011

Rivista scientifica (ANVUR) per l'Area 12 - Scienze giuridiche

e l'Area 14 - Scienze politiche e sociali ai fini dell'ASN.

Salvo diversamente indicato, gli articoli sono sottoposti a doppia procedura di revisione anonima (*double blind peer review*).

Elaborazione grafica della copertina

MOSQUITO ® mosquitoroma.it

Caratteri grafici utilizzati

Aller e Avenir (copertina); Aller (titoli interni e *abstract*); Adobe Garamond Pro (testo).

Edizioni *Roma TrE-Press* ©

Roma, giugno 2023

ISSN 2239-804X

<http://romatypress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina Creative Commons attribution 4.0 International Licence (CC BY-NCND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma.



Direttore responsabile

Salvatore Bonfiglio

Comitato editoriale

Francesco Antonelli, Salvatore Bonfiglio (Direttore scientifico), Mario Carta, Artemi Rallo Lombarte (Condirettore), Pamela Martino, Giuseppe Ricotta, Massimo Rubechi

Consiglio scientifico

Domenico Amirante, Fabrizio Battistelli, Paolo Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Francesco Clementi, Mario De Caro, Jean-Philippe Derosier, Carlo Focarelli, Rosario Garcia Mahamut, Hermann Groß, Andrew Hoskins, Martin Innes, Luis Jimena Quesada, Luis Maria Lopez Guerra, Stelio Mangiameli, Maria Luisa Maniscalco, Kostas Mavrias, David Mongoin, Lina Panella, Cristina Pauner Chulvi, Otto Pfersmann, Artemi Rallo Lombarte, Angelo Rinella, Marco Ruotolo, Cheryl Saunders, Giovanna Spagnuolo, Raffaele Torino, Alessandro Torre, Matthew C. Waxman

Redazione

Coordinamento: Gabriele Maestri

Osservatorio sulla normativa: Massimo Rubechi (coordinatore), Jessica De Vivo, Valentina Fiorillo, Gian Marco Pellos, Giulia Renzi, Giuliaserena Stegher

Osservatorio sulla giurisprudenza: Pamela Martino (coordinatrice), Giulia Aravantinou Leonidi, Luca Dell'Atti, Maria Dicosola, Carmine Petteruti

Osservatorio europeo e internazionale: Mario Carta (coordinatore), Susanna Azzaro, Francesco Battaglia, Beatriz Tomás Mallén, Cristina Gazzetta, Tommaso Amico di Meane, Pablo Julián Meix Cereceda

Osservatorio sociale: Francesco Antonelli (coordinatore), Santina Musolino, Giuseppe Ricotta, Valeria Rosato, Anna Simone, Pina Sodano

I siti www.democraziaesicurezza.it e www.democraziaesicurezza.eu riportano i *referee* esterni della Rivista, nonché le procedure di invio e revisione.



Indice

Editoriali

Tras un año de guerra en Ucrania: democracia versus autocracia
di Artemi Rallo Lombarte 3

*La crisi in Ucraina: un'occasione per la riforma della politica
di immigrazione e asilo della UE?*
di Mario Carta 11

Saggi

La revoca della cittadinanza tra dovere di fedeltà e diritto ad avere diritti
di Maria Dicosola 23

*Tutela dei diritti fondamentali e crisi delle democrazie
tra processi di globalizzazione e crisi del concetto di Stato-nazione*
di Massimo Pellingra Contino 45

*La Generazione Z di fronte all'estremismo violento:
un'indagine tra le studentesse e gli studenti superiori di Udine*
di Claudia Annovi e Francesco Antonelli 81

Osservatori

*El hiyab en el Derecho de la Unión Europea: reflexiones
sobre el principio de neutralidad religiosa y el concepto de discriminación*
di Pablo Meix Cereceda 115

Narrate da Sud: migrazioni e sicurezza nei quotidiani tunisini
di Laura Morreale e Alessandro Ricci 147



Indice

<i>La violenza organizzata. Riflessioni sociologiche sulla guerra</i> di Valeria Rosato	175
 <i>Recensioni</i>	
<i>Giacomo Pisani, Piattaforme digitali e autodeterminazione. Relazioni sociali, lavoro e diritti al tempo della “governabilità algoritmica”, Mucchi, Modena, 2023</i> di Gianluca Ruggiero	195
<i>Domenico Amirante, Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene, il Mulino, Bologna, 2022</i> di Mattia Gemelli	199
<i>Eirikur Bergmann, Neo-Nationalism. The rise of nativist populism, Palgrave Macmillan, Cham, 2020</i> di Claudia Annovi	203



Editoriali



Tras un año de guerra en Ucrania: democracia *versus* autocracia

di Artemi Rallo Lombarte*

El transcurso de más de un año desde la invasión de Ucrania por la Rusia de Putin obliga a realizar una evaluación sobre su impacto en el mundo contemporáneo. El mundo ha conocido tres grandes convulsiones en el corto espacio de dos décadas desde que arrancará este tercer milenio: la gran crisis económica iniciada en 2008, la inimaginable crisis sanitaria de 2020-2022 y, finalmente, la crisis militar provocada por la invasión de Ucrania en 2022 que ha generado una convulsión en la geopolítica global sin precedentes desde la II Guerra Mundial.

La primera mitad del siglo XX puso al límite la capacidad autodestructiva de la humanidad pero, al mismo tiempo, alumbró una era de paz global (no exenta de episodios bélicos regionales y de tensiones globales de magnitud máxima) desconocida a lo largo de la historia y asentada sobre un sensible y delicado juego de equilibrios geopolíticos. La arquitectura de la gobernanza global era ostensiblemente débil y manifiestamente mejorable pero sirvió, vistos los resultados, durante medio siglo a sus fines de paz y orden mundial. Los organismos militares regionales y la estructura representativa de Naciones Unidas no crearon una gobernanza efectiva pero sí generaron un sistema de equilibrios que permitieron disfrutar un periodo de paz inédito en la Historia. Equilibrios que aparentaron dejar de ser necesarios cuando acabó la guerra fría y el sistema de bloques dio paso al denominando fin de la historia protagonizado por la

* Catedrático de Derecho Constitucional; Senador.



globalización. El supuesto fin de las ideologías y el triunfo del modelo económico liberal capitalista se generalizó sumando países con tradiciones bien diferentes (los del antiguo Pacto de Varsovia, China, etc.). Todo parecía indicar que el siglo XXI protagonizaría una etapa de paz, progreso y bienestar sin turbulencias políticas significativas al haberse generalizado una aparente hegemonía de la democracia como sistema de gobierno común del planeta (con la significativa excepción de China y algunas otras autocracias). Desgraciadamente, se trataba de un espejismo que encubría los riesgos que hoy amenazan la coexistencia pacífica de la humanidad quebrada con la invasión de Ucrania por Rusia.

Tras la caída del muro de Berlín, las democracias liberales occidentales se vieron victoriosas en el combate ideológico mantenido con los sistemas políticos alumbrados al amparo de la ideología emanada de la Revolución soviética de 1917 y creyeron inopinado, inevitable e irreductible el viaje de estos países hacia un homologado modelo de gobernanza democrático a partir de sus propias singularidades y tradiciones. Pero lo cierto es que no ocurrió así y las antiguas repúblicas comunistas recorrieron un camino bien desigual en la evolución de su forma de gobierno sin que quepa calificar a bastantes de ellas a fecha de hoy como homologadas democracias liberales y representativas. Más bien al contrario, algunos de estos países aparentan meros remedos de auténticas democracias. La Federación Rusa ofrece un ejemplo paradigmático.

El funcionamiento del sistema político ruso dista mucho de poder ser calificado como democrático y adolece de unos vicios de funcionamiento que lo colocan en el polo opuesto de las autocracias: vulneración de la libertad de prensa y del pluralismo informativo; persecución de periodistas, de opositores políticos y ataque al pluralismo político; represión de la diversidad sexual y de la libertad de conciencia; utilización de las estructuras religiosas para adoctrinar en beneficio del partido dominante; alternancia ficticia en el gobierno para burlar las reglas constitucionales que proscriben la renovación de mandatos. La intervención en el Parlamento Europeo el pasado 21 de marzo de Dmitry Muratov, editor del



diario ruso Novaja Gazeta y Premio Nobel de la Paz de 2021, da buena cuenta de esta permanente conculcación de los valores democráticos básicos. La concentración del poder no solo es política sino también económica. Las autocracias políticas van acompañadas de oligarquías económicas y la sombra de la corrupción tanto política como económica extiende un manto de sospecha sobre el funcionamiento de las instituciones políticas y del propio sistema económico.

Este panorama se fue gestando durante las últimas tres décadas. El arrumbamiento de las rígidas estructuras políticas y económicas de la antigua URSS dio paso a una versión poco avanzada y nada atemperada del sistema capitalista y del liberalismo político. La ausencia de estructuras de vertebración de la sociedad civil y la corrupción económica ha dado paso a una autocracia sustentada en un carisma personal deudor, en gran medida, de la represión de la prensa opositora y de la utilización de los medios de comunicación en beneficio de la propia imagen personal y de la manipulación informativa. Modelo que resulta igualmente propio de otras antiguas repúblicas soviéticas.

El mundo occidental hizo la vista gorda a esta incipiente realidad de finales del siglo pasado. Los líderes de las democracias occidentales escondieron la cabeza como el avestruz cuando empezaron a percibirse los primeros riesgos para la estabilidad y la seguridad regional al consumarse la parcial ocupación de territorios ajenos o cuando se hizo evidente el intento ruso de manipular los procesos electorales de los sistemas democráticos occidentales a través de Internet. Nadie alcanzó a percibir el efecto exacto e impacto general de estas primeras intentonas. Los intereses económicos (básicamente, focalizados en lo energético) se antepusieron a cualquier otra percepción valorativa sobre el devenir institucional de aparentes democracias formales que actuaban como auténticas autocracias reales.

Los populismos neofascistas que han proliferado y gobernado en las últimas décadas en naciones relevantes como Estados Unidos, Reino Unido o Brasil se



convirtieron en auténticos aliados en el ascenso, consolidación y consagración de autócratas como Putin. La ideología de extrema derecha emergente en la mayoría de países europeos, aunque sea todavía con carácter minoritario, y los fenómenos secesionistas han buscado y encontrado el apoyo cómplice en la autocracia rusa de Putin. La expresa alianza Putin-Trump, las simpatías recíprocas e indisimuladas entre Putin y Berlusconi, la producción brasileña de la vacuna rusa anticovid, el fichaje del ex Canciller Schröder por la gasista pública rusa Gazprom o los contactos del independentismo catalán con las estructuras dirigentes rusas son ejemplos palmarios de la convivencia y la connivencia con la que el mundo occidental ha compartido y consentido la deriva autoritaria de la pseudo democracia rusa regentada por Putin.

En este contexto evolutivo no es difícil entender por qué las autocracias latentes, con la Rusia de Putin a la cabeza, han emergido con fuerza con la guerra de Ucrania que es mucho más que una disputa territorial aunque aparente lo contrario. De nuevo, se trata de la confrontación entre dos modelos antagónicos de gobernanza: democracia *versus* autocracia.

El conflicto territorial o de seguridad constituye una mera excusa. Putin ha enarbolado la bandera de la seguridad propia para legitimar su activismo militar y la ocupación de territorios pertenecientes a algunas de las antiguas repúblicas soviéticas como Osetia del Sur en Georgia o Crimea en Ucrania; países que habían mostrado en interés de su seguridad e integridad territorial su voluntad de incorporarse a la OTAN. Al tiempo que ha amenazado a otros territorios fronterizos como Finlandia o las Repúblicas Bálticas. La preocupación de Putin por la seguridad de Rusia es una burda manipulación falsaria por cuanto nadie tiene duda alguna de que, a diferencia de lo ocurrido a contrario, ninguno de los países referidos alberga ambición o pretensión alguna de amenazar la integridad territorial de Rusia y menos aún las naciones que integran el grupo de las democracias más solventes y reconocidas.



Las autocracias necesitan siempre del enemigo exterior para cohesionar sus apoyos internos y legitimar su acción a falta de un proceso real (y no meramente formal) de formación de la voluntad democrática que conecte ciudadanía y poder. La guerra de Ucrania – o antes la ocupación de parte de Georgia – constituye un burdo ejemplo de manipulación que podría encontrarse en las primeras líneas del manual del autócrata populista o fascista – la búsqueda del “espacio vital” nazi sería la otra cara de la misma moneda. Pero Rusia no necesita ni territorios ni las materias primas que en ellos pudieran encontrarse. Rusia está sobrada de “espacio vital” y de recursos naturales para cualquier proyecto de transformación que pretenda. Por ello resulta inexorable constatar que la respuesta al por qué de la invasión de Ucrania no se halla en esas coordenadas sino en desviar la atención para procurar la incuestionada legitimidad del statu quo de su modo totalitario de gobernanza política.

Un año de guerra en Ucrania nos ha enseñado que este conflicto aparentemente territorial está siendo protagonizado, por un lado, por las democracias occidentales y, por otro, por un sistema autocrático que cuenta con la connivencia y/o complacencia de otros sistemas de naturaleza similar (China, Bielorrusia, ...). No se trata de mera coincidencia o casualidad que en cada uno de los extremos se encuentren las democracias en conflicto frente a autocracias de variada naturaleza pero caracterizada por un rasgo común: la ausencia de un proceso de formación de la voluntad pública realmente democrático. La guerra de Ucrania ha servido para despejar el potencial cuestionamiento de estas falsas gobernanzas democráticas.

Dos son los interrogantes que este escenario alumbra: ¿resulta inevitable de presente y futuro la existencia de regímenes autocráticos que, adicionalmente, ponen en riesgo la coexistencia pacífica del orden mundial? ¿las democracias occidentales tienen el deber de impulsar la superación de esta gobernanza perturbadora y de promover un orden global sustentado irrenunciablemente en valores democráticos? La respuesta afirmativa a esta última cuestión obliga a



revisar las estructuras de las organizaciones internacionales que han regido el planeta desde la última Gran Guerra. Los instrumentos internacionales no solo acusan un agotamiento en la resistencia de los materiales con que se construyeron sino que su legitimación queda bajo mínimos cuando la realidad mundial recorre el camino opuesto a la paz y al progreso de los valores democráticos.

Las democracias ostentan una superioridad ética que las obliga a confrontar y perseguir la generalización de sus valores entre las naciones que siguen sometidas a la voluntad de líderes carentes de legitimidad democrática. Los principios democráticos constituyen la única base irrenunciable sobre la que asentar la gobernanza mundial. Ciertamente, la invasión de Ucrania ha supuesto un retroceso significativo en el viaje hacia ese horizonte democrático global. El cuestionamiento de la presencia de Rusia en diversos foros internacionales y/o supranacionales y, en particular, la propia exclusión del Consejo de Europa supone un mensaje letal para los objetivos referidos. La lenta pero progresiva incorporación de multitud de países ajenos a la tradición democrática liberal a estos foros multilaterales de preeminencia y exigencia de los estándares democráticos constituía una conquista exitosa de la bandera democrática. La exclusión – voluntaria o impuesta – va en la dirección opuesta. Resulta evidente que atentar flagrantemente contra los derechos humanos resulta inexorablemente incompatible con la presencia en la comunidad de países democráticas. No pueden sentarse en la misma mesa quienes defienden el valor superior de la vida y la dignidad humana con quienes la conculcan vilmente. El lugar de los genocidas del mundo no puede ser otro que el banquillo de los acusados de la Corte Penal Internacional.

Pero la humanidad no puede renunciar a la generalización del paradigma democrático y a la proscripción de las autocracias. El gran reto de los países democráticos que hoy combaten en suelo ucraniano la autocracia rusa personificada en Putin reside en crear las bases para el avance de los estándares democráticos frente a las pulsiones populistas y totalitarias. Un reto difícil y



complejo que no se alcanzará con ejercicio de ingeniería democrático-formal y que requerirá una notable transformación de los estándares económicos y sociales que amparan oligarquías económicas y autocracias políticas mediante la colonización de todos los ámbitos de influencia social y económica.

Las democracias occidentales han demostrado estar a la altura de los tiempos para encarar la respuesta a la invasión de Ucrania. Los países democráticos han mostrado desde el primer día una cohesión en fines y medios digna de reconocimiento y encomio. Resultaría igualmente deseable que todos ellos muestren igual disposición para afrontar el día después del fin de la guerra y de sus impredecibles efectos en la geopolítica global y en el devenir de las sociedades y de los sistemas políticos involucrados directamente en el conflicto. Reformular los instrumentos internacionales para dar un salto significativo y alternativo en la gobernanza global hacia el triunfo inequívoco del paradigma democrático sería un objetivo tan ambicioso como deseable. El futuro de la humanidad y de sus objetivos irrenunciables de salvaguarda de los derechos humanos requiere huir del conformismo o de la indolencia que acompaña la creencia del éxito de los valores propios.

No existe avance democrático irreversible. Esa es la lección que debemos siempre tener muy presente. La democracia en un paradigma que debe ser permanentemente reivindicado y conquistado. Los enemigos de la humanidad son los enemigos de la democracia.



La crisi in Ucraina: un'occasione per la riforma della politica di immigrazione e asilo della UE?

di Mario Carta*

L'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa il 24 febbraio 2022 ha innescato tra le altre conseguenze, accanto in primo luogo agli esiti tragici e drammatici del conflitto in termini di perdita di vite umane e distruzioni, un cambiamento di rotta ed una discontinuità con le esistenti politiche migratorie e dell'asilo della UE, tale da potere rappresentare un'occasione favorevole, se colta, per rivedere la politica comune della UE in questi settori.

In effetti, l'adozione da parte del Consiglio, all'unanimità, della decisione esecutiva (decisione di esecuzione 2022/382/UE del Consiglio, del 4 marzo 2022) della direttiva sulla protezione temporanea (2001/55CE) fondata sull'art. 78 TFUE, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea, cambia completamente il paradigma in base al quale l'UE e gli Stati membri hanno affrontato le precedenti crisi, determinate dall'afflusso massiccio di rifugiati nel territorio della UE. La riflessione al centro di questo breve contributo si propone di mettere in luce le novità prodotte dall'attivazione, per la prima volta, della protezione temporanea in favore degli sfollati ucraini, al fine di individuare quegli elementi che è auspicabile non dover più considerare di natura transitoria, ma ritenere

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea e Direttore del Dipartimento di Diritto e Società Digitale, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.



invece tratti costitutivi, per il futuro, della politica europea dell’immigrazione e dell’asilo.

Innanzitutto, occorre sottolineare che, in oltre vent’anni, la direttiva sulla protezione temporanea non era mai stata applicata, tanto che la Commissione ne aveva ipotizzato l’abrogazione sostituendola con la “protezione immediata”, un nuovo meccanismo applicabile alle situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo, proposto nell’ambito del nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo del 2020. In effetti, pur in presenza di situazioni di crisi, come quelle determinate dalle c.d. primavere arabe, dalla crisi libica o dalla quella in Siria, a seguito delle quali si era registrato un significativo incremento degli ingressi nella UE, l’attivazione della direttiva era stato sì richiesto, in alcuni casi anche dall’Italia, ma senza successo.

Le ragioni a fondamento di questo radicale mutamento di approccio sono molteplici e certamente ha giocato un ruolo importante la difficoltà, in passato, di definire la nozione di “afflusso massiccio” che, nel sistema della protezione temporanea, è opera dell’accertamento da parte del Consiglio e rappresenta il presupposto per l’attivazione della direttiva. Il mancato accordo, negli anni, su ciò che dovesse considerarsi, in concreto, afflusso massiccio di sfollati è stato facilitato dalla vaghezza della nozione che, secondo la direttiva, ricorre in presenza dell’arrivo «di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un Paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione». Nell’occasione della crisi ucraina le incertezze interpretative sono state superate in virtù del fatto che si assiste al più grande flusso migratorio della storia verso l’UE, con oltre 8 milioni di rifugiati che hanno lasciato l’Ucraina dall’inizio della guerra. Un dato questo che ha portato all’attivazione in tempi rapidissimi della direttiva (4 e 5 giorni), con decisione presa all’unanimità, sebbene sarebbe stata sufficiente la semplice maggioranza qualificata, prova di una volontà politica in precedenza evidentemente non esistente quando addirittura la maggioranza



qualificata veniva ritenuta un ostacolo per l’attivazione della direttiva, in quanto troppo impegnativa.

Dai contorni più definiti è invece la nozione di “sfollati”, che l’articolo 2, lettera c) della direttiva delimita con riferimento a coloro che sono fuggiti dalla propria patria o sono stati evacuati dal Paese o dalla zona d’origine e non possono farvi ritorno in condizioni stabili e sicure, a causa della situazione nel Paese stesso. Tale definizione declina espressamente due categorie di soggetti: a) le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica; b) le persone che sono soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni, contribuendo in tal modo a chiarirne la portata.

Una circostanza non secondaria, che ha dissuaso gli Stati membri dall’attivazione della direttiva 2001/55, può ritenersi legata al livello di tutela elevato che essa prevede, traducendosi in una serie di garanzie e di diritti che gli Stati devono assicurare, ai beneficiari della protezione temporanea, che non sempre sono disposti a concedere, tra cui:

- un titolo di soggiorno che consenta loro di soggiornare regolarmente all’interno del territorio dello Stato membro in cui si trovano, per la durata della protezione stessa;

- il diritto di esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo, nonché di partecipare ad attività nell’ambito dell’istruzione per adulti, della formazione professionale e delle esperienze pratiche sul posto di lavoro;

- il diritto di essere “adeguatamente alloggiato” o di ricevere, se necessario, i mezzi per ottenere una abitazione

- l’aiuto necessario in termini di assistenza sociale, di contributi al sostentamento e di cure mediche (comprendente quanto meno le prestazioni di pronto soccorso ed il trattamento essenziale delle malattie), laddove egli non disponga di risorse sufficienti. È previsto che gli Stati membri forniscano in ogni caso assistenza socio-sanitaria alle persone che presentino esigenze particolari;



- il diritto di accedere, se minore, al sistema educativo, a parità di condizioni con il cittadino dello Stato membro.

L'istituto della protezione temporanea, rimasto "in sonno" per vent'anni, dispone nei confronti degli sfollati una tutela automatica e collettiva, che non richiede lo svolgimento di procedure amministrative per il suo riconoscimento; tale *status* in effetti è attribuito sulla base di procedure definite a livello nazionale, che non implicano una valutazione individuale circa la sussistenza dei criteri per il riconoscimento dell'asilo o della protezione sussidiaria, ma solo l'accertamento circa l'effettiva appartenenza alle categorie beneficiarie e l'assenza di condizioni ostative, riconducibili essenzialmente a ragioni di pericolosità e sicurezza. Dunque le formalità sono ridotte al minimo, in considerazione della situazione di straordinarietà e urgenza, con l'innegabile vantaggio di evitare il rischio di un sovraccarico per gli Stati membri e per i loro sistemi di asilo nei confronti dei quali non era ipotizzabile prevedere l'esame individuale di milioni di domande di asilo presentate in poche settimane.

Tuttavia ciò non avviene a scapito delle garanzie, in quanto viene previsto, in ogni caso, il diritto di ricorso avverso una decisione di rigetto della protezione o di ricongiungimento.

Alle peculiarità proprie dell'istituto si aggiungono alcune specificità che attengono alla situazione dell'Ucraina in quanto tale. La decisione 2022/382, in effetti, fa esplicitamente riferimento alla possibilità che i cittadini ucraini possono fare ingresso nel territorio dell'Unione e circolare liberamente per un periodo massimo di 90 giorni, nell'arco di un periodo di 180 giorni, già sulla base della legislazione esistente, in quanto essa prevede un regime di sostanziale liberalizzazione dei visti. Questo elemento, assieme al dato geografico e fisico della contiguità territoriale tra l'Ucraina e i paesi di destinazione dei flussi, in primis Polonia, Romania, Slovacchia e Ungheria determina una situazione che oggettivamente, in diritto ed in fatto come si direbbe, rende difficilmente assimilabile l'attuale crisi alle situazioni precedenti. Sotto tale ultimo profilo è evidente il dato



geografico della mancanza di un paese terzo, come nel caso della Turchia, con il quale stringere accordi ed esternalizzare i controlli alle frontiere e le politiche di immigrazione e asilo, ponendo così l'UE in una prospettiva nuova nella *governance* dei flussi migratori.

In effetti, l'esenzione dall'obbligo del visto rende di fatto inapplicabile la regola del primo ingresso irregolare, con un cambiamento quasi radicale nelle politiche di ingresso rispetto al sistema di Dublino III ed alla regola del primo ingresso irregolare. Come noto tale regola impone ai soli paesi rivieraschi, tra i quali l'Italia, l'onere della trattazione delle domande di asilo e l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei titolari della stessa sbarcati sulle loro coste.

Il sistema di Dublino III era fondato sulla esigenza di individuare un solo Stato competente per l'esame della domanda di asilo, stabilendo una serie rigorosa di criteri per evitare il fenomeno dei c.d. "rifugiati in orbita" con la scelta del paese che assicurava il miglior sistema di welfare assieme ad altre condizioni, quando il fenomeno migratorio, negli anni novanta del secolo scorso, non aveva ancora assunto l'attuale consistenza e quindi era calibrato per soddisfare esigenze relative a domande individuali. Dinanzi a fenomeni migratori imponenti, in termini numerici e di rapidità, come quelli attuali è evidente che si tratta di un sistema inadeguato e che alla fine ricorre ad un criterio ritenuto da principio residuale, il primo ingresso irregolare appunto, e che invece è diventato il criterio prevalente per individuare lo Stato responsabile, con gli iniqui effetti in termini di distribuzione degli oneri legati alla *governance* dei flussi. Un sistema che purtroppo, per l'opposizione dei paesi del blocco di Visegrad, è ben lontano dall'essere riformato dall'Unione europea.

In virtù dell'entrata in vigore della decisione 2022/382 gli Stati membri, come abbiamo visto, sono obbligati a consentire e agevolare l'ingresso senza l'obbligo del visto dei cittadini ucraini, anche al fine di poter poi circolare liberamente per 90 giorni nel territorio dell'UE.



Non solo in questo modo salta la regola del primo ingresso irregolare per i cittadini ucraini, ma essi hanno il diritto di scegliere lo Stato membro nel quale recarsi, per ivi chiedere la protezione temporanea ed il rilascio del relativo titolo di soggiorno. In realtà, la possibilità di entrare senza visto e circolare liberamente per 90 giorni nel territorio dell'UE è accompagnata dalla libertà di scegliere lo Stato di protezione temporanea (considerando n. 16, decisione 2022/382), di spostarsi liberamente in altri Stati membri, sebbene per periodi di breve durata, anche dopo aver ottenuto lo *status* di protezione temporanea, nonché di chiedere il trasferimento della protezione temporanea da uno Stato membro all'altro (art. 26 direttiva), pur senza vantare diritti in merito. È questo un altro ambito nel quale assistiamo al rovesciamento delle politiche precedenti, con l'introduzione del principio della libertà di scelta dello Stato di protezione da parte dei cittadini ucraini. Tale regime che di fatto consente i movimenti secondari, a differenza del sistema di Dublino III che li limita proprio in quanto radica la competenza l'esame delle domande nel primo paese di attraversamento irregolare, è stato reso possibile grazie al fatto che gli Stati membri hanno convenuto di non applicare l'articolo 11 della Direttiva, che prevede la riammissione da parte di uno Stato membro di un beneficiario di protezione temporanea nel suo territorio, qualora questi soggiorni o tenti di entrare illegalmente nel territorio di un altro Stato membro. In virtù di tale deroga essi non saranno tenuti quindi a riammettere sul proprio territorio i titolari di protezione temporanea che hanno fatto ingresso in un altro Stato membro, potendo così in linea di principio spostarsi sul territorio dell'Unione. Tale modifica appare riconducibile proprio alla volontà di consentire, contrariamente al passato, movimenti "secondari" successivi al riconoscimento da parte di un determinato Stato membro della protezione temporanea.

Tuttavia, la possibilità di non riammettere nel proprio territorio un cittadino straniero titolare di protezione temporanea non significa, di per sé, che questi possa vantare un diritto al rilascio di un titolo di soggiorno nell'altro Stato membro in cui soggiorna irregolarmente.



Il quadro sopra delineato accanto alle significative novità sopra brevemente enunciate presenta, direi inevitabilmente, qualche criticità.

Un *vulnus* aperto dalla decisione 2022/382 attiene ad un “double standard” consentito dalla sua disciplina, che opera una differenziazione nel regime applicabile alle diverse categorie di beneficiari difficilmente giustificabile.

È opportuno ricordare che la decisione ha stabilito che la protezione temporanea si applica (art. 1):

a) ai cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 (e loro familiari);

b) ai cittadini di Stati terzi o apolidi che beneficiavano della protezione internazionale o di protezione equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;

c) ai familiari delle persone indicate alle lett. a) e b); per familiare si intende (art. 4): o coniuge; o partner stabile, se la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimila coppie di fatto e coppie sposate nel quadro della legge sugli stranieri; o figli minori (legittimi, naturali o adottati) del richiedente o del coniuge (semberebbe non del partner di fatto); o altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato l’afflusso massiccio e che erano totalmente o parzialmente dipendenti dal richiedente il ricongiungimento in tale periodo.

Inoltre, la decisione 2022/382 si applica (art. 2): d) ai cittadini di Paesi terzi o apolidi che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido, rilasciato conformemente al diritto ucraino, e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine. Nei confronti di questa categoria di beneficiari, gli Stati membri possono applicare alternativamente la protezione temporanea o un’altra “protezione adeguata” sulla base del diritto interno.

Se il regime delineato sopra sembra essere, ad una prima valutazione sommaria, assai inclusivo, occorre invece sottolineare che, distanziandosi dalla proposta formulata dalla Commissione, il Consiglio ha deciso di non includere



automaticamente tra i destinatari della protezione temporanea i cittadini di Stati terzi che vivevano regolarmente in Ucraina sulla base di un permesso di soggiorno non permanente (art. 3). È vero che è fatta salva la possibilità per gli Stati di applicare la protezione temporanea anche a tali persone, purché non possano ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine, ma tale scelta è lasciata alla discrezionalità degli Stati membri che in molti casi, come è accaduto per l'Italia, non se ne sono avvalsi.

Rimangono così privi delle garanzie previste dalla protezione temporanea, in maniera del tutto priva di giustificazione, migliaia di cittadini di paesi terzi, in gran parte studenti, che si trovavano in Ucraina per un breve periodo, per motivi di studio o di lavoro, al momento degli eventi per i quali è solo previsto che anche tali persone «dovrebbero comunque essere ammesse nell'Unione per motivi umanitari», senza richiedere loro visto o documenti di viaggio validi, onde garantire loro un “passaggio sicuro al fine del ritorno nel paese o nella regione di origine.”

L'altro profilo non privo di criticità, sempre relativo all'attivazione del sistema di protezione temporanea, è la mancanza di chiarezza circa le capacità di accoglienza dei singoli Stati, considerato il fatto che la decisione di esecuzione 2022/382 era stata elaborata per promuovere un equilibrio degli sforzi tra i Paesi dell'UE che ricevono tali persone e sui quali gravano gli oneri della loro accoglienza. In realtà ciò che manca nella decisione del Consiglio è l'indicazione della disponibilità delle risorse necessarie ad attuare tale accoglienza, senza il quale è concreto il rischio di vanificare l'equilibrio interstatale degli sforzi nell'instaurare quel regime di condivisione di responsabilità tra gli Stati nella gestione degli sfollati, richiamato al considerando n. 9 della decisione. L'obiettivo è evidentemente rendere effettivo il principio di cui all'art. 80 TFUE sulla solidarietà e sull'equa ripartizione della responsabilità fra gli Stati membri, anche sul piano finanziario.

Se nella prospettiva del Consiglio gli sfollati potranno «raggiungere i familiari e gli amici attraverso le importanti reti delle diaspore» e ciò «faciliterà nella pratica l'equilibrio degli sforzi tra Stati membri, riducendo quindi la pressione sui sistemi



nazionali di accoglienza», dal momento che gli sfollati potranno scegliere lo Stato membro in cui intendono godere dei diritti connessi alla protezione temporanea, occorre considerare che ciò potrà rappresentare un elemento di squilibrio nella ripartizione delle responsabilità tra i Paesi membri, alcuni dei quali potrebbero non essere in grado di gestire gli arrivi, con il rischio di non funzionamento o di funzionamento non corretto del proprio sistema di asilo.

La questione del numero di persone che ciascuno Stato membro, sulla base della sostenibilità sociale e finanziaria, sarà concretamente in grado di accogliere, è dunque oggetto di una fase di monitoraggio delle capacità di accoglienza di ciascuno Stato con l'individuazione di eventuali necessità di ulteriore sostegno, attraverso la condivisione e lo scambio delle informazioni pertinenti, sotto il coordinamento della Commissione, in cooperazione con Frontex, l'Agenzia per l'asilo (EUUA) e l'Europol.

Le conseguenze più pessimistiche sulla capacità del sistema di garantire “spontaneamente” una corretta allocazione degli sfollati tra gli Stati membri, senza imporre la distribuzione obbligatoria dei richiedenti asilo nei Paesi dell'UE che nel passato non ha funzionato stante l'opposizione, in particolare, di Polonia e Ungheria con relativo contenzioso e condanna dinanzi ai giudici di Lussemburgo, al momento sembrano essere scongiurate in virtù di un altro elemento specifico della crisi ucraina, e cioè l' altissimo numero di sfollati che sono già rientrati in Ucraina, soprattutto dalla Polonia. Flussi di rientro talmente consistenti che hanno contribuito ad evitare che l'accoglienza degli sfollati potesse determinare il malfunzionamento dei sistemi di protezione internazionale a carattere nazionale.

Infine, è opportuno sottolineare che l'ammissione al godimento della tutela in esame non preclude la possibilità di presentare istanza per il riconoscimento di una delle due forme di protezione internazionale, e cioè lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, il cui eventuale rigetto non pregiudica, in ogni caso, il proseguimento del godimento della misura di protezione temporanea.



Sotto questo profilo la disciplina italiana di attuazione della direttiva e della decisione di esecuzione (DPCM del 28 marzo 2022) non appare conforme alla direttiva e all'obiettivo di garantire un pieno cumulo tra le due domande di richiedente asilo e di beneficiario della protezione temporanea. In tali ipotesi, infatti, l'esame della domanda di asilo è sospesa e la decisione è differita al momento in cui cesserà la protezione temporanea. Con il privilegiare così quest'ultima, non si tiene conto del possibile esito negativo della domanda del richiedente asilo, che sarebbe in tal caso privato della protezione temporanea, essendo questa ormai esaurita.

In definitiva, complessivamente considerata, l'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea non può che essere valutata positivamente nonostante le criticità evidenziate che, peraltro, gran parte degli Stati, in sede di adozione dei provvedimenti nazionali, non hanno voluto correggere. Molto probabilmente un così straordinario afflusso massiccio di sfollati, per i numeri in questione e per il contesto tragico della guerra nel quale è maturato, non avrebbe potuto essere gestito con i "tradizionali" strumenti di protezione internazionale sino ad ora utilizzati dall'Unione nelle precedenti crisi. È peraltro auspicabile che il ricorso al meccanismo della protezione temporanea, una volta "risvegliato" dal ventennale stato di latenza, possa essere utilizzato anche in occasione delle prossime e certe crisi, nonché rappresentare, per il futuro, un modello al quale ispirarsi anche nella *governance* "ordinaria" dei flussi migratori.

Il principio della libertà scelta del paese al quale richiedere protezione e la libertà dei movimenti, anche secondari, riconosciuti agli sfollati costituiscono una possibile risposta all'attuale irragionevole regola del primo ingresso irregolare, dimostrando l'esperienza in corso della crisi in Ucraina, che tali novità contribuiscono ad assicurare un corretto funzionamento dei sistemi di accoglienza degli Stati membri, con i quali esse possono anzi convivere proficuamente.



Saggi



La revoca della cittadinanza tra dovere di fedeltà e diritto ad avere diritti

di Maria Dicosola*

Abstract: In the context of the crisis of multiculturalism and international terrorism, several countries have introduced or reinforced existing rules providing for citizenship revocation. The US Supreme Court, since the 1958 *Trop v. Dulles* case, deemed the withdrawal of citizenship to be in contrast with the prohibition of cruel and unusual punishments and the right to citizenship, according to the VIII and the XIV amendments, on the basis of the principle of human dignity. However, as an alternative to the right to citizenship, the common law doctrine of citizenship as a common bond between the citizen and the political community, involving reciprocal rights and duties, is often considered as a justification for revocation powers. This doctrine is based on the medieval idea of citizenship as allegiance between the subject and the monarch, introduced in the common law since the Calvin's case in 1608. This paper argues that, in the case-law of the United Kingdom, Canada and Australia, this idea of citizenship is ambiguous and under-defined, thus paving the way for human rights violations and discriminations, breaking, in the end, the principle of human dignity.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La revoca alla cittadinanza e la fedeltà allo Stato. – 3. La revoca alla cittadinanza e il diritto ad avere diritti. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

La cittadinanza – nella sua interconnessione con il principio di sovranità e la garanzia dei diritti fondamentali della persona¹ – è costantemente connotata, nell'evoluzione della storia del costituzionalismo, da un'intrinseca complessità²,

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari "A. Moro". Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 28 marzo 2023.

¹ E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in «Diritto costituzionale», n. 1, 2018, pp. 35-69.

² Che si riflette sulle molteplici dimensioni della cittadinanza, nel contesto non solo giuridico, ma anche economico, sociale e politico: C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, VI, 2003.



che si riflette sulla contraddittorietà delle funzioni di volta in volta attribuite a tale *status*: una funzione inclusiva, volta ad espandere i soggetti titolari dei diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento, si alterna ad una funzione selettiva, volta a definire i confini della comunità politica³.

La contraddittorietà di tali funzioni, influenzate da fattori di carattere storico, politico e sociale, emerge non solo con riferimento alle scelte politico-costituzionali relative ai criteri di acquisto della cittadinanza, ma anche qualora si considerino le misure di revoca della cittadinanza. Sia le regole di acquisto che le regole di revoca della cittadinanza, infatti, sono strettamente interconnesse con il diritto alla cittadinanza⁴.

L'idea che la cittadinanza costituisca l'oggetto di un diritto emerge sul piano internazionale e costituzionale nel secondo dopoguerra, alla luce degli orrori perpetrati dai regimi autoritari novecenteschi, che, attraverso il diniego o la revoca della cittadinanza avevano negato il «diritto ad avere diritti» e, in ultima analisi, la dignità⁵, degli individui sottoposti ad esclusioni, persecuzioni e deportazioni. Al contrario, il nuovo sistema dei diritti umani introdotto sulle ceneri del nazifascismo sulla base della dignità umana⁶, da una parte, supera la necessaria

³ Sulla teoria funzionale della cittadinanza, si veda P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze 2014, nonché E. GROSSO, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa? Considerazioni sull'acquisto della cittadinanza iure soli, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», n. 2, 2015, pp. 1-26.

⁴ Sul punto, sia consentito il rinvio a M. DICOSOLA, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2022.

⁵ Nelle parole di H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York, 1948, trad. it. a cura di A. Guadagnin, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino 2009, pp. 372-402.

⁶ Che costituisce un principio morale: J. HÄBERMAS, *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, in «Metaphilosophy», n. 4, 2010, pp. 464-480. Il principio di dignità costituisce il fondamento della teoria dei diritti umani del secondo dopoguerra: A. BARACK, *Human Dignity. The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge University Press, Cambridge 2015. Analogamente, C. DUPRÉ, *The Age of Dignity. Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Hart Publishing, Oxford-Portland (Oregon) 2015, nonché G. ROLLA, *Profili costituzionali della dignità umana*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, pp. 57-78. In tal senso, come sostenuto da Paolo Ridola, nelle Costituzioni italiana e tedesca, il principio di dignità precede lo stesso riconoscimento delle libertà: P. RIDOLA, *La dignità dell'uomo e il "principio libertà" nella*



interconnessione tra possesso dello *status* di cittadinanza e godimento dei diritti fondamentali⁷ e, dall'altra, ne vieta ogni forma di revoca arbitraria⁸. Si ribalta, in tal modo, l'idea della cittadinanza quale appartenenza ad uno Stato-nazione, che aveva costituito la premessa per la degenerazione della cittadinanza nei regimi nazi-fascisti⁹, da cui discende la titolarità dei diritti fondamentali, che si acquista – e si perde – sulla base delle regole stabilite discrezionalmente dallo Stato, nell'esercizio della sua sovranità.

Nelle democrazie costituzionali contemporanee, tuttavia, questo processo evolutivo, per effetto delle problematiche connesse con gli ingenti flussi migratori e con il fenomeno del terrorismo internazionale, è oggi nuovamente in crisi. In tale contesto, le regole sull'acquisto e la revoca della cittadinanza finiscono per essere oggetto di frequenti modifiche, fondate su presupposti teorici nei quali si alternano l'idea della cittadinanza quale diritto ad avere diritti, da una parte, e quale vincolo di fedeltà allo Stato, dall'altra.

Tanto emerge in particolare nella giurisprudenza dei Paesi dell'area di *common law*, accomunati, sul piano dei criteri di acquisto della cittadinanza, dalla tradizione dello *ius soli*, che, fondato sulla teoria medievale del legame di fedeltà tra individuo e sovrano, ha assunto valore di precedente a partire dal *Calvin's Case* del 1608¹⁰. Negli Stati Uniti, a partire dal caso *Trop v. Dulles*, deciso nel 1958¹¹, l'idea della cittadinanza quale legame di fedeltà tra individuo e comunità politica

cultura costituzionale europea, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2010, pp. 97-138.

⁷ V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*. Atti del XXIV Convegno annuale (Cagliari, 16-17 ottobre 2009), Jovene, Napoli 2010, pp. 3-24. Con particolare riferimento al caso italiano, Massimo Luciani sottolinea il sempre minore rilievo della distinzione tra cittadini e stranieri, con riferimento al godimento dei diritti: M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, in «Rivista critica di diritto privato», 1992, pp. 203 ss.

⁸ A partire dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani e dall'art. XIX della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo.

⁹ Il percorso di trasformazione della cittadinanza nella storia è ampio e complesso. Basti qui rinviare alla monumentale opera di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Laterza, Roma-Bari 1999-2001.

¹⁰ *Calvin's Case*, [1572] Eng.R. 64, (1572–1616) 7 Co.Rep. 1a, 77 E.R. 377.

¹¹ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958).



ha lasciato spazio alla teoria del diritto alla cittadinanza, a sua volta fondato sulla dignità umana. La giurisprudenza dei Paesi di *common law*, a tale riguardo, resta tuttavia contraddittoria: in modo particolare, nelle argomentazioni giurisprudenziali sulla legittimità costituzionale delle misure di revoca della cittadinanza, riemerge di frequente la contrapposta teoria contrattualistica della cittadinanza, che implica diritti e doveri reciproci tra individuo e comunità politica, a giustificazione dell'espansione dei poteri di revoca della cittadinanza.

Alla luce di tali premesse, questo contributo indaga sulle ambiguità dell'idea di cittadinanza e sugli effetti distorsivi in termini di diritti individuali che emergono nella giurisprudenza relativa alla legittimità costituzionale delle misure di revoca della cittadinanza nel Regno Unito, negli Stati Uniti, in Canada e in Australia.

2. La revoca della cittadinanza e la fedeltà allo Stato

Come anticipato, l'idea che la cittadinanza rappresenti il legame di fedeltà dell'individuo con lo Stato, da cui derivano diritti e obblighi reciproci, è espressa nel *Calvin's case*, che trae origine dal ricorso proposto dal tutore di Robert Calvin, un bambino nato in Scozia nel 1603, al quale erano stati negati i diritti di successione. La Corte accoglieva il ricorso, sostenendo che la nascita sul territorio scozzese, dopo l'unione delle Corone, rendeva Calvin suddito inglese. La nascita sul territorio, infatti, era considerata condizione sufficiente perché fosse instaurato un rapporto di *perpetual allegiance* tra suddito e sovrano.

La celebre decisione, pertanto, da una parte, introduceva nella *common law* il principio dello *ius soli* quale criterio di acquisto della cittadinanza e, dall'altra, ne forniva un'articolata definizione nel contesto medievale. Riguardo tale ultimo profilo, la *ligeance*, ovvero l'obbedienza del suddito nei confronti del sovrano, è considerata una regola di diritto naturale¹², accolta nel diritto britannico, secondo

¹² P.J. PRICE, *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, in «Yale Journal of Law and the Humanities», 1997, pp. 73-145.



Saggi

la quale, in seguito alla nascita sul territorio del regno, si instaura un rapporto di reciproca obbedienza e protezione tra il suddito e il sovrano: «quia sicut subditus regi tenetur ad obedientiam, ita rex subdito tenetur ad protectionem».

L'*allegiance* è dunque fondata sul principio di sovranità, incarnato nella persona del monarca e, in quanto stabilita dal diritto naturale, è irrevocabile. Sulla base di tale precedente, l'irrevocabilità della cittadinanza non ammetteva eccezioni nel diritto costituzionale britannico, come sosteneva Blackstone, secondo il quale «it is a principle of universal law, that the natural-born subject of one prince cannot by any act of his own, no, not by swearing allegiance to another, put off or discharge his natural allegiance to the former»¹³. Non a caso, nel Regno Unito, il tentativo del Governo Gladstone di proporre un disegno di legge per attribuire al Segretario di Stato il potere di revocare la naturalizzazione, «a very transcendental power – more than ought to be entrusted to any man»¹⁴, fu rigettato¹⁵.

Nel contesto delle due guerre mondiali, tuttavia, il principio dell'irrevocabilità della cittadinanza instaurata per effetto della nascita sul territorio britannico fu progressivamente abbandonato. Infatti, nel clima di ostilità nei confronti degli stranieri e dei cittadini naturalizzati, esasperato dalla Prima Guerra Mondiale, il Parlamento inglese, con l'*Alien Restoration Act* e il *British Nationality Act*, del 1914, introdusse misure volte, rispettivamente, a deportare gli stranieri sospettati di avere legami con le potenze nemiche e a revocare la naturalizzazione qualora acquistata con frode. Da allora, le condizioni e le modalità di applicazione delle misure di revoca della cittadinanza nel Regno Unito sono state progressivamente ampliate.

Il principio di fedeltà nei confronti, non solo del sovrano, ma di tutta la comunità politica, che si instaurava con la cittadinanza, dunque, a partire dal primo decennio del Novecento, finì per costituire non il presupposto dell'irrevocabilità

¹³ W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, Clarendon Press, Oxford 1765-1769.

¹⁴ Secondo la definizione di Lord Haughton nel dibattito parlamentare sul disegno di legge, cit. in M.J. GIBNEY, 'A Very Transcendental Power': *Denaturalisation and the Liberalisation of Citizenship in the United Kingdom*, in «Political Studies», n. 3, 2013.

¹⁵ Ivi, pp. 637-655.



della cittadinanza, ma, al contrario, delle condizioni stabilite dalla legge per la perdita di tale *status*. Si fondavano infatti sul presupposto del venir meno del rapporto di fedeltà tra cittadino e Stato i poteri di revoca della cittadinanza attribuiti al Segretario di Stato dal *British National and Status of Aliens Act* del 1918, che poteva disporre la denaturalizzazione qualora avesse ritenuto che la permanenza dell'individuo fosse stata «*not conductive to the public good*», per “effettivo trasferimento di fedeltà”, che si desumeva nel caso di residenza all'estero per più di cinque anni a partire dalla naturalizzazione, qualora fosse venuto meno il presupposto del *good character*, in presenza di comportamenti criminali, ovvero di infedeltà al sovrano britannico. Più in generale, il Segretario di Stato poteva annullare il certificato di naturalizzazione qualora il cittadino «*had shown himself, by act or by speech, to be disaffected or disloyal to His Majesty*». Nel dibattito parlamentare che accompagnò l'adozione della legge, si sosteneva che tali misure fossero giustificate in quanto la naturalizzazione – considerata non come un diritto ma come un privilegio fondato sull'idea che con l'acquisto della cittadinanza l'individuo diventasse parte di un ipotetico contratto, revocabile, che implicava diritti e doveri reciproci – presupponeva la dimostrazione di *good character* e di fedeltà allo Stato.

Si fondava sulle medesime premesse teoriche il *Nationality Act* statunitense del 1940¹⁶, adottato, nel contesto della Seconda Guerra Mondiale, al fine di sanzionare con la revoca della cittadinanza comportamenti dai quali emergesse mancanza di attaccamento alla patria¹⁷. La revoca della cittadinanza era dunque prevista nel caso in cui il cittadino avesse giurato fedeltà, prestato servizio militare, accettato un incarico pubblico, votato per le elezioni di un Paese straniero, ovvero disertato il servizio militare negli Stati Uniti in tempo di guerra o infine avesse commesso reato di tradimento contro gli Stati Uniti o tentato di sovvertire

¹⁶ *An Act to revise and codify the nationality laws of the United States into a comprehensive nationality code*, 14 ottobre 1940, H.R. 9980.

¹⁷ C.C. HIDE, *The Nationality Act 1940. Editorial Comment*, in «The American Journal of International Law», 1941, pp. 314-319.



l'esercito americano¹⁸. Come stabilito, inoltre, dalla legge del 27 settembre 1944¹⁹, costituivano presupposti per la revoca della cittadinanza anche l'abbandono del territorio degli Stati Uniti in stato di guerra o di emergenza nazionale a scopo di diserzione.

La misura della revoca della cittadinanza nei confronti dei cittadini statunitensi per nascita è stata sin da subito dichiarata incostituzionale dalla Corte Suprema, che, a partire dal caso *Trop v. Dulles*, ne ha dichiarato l'incompatibilità non solo con il divieto di pene disumane e degradanti, di cui all'VIII emendamento, ma anche con il diritto alla cittadinanza, al quale, sulla base del XIV emendamento, è riconosciuto valore costituzionale. Si tratta, come si vedrà in dettaglio nel par. 3, di argomentazioni che si collocano pienamente nella stagione dei diritti umani successiva al secondo conflitto mondiale, che propone il progressivo abbandono dell'idea di cittadinanza quale espressione di legame di fedeltà tra l'individuo e lo Stato, come tale strettamente interconnessa con la sovranità nazionale, e l'affermazione del diritto alla cittadinanza, tanto sul piano costituzionale quanto sul piano internazionale.

Nello stesso anno, la riforma della legge sulla cittadinanza australiana del 1958 abrogò tutti i motivi di revoca della naturalizzazione²⁰, con l'eccezione della revoca in caso di frode²¹ e della revoca a carico dei cittadini che, in possesso di una seconda cittadinanza, avessero prestato servizio militare nell'esercito di un Paese in guerra con l'Australia²². In Canada, nel *Citizenship Act*, riformato nel 1977, l'unica ipotesi di perdita involontaria della cittadinanza era costituita dalla denaturalizzazione per frode. Come sostenuto dal Segretario di Stato del Governo liberale, guidato dal Primo Ministro Pierre Trudeau, che promosse la riforma, quest'ultima intendeva assicurare che l'acquisto, la conservazione, il riacquisto e

¹⁸ S. HAUNSEN, *Loss of Citizenship under the Nationality Act of 1940*, in «New York Law School Student Law Review», 1951-1952, pp. 132-137.

¹⁹ *An Act to Amend the Nationality Act of 1940*, 20 gennaio 1944, H.R. 2207.

²⁰ Previsti dall'art. 21 del *Nationality and Citizenship Act*, 1948.

²¹ *Nationality and Citizenship: An Act to amend the Nationality and Citizenship Act 1948-1955*, 1958.

²² *Nationality and Citizenship Act*, 1948, art. 19, sostituito dall'*Australian Citizenship Act*, 2007, art. 35(1)(b)(i).



la rinuncia della cittadinanza fossero «*a matter of right*», e fossero escluse dalla discrezionalità ministeriale²³.

Al contrario, nel medesimo periodo storico, nell'ordinamento britannico, la misura della revoca della cittadinanza acquistata dopo la nascita non fu oggetto di revisione o abrogazione ed è anzi è stata confermata dall'art. 40 del *British Nationality Act* del 1981, al termine di un dibattito ampio e complesso, nel quale è prevalsa la tesi secondo la quale la cittadinanza per naturalizzazione e registrazione non costituisce un diritto, ma un privilegio, che può essere revocato in presenza di comportamenti dai quali emerge la violazione del dovere di fedeltà nei confronti dello Stato²⁴. Fino ai primi anni duemila, tuttavia, nei Paesi dell'area di *common law*, così come in tutte le democrazie costituzionali, la revoca della cittadinanza, laddove prevista, restava oggetto di sporadiche applicazioni.

Nei primi anni duemila, la crisi del multiculturalismo e il fenomeno del terrorismo internazionale hanno rimesso radicalmente in discussione la teoria della cittadinanza quale oggetto di un diritto e rinnovato l'interesse per la verifica della sussistenza di un legame di fedeltà tra cittadino e Stato, la cui mancanza può giustificare la revoca della cittadinanza.

Tanto è avvenuto in modo particolare nel Regno Unito, che si distingue, non solo nell'ambito dell'area di *common law*, ma più in generale in tutte le democrazie costituzionali, per la particolare severità delle misure di revoca della cittadinanza. Il processo di ampliamento dei poteri di revoca della cittadinanza del Segretario di Stato ha avuto inizio con il *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 ed è proseguito con l'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006 e l'*Immigration Act* del 2014.

²³ J.H. FAULKNER, *Citizenship Act, Measures to Establish Conditions and Provisions Governing Citizenship*, 30th Parliament, 1st Session, Vol. 6 (May 21), 1975, p. 5983–5986, cit. in M. SULLIVAN, *Beyond Allegiance: Toward A Right to Canadian Citizenship Status*, in «American Review of Canadian Studies», n. 3, 2018, pp. 327-343.

²⁴ M.J. GIBNEY, *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: A Brief History*, in «Immigration, Asylum and Nationality Law», n. 4, 2014, pp. 326-335.



Saggi

Con la riforma del 2002, l'elenco delle ipotesi di revoca della cittadinanza previste dall'art. 40 BNA del 1981 è stato sostituito da una clausola generale, secondo la quale il Segretario di Stato ha il potere di revocare la cittadinanza ogni qual volta ritenga che il cittadino abbia agito in modo «seriously prejudicial to the interests of the UK». Inoltre, contro tale decisione, qualora adottata sulla base di prove che devono restare riservate o per esigenze di sicurezza nazionale, può essere negato il *judicial review*²⁵. La revoca – che può essere disposta non solo nei confronti dei cittadini che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita, ma anche dei cittadini per nascita sul territorio – trova applicazione in particolare nei confronti di cittadini britannici radicalizzati che partecipino ad atti terroristici²⁶. Con la riforma del BNA del 2006, le condizioni per la revoca della cittadinanza sono state ulteriormente ampliate: la misura può essere adottata, anche in assenza dell'adozione di comportamenti che possano arrecare serio pregiudizio al Regno Unito, qualora il Segretario ritenga che la stessa sia «conductive to the public good». Infine, con la riforma del 2014, la revoca della cittadinanza acquistata per naturalizzazione può essere disposta anche qualora determini l'apolidia dell'individuo, a condizione che il Segretario di Stato ritenga che il destinatario della misura abbia arrecato un serio pregiudizio al Regno Unito e sia nelle condizioni di poter ottenere una seconda cittadinanza. La riforma, nel ridurre ulteriormente le garanzie dei soggetti sottoposti alla misura della revoca della cittadinanza, giungendo sino a determinare condizioni di apolidia, determina evidenti effetti discriminatori tra i cittadini per nascita e per naturalizzazione²⁷. Il progressivo inasprimento delle misure di revoca della cittadinanza nel Regno Unito si fonda sull'idea secondo la quale la cittadinanza è espressione di integrazione nella comunità nazionale e può dunque essere revocata qualora ne vengano meno i

²⁵ P. WEIL, N. HANDLER, *Revocation of Citizenship and Rule of Law: How Judicial Review Defeated Britain's First Denaturalization Regime*, in «Law and History Review», n. 2, 2018, pp. 295-354.

²⁶ T. MCGUINNESS, M. GOWER, *Deprivation of British Citizenship and Withdrawal of Passport Facilities*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 06820, 2017.

²⁷ T. CHOUDHURY, *The Radicalisation of Citizenship Deprivation*, in «Critical Social Policy», n. 2, 2017, pp. 225-244.



presupposti²⁸. Come specificato dalla Corte di Appello nel caso *Hicks*²⁹, tali presupposti includono in primo luogo il dovere di fedeltà del cittadino nei confronti dello Stato³⁰.

Anche lo *Strengthening Canadian Citizenship Act* 2014 inaspriva le regole per la revoca della naturalizzazione nei casi frode e reintroduceva, per la prima volta dagli anni settanta, nuove ipotesi di revoca della cittadinanza in presenza di comportamenti dai quali emergesse l'intento di infrangere il vincolo di fedeltà reciproca tra l'individuo e lo Stato. Queste ultime ipotesi di revoca trovavano applicazione in maniera generalizzata, indipendentemente dai criteri di acquisto della cittadinanza, qualora il cittadino fosse entrato a far parte di un esercito o di un gruppo armato coinvolto in un conflitto con il Canada, fosse stato condannato per il reato di tradimento, per un reato di matrice terroristica, ovvero per spionaggio o reati simili³¹. L'applicazione della misura non poteva determinare situazioni di apolidia³², ma l'onere della prova del mancato possesso di una seconda cittadinanza ricadeva sull'interessato. La legge del 2014 rappresentava un radicale cambiamento di prospettiva rispetto a quella che aveva ispirato la riforma del 1977, fondato sull'idea che la cittadinanza, per i cittadini naturalizzati o in possesso di doppia cittadinanza, fosse un privilegio piuttosto che un diritto, sulla base di un legame di fedeltà con lo Stato la cui rottura avrebbe giustificato la

²⁸ S. MANTU, *Contingent Citizenship. The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Brill-Nijhoff, Leiden 2015.

²⁹ Supreme Court of Judicature, Court of Appeal (Civil Division), *Secretary of State for the Home Department v. David Hicks*, 12 aprile 2006, [2006] EWCA Civ 400.

³⁰ Il caso riguardava un cittadino australiano, il quale, durante la detenzione nel carcere di Guantanamo per reati di stampo terroristico, aveva richiesto la cittadinanza britannica per naturalizzazione. Il Segretario di Stato, pur non negando la registrazione in quanto il richiedente possedeva i requisiti previsti dalla legge, avviava tuttavia contestualmente la procedura di revoca della cittadinanza, ritenendo che Hicks avesse agito arrecando serio pregiudizio agli interessi vitali del Regno Unito, come previsto dall'art. 40 BNA. La Corte di Appello ha accolto il ricorso di Hicks contro la revoca, escludendo che il Segretario di Stato possa avviare una procedura di registrazione e, contestualmente, disporre la revoca della cittadinanza per fatti che si siano verificati prima dell'acquisto della cittadinanza.

³¹ *Strengthening Canadian Citizenship Act*, 2014, art. 10(2).

³² *Strengthening Canadian Citizenship Act*, 2014, art. 10(4).



revoca dello *status*³³, come dichiarato dallo stesso Ministro della cittadinanza e dell'immigrazione³⁴.

In mancanza di disposizioni costituzionali dalle quali si potesse desumere l'esistenza di un diritto alla cittadinanza, come negli Stati Uniti, l'approvazione della legge non ha incontrato ostacoli giuridici e la sua costituzionalità è anzi stata inizialmente pienamente confermata dalla Corte Suprema. Nel caso *Galati* del 2015³⁵, infatti, la Corte ha confermato la competenza del Parlamento a introdurre per legge misure di revoca della cittadinanza, sulla base di argomentazioni tanto di *common law* che di diritto costituzionale. In particolare, secondo la Corte, nella *common law*, il principio di irrevocabilità della *perpetual allegiance* introdotto dal *Calvin's case* è stato superato dalla giurisprudenza e dalla legislazione successiva, che hanno introdotto svariate ipotesi di revoca della cittadinanza. In mancanza di disposizioni analoghe al XIV emendamento della Costituzione statunitense, dunque, non è possibile ritenere che sussista una dottrina di *common law* da cui possa desumersi che il diritto alla cittadinanza costituisca un principio costituzionale non scritto. Al contrario, secondo la Corte Suprema canadese, la nazionalità e la cittadinanza costituiscono concetti legislativi, come tali affidati alla discrezionalità del Parlamento che resta sovrano nella determinazione delle condizioni tanto per l'acquisto quanto per la revoca della cittadinanza. Era così confermata la costituzionalità di una misura, che, tuttavia, nel prevedere esclusivamente la revoca della denaturalizzazione, determinava un'evidente disparità di trattamento tra i cittadini per nascita sul territorio e gli individui che avessero acquistato la cittadinanza dopo la nascita.

Anche la riforma della legge sulla cittadinanza australiana del 2015 ampliava i casi di perdita della cittadinanza, sulla base del presupposto del venir meno del legame di fedeltà tra cittadino e Stato. La legge, infatti, si fondava sull'idea della cittadinanza come «vincolo», che implica «diritti e doveri reciproci». I cittadini,

³³ A. MACKLIN, *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, in «Queen's Law Journal», n. 1, 2014, pp. 1-54.

³⁴ C. Alexander, *C-24, an Act to Amend the Citizenship Act*, 41st Parliament, 2nd Session, June 12, 2014.

³⁵ Federal Court, *Galati v. Governor General*, 2015 FC 91.



dunque, «possono dimostrare, attraverso comportamenti incompatibili con i valori condivisi della società australiana, che hanno reciso tale legame e ripudiato la loro fedeltà all’Australia»³⁶. In particolare, erano considerati espressione della rottura di tale legame i reati di matrice terroristica, in presenza dei quali gli individui in possesso di doppia cittadinanza erano privati della cittadinanza secondo un meccanismo automatico: la cittadinanza era infatti considerata oggetto di implicita rinuncia e lo *status* veniva automaticamente revocato in mancanza di specifici provvedimenti ministeriali. La riforma del 2020, nel sostituire il meccanismo automatico con una procedura basata su una decisione ministeriale³⁷ e nell’estendere le misure di revoca anche agli individui in possesso di una sola cittadinanza, ha consolidato l’impostazione teorica della riforma del 2015³⁸. Su tali basi, resta dunque previsto, secondo l’art. 36B della legge sulla cittadinanza australiana, il potere del Ministro competente di disporre la revoca della cittadinanza nei casi in cui l’individuo abbia commesso un atto di matrice terroristica³⁹, che dimostri il ripudio da parte di quest’ultimo della fedeltà con l’Australia, qualora il Ministro ritenga che la conservazione dello *status* di cittadino sarebbe contrario all’interesse pubblico. La revoca non può essere disposta qualora dal provvedimento derivi l’apolidia dell’individuo⁴⁰.

L’idea che la cittadinanza implichi un dovere di fedeltà dell’individuo nei confronti dello Stato, la cui violazione ne giustifica la revoca, è stata confermata, nel 2022, dall’Alta Corte australiana, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con la Costituzione dei poteri ministeriali di revoca della cittadinanza⁴¹. La Corte, infatti, pur dichiarando la norma incostituzionale con riferimento ai profili di

³⁶ *Citizenship Act* 2007, art. 36A (Purpose of this Subdivision).

³⁷ S. PILLAI, *The Allegiance to Australia Bill and the Constitution: Legislative Power and Membership of the Constitutional Community*, in «Australian Public Law», 2015, <https://auspublaw.org> (ultimo accesso: 14 maggio 2022).

³⁸ H. IRVING, *The Concept of Allegiance in Citizenship Law and Revocation: an Australian Study*, in «Citizenship Studies», n. 4, 2019, pp. 372-387.

³⁹ Sono considerati atti rilevanti ai fini della revoca quelli elencati all’art. 36(B)(5) del *Citizenship Act*.

⁴⁰ *Citizenship Act*, art. 36(B)(5).

⁴¹ High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, 8.6.2022.



Saggi

contrasto con il principio di separazione dei poteri⁴², ha tuttavia ribadito, in linea con il caso *Galati* della Corte Federale canadese, che la revoca della cittadinanza – così come la determinazione delle regole per l’acquisto della cittadinanza – costituisce un valido esercizio della competenza legislativa, in quanto la cittadinanza è un concetto di carattere legislativo e non costituzionale. In particolare, il Parlamento è legittimato a stabilire per legge ipotesi di revoca della cittadinanza, in presenza di comportamenti dai quali si desuma il venir meno del rapporto di fedeltà tra individuo e Stato, sulla base di un’idea contrattualistica della cittadinanza, definita dal Chief Justice Kiefel e dai giudici Keane e Gleeson, come uno *status* caratterizzato da diritti ed obblighi reciproci⁴³. È dunque ragionevole che il Parlamento consideri una condotta volontaria talmente riprovevole da essere incompatibile con il legame comune di fedeltà con la comunità australiana, anche se la persona non abbia agito allo scopo di ripudiare intenzionalmente i legami della cittadinanza⁴⁴. Un reato di particolare gravità, che consista in azioni indelebilmente in contrasto con l’appartenenza alla comunità politica australiana, dimostrando un’implicita rinuncia alla cittadinanza da parte dell’individuo, giustifica la costituzionalità della revoca della cittadinanza⁴⁵. Tra le fattispecie che

⁴² Nel caso di specie, la Corte era stata chiamata a pronunciarsi in merito alla compatibilità con l’art. 36B del *Citizenship Act* con la Costituzione, con riferimento, in particolare, alla competenza del Parlamento ad introdurre misure di revoca della cittadinanza e al principio di separazione dei poteri. Sotto il primo profilo, il ricorrente sosteneva che l’introduzione per legge di misure di revoca della cittadinanza esorbitasse rispetto ai poteri attribuiti al Parlamento, in materia di “naturalizzazione e stranieri”, dall’art. 51(xix) Cost., sostenendo al contrario che la cittadinanza costituisca una materia costituzionale, come tale sottratta alle competenze del Parlamento e disciplinata dalla *common law*. Sotto il secondo profilo, il ricorrente lamenta il contrasto tra il potere del Ministro dell’Interno di applicare la misura della revoca della cittadinanza e il principio di separazione dei poteri. Secondo il ricorrente, infatti, l’applicazione della revoca della cittadinanza, considerata una sanzione penale, deve essere riservata alle Corti, nel rispetto del cap. III della Costituzione. La High Court rigetta il primo motivo di ricorso, accogliendo il secondo. La disposizione è dunque dichiarata incostituzionale, ma esclusivamente con riferimento al potere del Ministro dell’Interno di disporre la revoca della cittadinanza, che, invece, astrattamente, resta compatibile con i principi costituzionali dell’ordinamento canadese.

⁴³ High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, par. 50.

⁴⁴ High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, par. 51.

⁴⁵ High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, par. 233-234, J. Edelman.



possono integrare reati di tale gravità da giustificare la revoca della cittadinanza, il giudice Steward individua in particolare azioni volte a distruggere o danneggiare gravemente gli elementi fondamentali della nazione garantiti dalla Costituzione, come la democrazia rappresentativa e la *rule of law*, nonché azioni dirette a rovesciare le istituzioni statali in contrasto con il principio di fedeltà per l'Australia. Gli attacchi terroristici, che integrano le ipotesi di revoca ex art. 36B della legge sulla cittadinanza, rientrano pienamente, secondo il giudice, in tale categoria⁴⁶.

La sentenza dunque, pur dichiarando, nelle conclusioni, l'incostituzionalità della revoca della cittadinanza, ne giustifica sul piano teorico la legittimità costituzionale, offrendo argomentazioni a supporto della teoria contrattualistica della cittadinanza. La decisione, dunque, non esclude che provvedimenti di revoca della cittadinanza, qualora affidata alle autorità giurisdizionali, siano considerate costituzionalmente legittime. Rimane tuttavia sempre sullo sfondo la questione della definizione dello stesso concetto di "fedeltà" nei confronti della comunità politica, i cui contorni restano sfuggenti e ambigui⁴⁷. In un tentativo di definizione, il giudice Edelman associa l'*allegiance* all'idea di appartenenza alla comunità politica, descrivendola come il legame di associazione o appartenenza di una persona alla comunità⁴⁸. La brevissima argomentazione, tuttavia, non è convincente, finendo per essere tautologica e omettendo di chiarire quali siano i presupposti sulla base dei quali la *membership* si fonda o dovrebbe fondarsi.

Il *revival* della teoria contrattualistica della cittadinanza, invece, come accennato, non si è verificato negli Stati Uniti, dove l'VIII e il XIV emendamento costituiscono tuttora un solido argine contro l'ampliamento dei poteri di revoca della cittadinanza, anche nel contesto di gravi emergenze come quella rappresentata dal terrorismo.

⁴⁶ High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, par. 290.

⁴⁷ E. ARCIONI, *The constitutional value of citizenship: the latest decision from Australia's High Court*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, <http://www.iconnectblog.com>, 2022, ultimo accesso: 26 marzo 2023.

⁴⁸ High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19, par. 232.



3. La revoca della cittadinanza e il diritto ad avere diritti

La giurisprudenza della Corte Suprema statunitense ha offerto un contributo fondamentale al consolidamento del diritto alla cittadinanza sul piano costituzionale, a partire dai casi *Perez v. Brownell*⁴⁹, *Trop v. Dulles*⁵⁰ e *Nishikawa v. Dulles*⁵¹, decisi nel 1958.

Nella *dissenting opinion* del caso *Perez* – firmata dallo stesso Presidente Warren, insieme ai giudici Black e Douglas – si negava la competenza del Congresso a stabilire misure di revoca della cittadinanza in mancanza di un'espressa volontà di rinuncia da parte dell'interessato. Infatti, gli art. 401(e) e (j) del *Nationality Act*, che stabilivano la revoca della cittadinanza nel caso di esercizio del diritto di voto all'estero, secondo i giudici dissenzienti, erano in contrasto con il diritto fondamentale alla cittadinanza, che, in quanto diritto ad avere diritti⁵², assume valore costituzionale per effetto del XIV emendamento. Come sottolineato ancora più chiaramente nella *concurring opinion* dei giudici Douglas e Black, «*we deal here with the right to citizenship created by the Constitution*»: il diritto alla cittadinanza, secondo i giudici costituzionali, dunque, è un diritto costituzionale e, in quanto tale, non può essere oggetto di limitazioni o revoca da parte del Congresso.

La *dissenting opinion* del caso *Perez* costituisce il fondamento dell'opinione di maggioranza nel caso *Trop v. Dulles*, nel quale la Corte, a pochi mesi di distanza, dichiarava l'incostituzionalità dell'art. 401(g) del *Nationality Act*, che prevedeva la revoca della cittadinanza nel caso di diserzione. In particolare, la Corte, sebbene non chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità della disposizione con il XIV emendamento, ne dichiarava l'incostituzionalità per violazione dell'VIII emendamento, in quanto sanzione penale che integrava un'ipotesi di trattamento disumano e degradante, in contrasto con il principio di dignità umana. Come si

⁴⁹ Supreme Court of the United States, *Perez v. Brownell*, 365 U.S. 44 (1958).

⁵⁰ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958).

⁵¹ Supreme Court of the United States, *Nishikawa v. Dulles*, 356 U.S. 129 (1958).

⁵² L'espressione pare risentire della celebre definizione coniata proprio negli stessi anni da H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit.



legge nell'*opinion* redatta dal giudice Warren, «la revoca della cittadinanza come sanzione penale è vietata dall'VIII emendamento», in quanto determina «la distruzione totale dello status dell'individuo nella società. È una forma di punizione più primitiva della tortura, in quanto distrugge l'esistenza politica dell'individuo»⁵³. Tanto in particolare se, come nel caso di specie, la revoca della cittadinanza produce l'effetto di determinare l'apolidia dell'individuo. Pertanto, sulla base di tali premesse, citando ancora una volta implicitamente H. Arendt, il giudice Warren conclude che la revoca della cittadinanza determina la perdita del diritto ad avere diritti⁵⁴. La violazione dell'VIII emendamento è a giudizio della Corte tanto più grave in quanto il fondamento ultimo di tale disposizione non è altro che il principio di dignità dell'uomo. Vi è dunque una stretta correlazione, nelle parole del giudice Warren, tra diritto alla cittadinanza e dignità umana, dal momento che ogni individuo gode del diritto alla cittadinanza, che deve considerarsi «sicuro»⁵⁵ salvo rinuncia volontaria e la cui violazione, ponendosi in contrasto con l'VIII emendamento, contraddice indirettamente il principio di dignità umana. Non rientra tra le competenze del Parlamento, dunque, l'introduzione di norme volte a prevedere ipotesi di revoca della cittadinanza.

La visione contrattualistica della cittadinanza, al contrario, emergeva nella *dissenting opinion*, redatta dai giudici Frankfurter, Burton, Clark e Harlan, secondo i quali la titolarità dei diritti e dei privilegi connessi con la cittadinanza impone reciproci obblighi a carico del cittadino, tra i quali in primo luogo il servizio militare. Sulla base di tale impostazione, secondo i giudici dissenzienti, il Congresso ha il diritto di prevedere per legge che alla violazione di tali doveri possa conseguire la revoca della cittadinanza.

Tale tensione tra cittadinanza come diritto fondamentale, la cui violazione giunge sino a configurare una violazione della dignità umana, da una parte, e

⁵³ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), § 101.

⁵⁴ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), § 102: «In short, the expatriate has lost the right to have rights».

⁵⁵ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), § 93: «As long as a person does not voluntarily renounce or abandon his citizenship, and this petitioner has done neither, I believe his fundamental right to citizenship is secure».



Saggi

cittadinanza quale *status* oggetto di un rapporto di reciproca obbligazione tra cittadino e Stato, e dunque soggetto a possibilità di revoca da parte di quest'ultimo, pervade tutto il dibattito sul diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti negli anni a venire. Resta il fatto che, ad ogni modo, il fondamento costituzionale della cittadinanza e, ancor di più, il suo ruolo fondativo della comunità politica americana, ha consentito di sottoporre a limitazioni rigorose l'uso del potere di revoca da parte del Congresso.

Sulla base di una costante giurisprudenza della Corte Suprema, infatti, la perdita involontaria della cittadinanza acquistata *iure soli* può verificarsi solo in presenza di comportamenti dai quali sia possibile dedurre l'implicita volontà di rinuncia da parte dello stesso cittadino. L'onere della prova, a tal fine, è a carico del Governo⁵⁶. Non è dunque ammessa, nell'ordinamento statunitense, alcuna forma di revoca involontaria della *birthright citizenship*, sulla base del diritto alla cittadinanza al quale, per effetto del XIV emendamento, è attribuito valore costituzionale. Tanto ha impedito l'introduzione, nello *United States Code*, di una misura di revoca della cittadinanza nei confronti di cittadini che abbiano commesso reati di matrice terroristica.

In Canada, successivamente al caso *Galati*, la Corte Federale non ha totalmente escluso che la cittadinanza possa configurarsi in termini di diritto. Infatti, nell'accogliere il ricorso in merito alla compatibilità tra la revoca della cittadinanza per frode, così come disciplinata in seguito alla riforma del 2014, e il diritto al giusto processo, ha sottolineato come, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa, la cittadinanza non possa essere sempre qualificata in termini di privilegio: pur non configurandosi alcun diritto alla naturalizzazione, dovendo essere integrate le condizioni stabilite dalle legge, la cittadinanza, una volta acquistata, è un diritto dell'individuo e non può essere revocata se non nel rispetto delle garanzie previste dal *Bill of Rights*⁵⁷. Tale parziale apertura, tuttavia, non ha dato luogo ad *overruling* in merito alla revoca della cittadinanza per motivi di sicurezza

⁵⁶ A partire dal caso *Nishikawa*: Supreme Court of the United States, *Nishikawa v. Dulles*, 356 U.S. 129 (1958).

⁵⁷ Federal Court, *Abdulla Ahmad Hassouna v. The Minister of Citizenship and Immigration Canada*, 2017 FC 473.



nazionale, dal momento che, in seguito a un ampio dibattito sul piano politico e dottrinario, e al cambiamento di maggioranza politica, nel 2017 la legge sulla cittadinanza è stata oggetto di un'ulteriore revisione, che ha visto l'abrogazione della revoca per motivi diversi dalla frode⁵⁸.

Sulla base della legislazione attualmente in vigore, dunque, il Canada condivide con gli Stati Uniti un approccio particolarmente restrittivo rispetto ai poteri di revoca nei confronti dei cittadini per nascita, sulla base dell'idea che la cittadinanza costituisca un diritto. Non può negarsi, ad ogni modo, come il XIV emendamento, negli Stati Uniti, offra un fondamento costituzionale che rende tale garanzia molto più rigida che in Canada.

Anche la giurisprudenza britannica, a partire dal caso *Al-Jedda* del 2013⁵⁹, ha riconosciuto che la cittadinanza costituisce un diritto, affermando che la revoca della cittadinanza, qualora determini l'apolidia dell'individuo, implica una violazione del diritto alla cittadinanza, così come previsto dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani. In particolare, nell'*opinion* di Lord Wilson⁶⁰, si richiama la definizione del diritto alla cittadinanza come «*the man's basic right for it is nothing less than the right to have rights*», richiamando la *dissenting opinion* del giudice Warren nel caso *Perez v. Brownell* della Corte suprema statunitense.

Tuttavia, il diritto alla cittadinanza, concepito in senso minimo, è considerato parametro di incostituzionalità delle misure di revoca della cittadinanza esclusivamente nei casi in cui da tale provvedimento possa derivare l'apolidia dell'individuo. L'apolidia, peraltro, è intesa in senso formale: la revoca della cittadinanza, infatti, è considerata illegittima esclusivamente nel caso in cui determini la perdita dell'unica cittadinanza dell'individuo, mentre è consentita nelle ipotesi in cui determini l'apolidia di fatto, che si verifica qualora il soggetto sia in possesso di una seconda cittadinanza, ma quest'ultima sia oggetto di contestazione da parte dello Stato di riferimento, ovvero qualora l'individuo, nonostante il possesso di tale *status*, si veda negare i diritti che ne derivino, o non disponga dei

⁵⁸ *An Act to amend the Citizenship Act and to make consequential amendments to another Act*, 2017.

⁵⁹ Corte Suprema RU, *Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. Al-Jedda (Respondent)*, 9 ottobre 2013, [2013] UKSC 62, § 12.

⁶⁰ Alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale, Lord Mance e Lord Carnwath.



Saggi

documenti idonei a provarla⁶¹. Peraltro, come accennato, anche il limite del divieto di apolidia di diritto è stato superato dalla riforma del BNA del 2014, con riguardo ai cittadini naturalizzati.

Inoltre, secondo la Corte Suprema britannica, il diritto alla cittadinanza non è assoluto, ma soggetto al bilanciamento con interessi pubblici contrapposti, tra i quali in primo luogo la sicurezza nazionale, come sostenuto nel caso *Pham*⁶². Come sottolineava Lord Sumption, infatti, sebbene il diritto alla cittadinanza si collochi all'apice della «scala mobile» dei diritti umani nel Regno Unito, deve tuttavia essere bilanciato con la sicurezza nazionale, che si pone all'estremità opposta⁶³.

La giurisprudenza britannica, dunque, pur riconoscendo l'esistenza di un diritto alla cittadinanza individuale, ne ha progressivamente limitato il significato e gli strumenti di garanzia, specie con riguardo ai cittadini naturalizzati, che subiscono così una grave forma di discriminazione. Il contenuto del diritto alla cittadinanza viene definito in senso minimo e si ammette che, nel bilanciamento con l'interesse pubblico della sicurezza nazionale, il primo possa soccombere. Sebbene non sia escluso il carattere di diritto della cittadinanza, dunque, resta ferma la legittimità costituzionale dei poteri di revoca, che il Parlamento può legittimamente attribuire al Segretario di Stato, la cui discrezionalità non può essere sottoposta a controllo giurisdizionale, come affermato nel caso *Begum* del

⁶¹ Sulla distinzione tra apolidia di fatto e di diritto nell'ordinamento britannico, cfr. S. MANTU, *Citizenship Deprivation in the United Kingdom. Statelessness and Terrorism*, in «Tilburg Law Review», vol. 19, 2014, pp. 163-170.

⁶² Supreme Court, *Pham (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 25 marzo 2015, [2015] UKSC 19, *opinion* di Lord Carnwarth, alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale e Lord Wilson, in part. § 20-30. Tra i commenti, si veda: A.A. KHAN, *Case Comment: Secretary of State for the Home Department v. Pham (formerly known as B2) [2015] UKSC 19*, in *UKSC Blog*, 2015, www.ukscblog.com (ultimo accesso 13 novembre 2019); P. MARTINO, *La Corte suprema del Regno Unito su revoca della cittadinanza e sicurezza nazionale: il caso Pham*, in «Democrazia e sicurezza - Democracy and Security Review», n. 1, 2016, pp. 133-192.

⁶³ [2015] UKSC 19, *opinion* di Lord Sumption, alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale e Lord Wilson, in part. § 108.



2020⁶⁴. Pur non richiamata esplicitamente, la teoria contrattualistica della cittadinanza – fondata su un legame di fedeltà tra l'individuo e lo Stato, che, nell'esercizio della sua discrezionalità, può revocare qualora ne vengano meno i presupposti – appare in controluce nella progressiva erosione del diritto alla cittadinanza nel Regno Unito.

4. Osservazioni conclusive

La sintetica disamina dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa proposta in questo studio consente di osservare come le regole di acquisto e revoca della cittadinanza nel Regno Unito, negli Stati Uniti, in Canada e Australia, si fondino su una duplice matrice.

Da una parte, la tradizione della *common law* offre l'idea medievale della cittadinanza quale espressione di una *ligeance* reciproca tra individuo e sovrano. Tale rapporto di reciproca obbedienza e protezione, che si evolverà nella categoria moderna del legame di fedeltà tra cittadino e comunità politica di riferimento, richiama chiaramente l'idea del vincolo di cittadinanza quale appartenenza allo Stato e trova nel principio di sovranità nazionale un solido riferimento teorico.

A partire dai primi anni del Novecento, nel contesto delle emergenze belliche, il venir meno del legame di fedeltà tra l'individuo e lo Stato – inconcepibile nella

⁶⁴ Supreme Court, *R (on the application of Begum) (Appellant) v. Special Immigration Appeals Commission (Respondent)*; *R (on the application of Begum) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant)*; *Begum (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant)* [2021] UKSC 7. La sentenza non riguardava direttamente la compatibilità del potere di revoca con il diritto alla cittadinanza, ma il profilo della sua legittimità con riferimento alla violazione indiretta di ulteriori diritti, tra i quali in particolare il diritto a un'udienza equa. La ricorrente lamentava la violazione di tale diritto in quanto la misura, disposta mentre la destinataria si trovava in un campo profughi in Siria, le impediva di fare rientro nel Regno Unito per partecipare al procedimento giudiziario sulla legittimità della denazionalizzazione. La Corte confermava la legittimità del provvedimento, sulla base del principio in base al quale il potere di revoca della cittadinanza è affidato alla piena discrezionalità del Segretario di Stato e non può essere oggetto di controllo giurisdizionale. Per un commento, sia consentito il rinvio a M. DICOSOLA, *La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti. Note a margine del caso Shamima Begum*, in «Democrazia e sicurezza - Democracy and Security Review», n. 2, 2021, pp. 161-191.



dottrina medievale della *ligeance* – costituirà il presupposto per l'esercizio di ampi poteri di revoca della cittadinanza a carico di individui che abbiano commesso atti considerati in contrasto con gli interessi nazionali. Tali misure sono considerate legittime sulla base di una teoria contrattualistica della cittadinanza, secondo la quale la violazione dei doveri di cittadinanza determina lo scioglimento dei legami del cittadino con lo Stato.

All'idea che lo Stato, nell'esercizio della sua sovranità, possa disporre la revoca della cittadinanza, sulla base del presupposto del venir meno del legame di fedeltà, si contrappone il diritto alla cittadinanza, introdotto, nel diritto internazionale e costituzionale, a seguito del crollo dei regimi autoritari del Novecento, le cui atrocità avevano trovato una solida base giuridica anche nella teoria dell'interconnessione tra la cittadinanza, il principio di sovranità statale e i diritti.

Come si è avuto modo di osservare, la Corte Suprema statunitense, sulla base di un'interpretazione evolutiva dell'VIII e del XIV emendamento, ha offerto un contributo rilevante per l'affermazione del diritto alla cittadinanza sul piano costituzionale. Al diritto alla cittadinanza, infatti, sulla base del principio di dignità umana, viene riconosciuto valore di diritto fondamentale, garantito dalla Costituzione: si esclude, di conseguenza, la competenza del legislatore a stabilire, per legge, misure di revoca della cittadinanza.

Tuttavia, nell'ambito della giurisprudenza dei Paesi esaminati in questo studio, la circolazione di tale concezione della cittadinanza – che si colloca pienamente nel contesto della teoria dell'universalità dei diritti della persona e del superamento dell'interconnessione tra sovranità, cittadinanza e diritti – è limitata, mentre, al contrario, appare di gran lunga più radicata l'idea della cittadinanza quale legame di fedeltà tra l'individuo e la comunità politica, destinato a interrompersi in presenza di comportamenti ritenuti particolarmente pregiudizievoli per gli interessi nazionali.

Tanto emerge, in particolare, nell'attuale contesto di crisi della cittadinanza, dovuto alle risposte adottate da numerosi ordinamenti alle problematiche, interconnesse, della crisi delle politiche del multiculturalismo e del terrorismo internazionale. Infatti, l'idea della cittadinanza quale legame di fedeltà tra l'individuo e la comunità politica costituisce di frequente il fondamento dell'ampliamento



dei poteri di revoca della cittadinanza, che producono gravi effetti in relazione alla garanzia dei diritti fondamentali della persona e al principio di non discriminazione.

Come si è avuto modo di osservare, tuttavia, il concetto di fedeltà alla comunità politica appare, nella stessa giurisprudenza, vago e sfuggente ed è strettamente interconnesso con il principio di sovranità nazionale⁶⁵. È lecito domandarsi, dunque, se tali argomentazioni siano in linea con il paradigma concettuale dei diritti fondamentali negli ordinamenti costituzionali contemporanei, che trova nei principi di dignità umana e di universalità dei diritti della persona il suo fondamento ultimo.

⁶⁵ L'attualità dell'interconnessione tra sovranità e cittadinanza è un fenomeno che accomuna buona parte delle Costituzioni del secondo dopoguerra, che, come è stato autorevolmente rilevato, pur ponendosi in radicale rottura rispetto alle Costituzioni ottocentesche, contrapponendo il suffragio universale alle distinzioni di censo e fondando così su basi egualitarie lo Stato democratico, non hanno tuttavia introdotto novità rilevanti in relazione al rapporto tra Stato, nazione, cittadinanza e territorio: E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, cit.



Tutela dei diritti fondamentali e crisi delle democrazie tra processi di globalizzazione e crisi del concetto di Stato-nazione

di Massimo Pellingra Contino*

Abstract: The Theory of Fundamental Rights and Protection of Fundamental Rights is one of the most dynamic issues of law. The analysis of the historical, legal and philosophical roots of fundamental rights today highlights the overcoming of the generalized conception of the universality of human rights. The victory of democracy is incomplete if it does not accompany the renewed commitment to protect human rights. In favor of full recognition and greater protection in the democratic constitutions of the Second World War, which are both living history and future of modern constitutionalism.

The gradual evolution of doctrinal addresses, the advancement of legal-philosophical reasonings on the subject are at the center of today's reflection on the principles and human rights as the foundations of constitutional order. The superiority of the Constitutions and, in general, the principles that inform them, even under the comparative optics, allow us to dwell on the nature of fundamental rights in relation to the processes of globalization. The relevance of the economic and social globalization processes has led to excessive fragmentation, and segregation which certainly did not favor the weighting of powers and forces in the composite framework of constitutional guarantees within the legal order.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La “globalizzazione”: seconda modernità, modernità radicale o del post-moderno? – 3. Democrazia, protezione e tutela dei diritti umani nel panorama europeo. – 4. La crisi del tradizionale concetto di Stato-nazione. – 5. Diritti fondamentali, pluralismo e multiculturalismo nella comparazione giuridica. – 6. Globalizzazione e glocalizzazione tra superamento di vecchi modelli economici e nuove istanze partecipative nello spazio pubblico europeo. – 7. Globalizzazione, frammentazione, ordine, armonizzazione? – 8. Globalizzazione e glocalizzazione: processi di integrazione culturale. – 9. Il tramonto delle istanze democratiche tra crollo dello Stato-nazione e l'avvento di processi di regionalizzazione. – 10. Conclusioni.

* Professore a contratto di Diritto privato, Università degli Studi di Palermo – Polo territoriale universitario di Agrigento. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); versione definitiva ricevuta il 27 maggio 2023.



1. Introduzione

La teoria e la protezione dei diritti fondamentali è oggi una delle tematiche del diritto più dinamiche. L'analisi delle radici storiche, giuridiche e filosofiche dei diritti fondamentali evidenzia sempre più il superamento della concezione generalista dell'universalità dei diritti dell'uomo¹, a favore di un pieno riconoscimento e di una maggiore tutela dei diritti stessi in seno alle costituzioni democratiche del secondo dopoguerra, che «rappresentano la memoria e il futuro del costituzionalismo contemporaneo»².

Le graduali evoluzioni degli indirizzi dottrinari, il progredire del ragionamento giuridico-filosofico in tema sono al centro della riflessione sui principi e sui diritti umani come fondamento degli ordinamenti costituzionali contemporanei, data anche la superiorità delle Costituzioni ed in generale dei principi che le informano. E, tuttavia, tale superiorità risulta attenuata – anzi, spesso viene messa in discussione – dai processi di globalizzazione³.

La rilevanza dei processi di globalizzazione sia economica che sociale, infatti, ha spinto verso una eccessiva frammentazione, settorializzazione che certamente non ha favorito la ponderazione dei poteri e delle forze nel composito quadro delle garanzie costituzionali all'interno dell'ordinamento giuridico, mettendo a rischio i principi giuridici fondamentali, i diritti di libertà e di uguaglianza, la dignità e il valore della persona stessa⁴.

¹ M. KAUFMANN, *Diritti umani*, Guida, Napoli 2009, p.115 ss.; S. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari 2005, pp. 78-82; D. ARCHIBUGI, D. BEETHAM, *Diritti umani e democrazia cosmopolitica*, Feltrinelli, Milano 1998.

² S. BONFIGLIO, *Per una teoria interculturale dei diritti fondamentali e della Costituzione*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n.1, 2016, p.119 ss.

³ F. BALAGUER CALLEJON, *Le due grandi crisi del costituzionalismo di fronte alla globalizzazione nel XXI secolo*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, Padova, Cedam 2019, pp. 59-82.

⁴ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 179 ss.; A. SEN, *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Mondadori, Milano 2004; F. ANTONELLI, E. ROSSI (a cura di), *Homo dignus. Cittadinanza, democrazia e diritti in un mondo in trasformazione*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano 2014.



I principi e i diritti fondamentali, dunque, devono ancor più oggi essere ridisegnati in una prospettiva evolutiva, teoricamente tratteggiata, ma che non manca di spunti problematici concreti che connotano il costituzionalismo contemporaneo⁵.

2. La “globalizzazione”: seconda modernità, modernità radicale o del post-moderno?

Il costituzionalismo cui ci si riferisce in questo saggio esprime il *milieu* culturale dell’età dei diritti, risultato di quella che Norberto Bobbio⁶, sulla base del pensiero di Immanuel Kant, definisce una rivoluzione copernicana che si incentra nella considerazione del rapporto tra governanti e governati secondo una visione prospettica non dei primi ma dei secondi, stante il punto di partenza dato dalla consapevolezza della importanza dell’individuo rispetto al potere. Si tratta di un radicale mutamento di prospettiva, che ha avuto luogo attraverso un processo a tre fasi⁷.

La prima fase è rappresentata dal giusnaturalismo razionalista di matrice settecentesca e, in particolare, dal pensiero di John Locke. Secondo la prospettiva di Bobbio, la centralità delle riflessioni di Locke nel processo di affermazione dell’età dei diritti si incentra sull’assunto che gli esseri umani in quanto tali sono per natura detentori di diritti che non possono essere sottratti neanche dallo Stato.

La seconda fase, invece, si radica nella positivizzazione dei diritti successivamente alla rivoluzione americana e francese. I diritti non appartengono più all’essere umano in quanto tale ma si connettono all’essere umano in quanto cittadino. La terza ed ultima fase – che segna l’*incipit* dell’età dei diritti in senso stretto – ha origine a partire dalla promulgazione nel 1948 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo: l’affermazione dei diritti è, al contempo, *positiva* e

⁵ F. BALAGUER CALLEJÓN, *Prospettive del costituzionalismo e dell’Europa. La Costituzione dell’algoritmo e la crisi decisiva del progetto di integrazione europea*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», n. 2, 2022.

⁶ N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, Einaudi 1992.

⁷ A. SCHIAVELLO, *Il Costituzionalismo contemporaneo ai tempi del Covid-19*, in «P.A. Persona e Amministrazione», n. 2, 2020, p. 20.



universale. È positiva, in quanto la Dichiarazione universale dà il via a «un processo alla fine del quale i diritti dell'uomo dovrebbero essere non più soltanto proclamati o soltanto idealmente riconosciuti ma effettivamente protetti anche contro lo stesso stato che li ha violati»⁸. La natura di universalità, invece, si scorge nella circostanza che i destinatari dei diritti sono tutti gli esseri umani e non più soltanto i cittadini di questo o quello Stato⁹.

Quanto rilevato a proposito dell'affermazione dei diritti nel lungo processo di costituzionalizzazione degli stessi si riallaccia all'avvicinarsi, negli ultimi anni di molteplici dinamismi nelle normative europee e nazionali. In un panorama in continua evoluzione, nel tempo della «seconda modernità», della «modernità radicale» o, secondo altri, del *post-moderno*¹⁰, le questioni sollevate dai processi di mondializzazione, di globalizzazione culturale e le nuove dinamiche relazionali tra dimensione universale e dimensione locale costituiscono il nucleo centrale delle riflessioni giuridiche, sociologiche, antropologiche ed economiche¹¹.

La globalizzazione, in senso proprio, è da intendere come delocalizzazione, come processo in cui la comunità globale non è il frutto di un processo di omologazione culturale, ma il risultato della condivisione dei rischi globali e della partecipazione degli individui agli avvenimenti planetari. La frammentazione è invece l'opposto della globalizzazione: il concetto rimanda alla disgregazione, all'autarchia, all'unilateralismo, alla chiusura e all'isolamento, ma anche al nazionalismo, al regionalismo, al separatismo, in un tempo in cui è preferibile parlare di guerra civile globale¹².

⁸ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., p. 23.

⁹ A. SCHIAVELLO, *Il Costituzionalismo contemporaneo ai tempi del Covid-19*, cit., p. 20.

¹⁰ Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 21-22; A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna 1994, p. 71 ss.;

¹¹ Cfr. M. PELLINGRA CONTINO, *Il processo di globalizzazione tra spinte alla frammentazione ed al conflitto e aperture verso l'ordine e l'armonizzazione: un approccio socio-giuridico-economico*, in «Rassegna amministrativa siciliana», n. 3, 2009.

¹² S. MOISO (a cura di), *Guerra civile globale. Fratture sociali del terzo millennio*, Edizioni il Galeone, Roma 2020. L'autore analizza le contraddizioni e le potenzialità della geopolitica globale, dalle rivolte del 2019-2020 in Cile, Catalogna, Stati Uniti e Francia, alle resistenze in Kurdistan, Messico e sud Italia, fino allo scontro tra interessi economici e comunità scatenato dalla crisi del Covid; cfr. di recente, G. TREMONTI, *Globalizzazione. Le piaghe e la cura possibile*, Solferino, Milano, 2022.



La globalizzazione va oltre la logica liberale, sorpassa la critica marxista. Oggi i concetti stessi utilizzati in tema di globalizzazione a volte appaiono inadeguati, spesso impropri. Si pensi alla nota espressione di Bauman di «modernità liquida» che allude a un divenire dell'epoca moderna, ad una forse eccessiva fluidificazione della realtà, incontestabile certamente, ma che trascura le asperità, le rigidità, le perimetrazioni all'interno di una società che è in conflitto permanente.

Così, alcuni studiosi preferiscono parlare di instabilità, di disordine globale¹³, a livello planetario, in seno ad un processo di accrescimento dell'economia capitalistica, dell'apogeo del mercato, del commercio, dell'amplificazione dei movimenti finanziari, dell'accelerazione, estensione della produzione e della c.d. *competitiveness*, stante la presenza sempre più forte nei mercati di nuovi *incumbent*. La globalizzazione non condiziona solo l'assetto delle relazioni economiche nella società liquida¹⁴, ma comporta effetti significativi anche nella sfera istituzionale, tra l'altro, attraverso il tramonto dello Stato-Nazione¹⁵.

¹³ F.M. FABBRI, *Un nuovo ordine mondiale dopo il disordine globale*, in *L'Opinione delle libertà*, 27 marzo 2022, in cui l'autore affronta la tematica dell'invasione russa dell'Ucraina che sta «ridisegnando un diverso sistema di globalizzazione». Secondo l'autore «La partita giocata da Putin con la Nato sta facendo precipitare la Russia e la coalizione antagonista nell'incertezza, e nuove fratture emergono al di fuori del blocco occidentale. Il presidente russo, autorizzando l'invasione e il bombardamento, prima nella regione del Donbass, oltre a uccidere anche molti ucraini filorussi, ha sorpreso la maggior parte degli osservatori, compreso il presidente cinese Xi Jinping. Ma anche la fermezza dell'Europa e dell'Occidente non è stata meno sorprendente nelle sue risposte economico-finanziarie contro il Cremlino»; cfr., per i profili internazionali, S. BONFIGLIO, *Il diritto del popolo ucraino alla legittima difesa*, in questa *Rivista*, n. 1, 2022.

¹⁴ Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, il Mulino, Bologna 1999; ID., *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza 2002; Z. BAUMAN, T. LEONCINI, *Nati Liquidi*, Sperling & Kupfer, Milano 2017, p. 104 ss.

¹⁵ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1951), trad. it. di A. Guadagnin, Edizioni di Comunità, Torino, 1999, in particolare, il Cap. 9 sul tramonto dello stato nazionale e la fine dei diritti umani; G. TERRANOVA, *Virus e rivoluzione digitale hanno accelerato il tramonto dello Stato-Nazione. Nell'era della nuova globalizzazione non abbiamo imparato a divorziare dal passato*, in *Il Domani d'Italia*, 25 maggio 2021. L'autore prende spunto da due saggi di P. Bassetti e M. Russo per affrontare la questione del "glocalismo" nei suoi risvolti più complessi. Con la pandemia l'umanità è entrata in un mondo nuovo, ma con i vecchi strumenti di gestione del potere. Cfr. P. BASSETTI, *Lo Specchio di Alice*, Guerini & Associati, Milano 2020 e M. RUSSO, *Statosauri. Guida alla democrazia nell'era delle piattaforme*, Quinto Quarto, Faenza 2021.



Ciò premesso, non vi è dubbio che il fenomeno della globalizzazione debba essere analizzato in un contesto socio-storico-economico, assumendo spesso significati nuovi, sconosciuti, non prevedibili e certamente connessi al processo di costituzionalizzazione dei diritti, da cui non si può prescindere.

La rete di globalizzazione è andata espandendosi sempre di più, sfociando spesso nella disuguaglianza più violenta, perdendosi il confine tra interno ed esterno, risolvendosi in uno spazio informe, dilatato.

Questo è l'attuale paesaggio geo-politico, in cui è peggiorato il rapporto tra politica ed economia, stante la «capacità della politica di scombinare i giochi dell'economia e del mercato»¹⁶, in cui il processo di razionalizzazione interessa trasversalmente i macrotemi della politica, dell'economia e del diritto¹⁷.

Il processo di globalizzazione radicato si accompagna ad un mutamento dello scenario politico-istituzionale¹⁸, in cui si insinua la guerra globale, in cui i teatri bellici si accrescono, si moltiplicano, senza remore, esplodendo nelle città, colpendo i civili e le civiltà¹⁹. Gli Stati hanno perso lo scettro della violenza legittima, i civili sono contemporaneamente vittime senza colpa e protagonisti di una guerra senza soluzione di continuità.

La globalizzazione oggi è una sorta di involucro in cui è latente ogni forma di conflitto, in cui la guerra planetaria ha il sopravvento sulla politica, senza attendere più le decisioni un tempo sovrane dei singoli Stati, in un momento storico in cui²⁰ si assiste ad un mutamento profondo del linguaggio degli interessi nel gioco delle parti, sempre più variegati e frammentati: ogni mutamento di

¹⁶ M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione, Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 53-56.

¹⁷ B. DE SOUSA SANTOS, *Stato e diritto nella transizione post-moderna. Per un nuovo senso comune giuridico*, in «Sociologia del diritto», n. 31, 1990, pp. 28-29; U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione*, Carocci, Roma 1990, p. 95 ss.; A.O. HIRSCHMAN, *Le passioni e gli interessi*, Feltrinelli, Milano 1979, p. 36 ss.

¹⁸ G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari 2013, p. 85 ss.

¹⁹ F. STRAZZARI, *Guerre: Conflitti globali, conflitti locali*, in *Dizionario di Storia – Enciclopedia Italiana Treccani*, Istituto giuridico della Enciclopedia Treccani, Roma, vol.1, 2010.

²⁰ M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., p. 33.



linguaggio è un «aspetto centrale per comprendere la vocazione globalizzante dell'economia capitalistica e il segreto della sua potenza comunicativa»²¹.

Il predetto inquadramento del processo di globalizzazione conduce al pensiero sia di Carl Schmitt sia di Hannah Arendt che hanno introdotto il concetto di guerra civile mondiale, menzionato da Schmitt in *Teoria del partigiano*²², dove l'autore allude a un nuovo ordine mondiale, ad un *nomos* della terra, e dalla Arendt nel saggio *Sulla rivoluzione*²³, in cui si analizza la discordia civile al tempo della *polis* greca. Non vi è alcun dubbio che le radici di una guerra civile globale si rintracciano nella civiltà classica, rappresentando forse le forme embrionali dei conflitti – le c.d. *internal wars* o *uncivil wars* – atte a sconvolgere l'ordine globale, riverberandosi sugli assetti della democrazia e sugli interessi politici²⁴.

La guerra civile globale è il risultato della violenza e dell'ostilità assoluta che hanno caratterizzato l'ultimo ventennio, al punto da riportare la riflessione sullo stato di natura descritto da Hobbes nel Leviatano: la sostanziale differenza è che l'analisi hobbesiana si è incentrata su un naturale stato di pre-violenza politica, da superare tramite lo strumento della ragione, mentre l'attuale disordine globale è ulteriore, postmoderno, postpolitico, frutto anche del declino occidentale²⁵.

3. Democrazia, protezione e tutela dei diritti umani nel panorama europeo

Il disordine globale, il problema della tutela dell'ordine pubblico, l'intensificarsi della guerra civile mondiale, comporta una riflessione sulla tutela dei diritti umani che superi i confini dei singoli stati, come avviene in ambito europeo.

²¹ P. SILVESTRI, *Diritto e diritti nella società transnazionale*, in «L'Ircocervo», n. 2, 2003; cfr. K. ECK, L. HULTMAN, *One-sided violence against civilians in war: insight from new fatality data*, in «Journal of Peace Research», n. 2, 2007.

²² C. SCHMITT, *Teoria del partigiano. Integrazione al concetto del politico*, trad. a cura di A. De Martinis, Einaudi, Torino 2005.

²³ H. ARENDT, *Sulla rivoluzione*, trad. a cura di M. Magrini, Einaudi, Torino 2009.

²⁴ S. HOLMES, *Passioni e vincoli*, Edizioni di Comunità, Torino 1998, p. 36 ss.

²⁵ J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano, 2002; C. MONTELEONE, *Crisi e ordine globale. Verso il declino dell'ordine multilaterale occidentale?*, in *Atlante geopolitico Treccani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2014, pp. 3-15.



Nel 2000 il Parlamento europeo, la Commissione europea e il Consiglio hanno pubblicato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sancisce i diritti e le libertà fondamentali²⁶ riconosciuti dall'Unione europea. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, i diritti, le libertà e i principi enunciati nella Carta sono diventati giuridicamente vincolanti per l'UE e per gli Stati membri in sede di attuazione del diritto dell'UE. Il Trattato di Lisbona stabilisce l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali all'interno dell'Unione europea e di promuovere e rafforzare i diritti umani²⁷ nell'azione esterna dell'UE. Il Consiglio assicura che, in seno all'elaborazione della legislazione e delle azioni dell'UE, si tenga conto dei diritti fondamentali, per la promozione degli stessi nelle relazioni con i paesi terzi e le istituzioni internazionali²⁸, nonché in occasione della negoziazione di accordi internazionali.

La tutela dei diritti fondamentali²⁹ è, in altri termini, una tematica orizzontale che riguarda tutti i settori di attività dell'UE; tutti gli organi del Consiglio devono prendere in considerazione tali diritti a prescindere dal loro livello o dai temi di loro competenza, posto che tutte le questioni connesse ai diritti fondamentali sono trattate da un organo specializzato, il Gruppo "Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone" (FREMP).

I principali settori di intervento del Consiglio in materia di diritti fondamentali³⁰ includono l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Adottata nel 1950, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stata ratificata dai 47 paesi membri del Consiglio d'Europa. Tutti gli Stati membri dell'UE sono parti della Convenzione. Il Trattato di Lisbona sancisce l'obbligo

²⁶ G. OSTREICH, *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, Laterza, Roma-Bari 2007; A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bologna 2007.

²⁷ M. LUCHERINI, *Evoluzione dei diritti umani. Nuovi diritti, nuovi contenuti, nuove sfide*, in «Counseling», n. 3, 2018.

²⁸ A. CASSESE, *Il sogno dei diritti umani*, Feltrinelli, Milano 2008.

²⁹ S. GIANNINI, *La tutela dei diritti umani fondamentali nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto.it*, 9 febbraio 2002; M. FLORES, *Storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bologna 2008.

³⁰ L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari 2008.



per l'Unione europea di aderire alla Convenzione. L'adesione completerebbe la protezione dei diritti fondamentali³¹ dei cittadini dell'UE e rafforzerebbe i valori fondamentali. Migliorerebbe inoltre l'efficacia del diritto dell'UE e la coerenza della tutela dei diritti fondamentali in Europa³².

Il rispetto dei diritti umani è un elemento fondamentale di tutte le relazioni dell'UE con i paesi terzi e le istituzioni internazionali³³. Ad esempio, tutti i trattati e gli accordi firmati dall'UE devono essere conformi ai diritti umani definiti dalla Carta dell'UE; tutti gli organi del Consiglio che si occupano di affari esteri devono integrare i diritti umani nelle loro attività.

La promozione dei diritti umani³⁴ è anche di per sé una priorità. Il piano d'azione sui diritti umani e la democrazia costituiscono il riferimento orientativo per i lavori dell'UE in questo settore, tra cui l'adozione di orientamenti tematici al fine di sostenere l'azione esterna dell'UE, l'avvio di dialoghi sui diritti umani con i paesi terzi, l'adozione di una relazione annuale sui diritti umani³⁵.

Il Consiglio approva le priorità dell'UE in sede di Assemblea generale delle Nazioni Unite ed è incaricato di definire le priorità strategiche dell'Unione

³¹N. RONZITTI, *Gli Strumenti di tutela di Diritti Umani*, Istituto Affari internazionali, in *Osservatorio di Politica Internazionale (note)*, gennaio 2010; cfr. F.R. PARTIPILO, *La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo dal 1948 ai giorni nostri*, in *Osservatorio Diritti*, dicembre 2018.

³² M. FLORES (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Utet, Torino 2007, 6 voll.

³³ L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano 2006.

³⁴ R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Giappichelli, Torino 2020; G. RAIMONDI, *Regards croisés sur la protection nationale et internationale des droits de l'homme / Intersecting Views on Nationale and International Human Rights Protection*, Wolf Legal Publishers, Tilburg 2019; S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova 2012.

³⁵ Per una ricostruzione in ambito manualistico, cfr. D. MOECKLI, S. SHAH, S. SIVAKUMARAN, D. HARRIS (a cura di), *International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford 2010; A. CLAPHAM, S. MARKS, *Lessico dei diritti umani*, Vita e Pensiero, Milano 2009; P. ALSTON, H. STEINER, *International Human Rights in Context Law, Politics, Morals, Text and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2008; L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano, 2006; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, Torino, 2006.



europea nelle sedi ONU competenti in materia di diritti umani³⁶, di promozione di un ambiente favorevole e sicuro a garanzia degli stessi diritti³⁷.

Si rifletta, a tal proposito, alla descrizione delle gravi violazioni dei diritti umani connesse al conflitto nell'Ucraina³⁸, all'opposizione alle esecuzioni e sostegno per l'abolizione della pena di morte, al divieto assoluto della tortura³⁹ in qualsiasi circostanza, alla condanna degli abusi dei diritti umani commessi nei confronti di donne e minori da gruppi terroristici, alla promozione della libertà di religione o di credo e dei principi di uguaglianza e non discriminazione, alla tutela dei diritti dei richiedenti asilo, dei rifugiati⁴⁰, dei migranti e di tutti gli sfollati.

La vittoria della democrazia è dunque incompleta se non si accompagna al rinnovato impegno di protezione dei diritti umani. Dall'adozione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, cui si può ricondurre l'irrompere dei diritti umani sulla scena mondiale, tali diritti sono stati definiti e

³⁶ P. ALSTON, *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Clarendon Press, Oxford 1992; A. MARCHESI, *Diritti umani e Nazioni Unite: diritti, obblighi e garanzie*, FrancoAngeli, Milano 2007.

³⁷ A. CLAPHAM, *Human rights. A very short introduction*, Oxford University Press, Oxford 2007. Per una visione generale cfr. H. LAUTERPACHT, *International Law and Human Rights*, Stevens, London 1950; S. ZAPPALÀ, *La tutela internazionale dei diritti umani*, il Mulino, Bologna, 2011, in cui l'autore offre *guidelines* di approfondimento dei meccanismi di garanzia proposti dall'Onu, dalla Corte europea, dalla Commissione africana, delineandone i punti di forza e le debolezze.

³⁸ M. DELLI SANTI, *Il Diritto Internazionale Umanitario per la guerra in Ucraina*, in *www.diritto.it*, 4 novembre 2022; G. PACCIONE, *Conflitto russo-ucraino: un'analisi giuridica del diritto internazionale*, in *Report Difesa, Geopolitica e sicurezza*, 28 febbraio 2022.

³⁹ M. PELLINGRA CONTINO, *Violazione procedurale del divieto di tortura (Corte EDU, Otamendi Eguiguren c. Espagne del 16 Ottobre 2012)*, in questa *Rivista*, n. 4, 2012; A. VALENTINO, *Le violenze del G8 di Genova sono tortura ai sensi della Cedu: ragioni della pronuncia a ripercussioni sull'ordinamento (Nota a margine della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Cestaro c. Italia del 7/04/2015)*, in « AIC - Osservatorio Costituzionale », n. 2, 2015. I. MARCHI, *Luci ed Ombre del nuovo disegno di legge per l'introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano: un'altra occasione persa?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 26 maggio 2014, p. 8. Nell'ordinamento italiano, soltanto da pochi anni la tortura è un delitto previsto e punito dall'art. 613-bis del codice penale. La fattispecie è stata introdotta dalla legge 14 luglio 2017, n. 110.

⁴⁰ G. PIZZOLANTE, *Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea*, Cacucci, Bari 2012.



identificati in numerosi trattati internazionali, di carattere universale o regionale⁴¹ e di contenuto generale o specifico. Il consolidamento graduale della tutela internazionale dei diritti umani tende a realizzare una integrazione avanzata tra i vari sistemi giuridici nazionali, al di là delle divergenze politiche e delle disparità di sviluppo, in funzione dell'essere umano e della tutela della sua dignità.

Tuttavia, se è progredita la formulazione dei diritti protetti a livello mondiale, impari è il progresso compiuto sul piano della loro attuazione. Gli eventi più recenti mostrano, infatti, che vanno diffondendosi casi di violazioni massicce e reiterate dei diritti umani⁴² e ciò in relazione anche alla questione del rapporto fra esigenze di sicurezza nazionale suscettibili di giustificare limitazioni al godimento di certi diritti e tutela delle garanzie individuali. Pertanto, all'interno dei più consolidati stati democratici, nei paesi in fase di transizione e nell'ambito della comunità internazionale, occorre evidenziare l'importanza della difesa dell'individuo e delle singole posizioni giuridiche soggettive.

4. La crisi del tradizionale concetto di Stato-nazione

La tutela e garanzia dei diritti umani, nel presente ragionamento logico-giuridico, si ricollega ai processi di regionalizzazione e autonomia all'interno di contesti nazionali e unitari che hanno di certo modificato *ab imo* gli equilibri costituzionali consolidati e hanno messo in crisi anche il tradizionale concetto di Stato-nazione.

Lo Stato-nazione, così come si era sviluppato dalla rivoluzione francese in poi, era il prodotto della nazionalità. Secondo Reinhard «la nazione e la coscienza nazionale erano fenomeni che si fondavano sull'eguaglianza di origine, sulla

⁴¹ S. BARTOLE, B. CONFORTI, E G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova 2001.

⁴² Cfr. AMNESTY INTERNATIONAL, *Rapporto 2021-2022: la situazione dei diritti umani nel mondo*, Infinito, Formigine 2021. Il Rapporto 2020-2021 di Amnesty International documenta la situazione dei diritti umani in 149 paesi durante il 2020 e illustra analisi globali e regionali. Si tratta di una lettura fondamentale per chi prende decisioni politiche, per gli attivisti e per chiunque sia interessato ai diritti umani. Durante il 2020 la società è stata scossa dal Covid-19: la pandemia e le misure attuate per contrastarla hanno avuto refluenze per tutti ma hanno anche messo in forte risalto e aggravato le disuguaglianze.



comunanza di lingua e di religione, sul possesso di un determinato territorio, sulla storia comune e sui sentimenti collettivi [...]»⁴³. Lo Stato incarnava la funzione primigenia di protezione giuridica di tutti gli abitanti del territorio, a prescindere dalla nazionalità.

Elementi di conflittualità entrarono in gioco nel momento in cui lo Stato garantiva pieni diritti solo a coloro che appartenevano alla comunità nazionale. Lo Stato-nazione si caratterizzava per la presenza di una logica conflittuale ed incentrata sulla contraddittorietà tra lo Stato garante dei diritti di tutti⁴⁴ e la nazione, retta su una comunità fondata sulla sussistenza di requisiti essenziali al riconoscimento della protezione legale da parte dello Stato.

Il nazionalismo era l'espressione della strumentalizzazione dello Stato a servizio della nazione e dell'identificazione del cittadino come membro di un gruppo nazionale⁴⁵. Il superamento del nazionalismo ha aperto il varco a una diversa configurazione del potere, che, dapprima esercitato nell'ambito delle democrazie rappresentative, è andato gradualmente emigrando verso organizzazioni sovranazionali ed internazionali, sia politiche sia economiche, nei confronti delle quali i cittadini non esercitano più dirette forme di controllo.

Non vi è dubbio, sulla base di una riflessione tanto sul profilo socio-economico quanto sugli aspetti giuridico-politologici, che gli Stati dovrebbero comunque svolgere una funzione di garanzia dei livelli di benessere e protezione sociale contro le pressioni esercitate dai poteri globali; solo l'esercizio di una spinta armonizzatrice contro forme di discriminazione e disparità di trattamento all'interno del proprio territorio, potrebbe garantire l'unità nella diversità, nell'ottica di una cittadinanza dei diritti fondamentali⁴⁶.

⁴³ W. REINHARD, *Storia del potere politico in Europa*, il Mulino, Bologna 2001, p. 531 ss.

⁴⁴ M. CASALE, *La politica come esistenza autentica e la storia come narrazione: Hannah Arendt e l'esperienza totalitaria*, in «Storicamente», n. 2, 2006, p. 22; S. FORTI, *Il totalitarismo*, Laterza, Roma-Bari 2001, p. 35 ss.

⁴⁵ H. ARENDT, *La Nation*, in «The Review of Politics», n. 1, 1946, p. 138 ss; tr.it. *La Nazione*, in *Archivio Arendt. 1. 1930-1948*, a cura di S. Forti, Feltrinelli, Milano 2001, pp. 239 ss.

⁴⁶ S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino, 2016, pp. 91 ss.; F. DE NARDIS, *Cittadinanza e processo democratico nell'era delle società trans-locali*, in F.



Saggi

Lo Stato è continuamente sottoposto ad inevitabili sollecitazioni di tipo endogeno ed esogeno che potrebbero costringerlo a riposizionarsi all'interno di un sistema di *governance* dinamico e mutevole, che spesso sfugge a precise configurazioni politiche economiche e sociali. Citando il pensiero di Alain Touraine⁴⁷, sarebbe auspicabile una dimensione nazionale delle politiche d'integrazione e di solidarietà sociale multiforme, cosmopolita e ricca di scambi culturali.

Il concetto di Stato-nazione non si è annullato al sopraggiungere del passaggio di transizione da un'economia mondiale a un'economia globalizzata. Il declino dello Stato-nazione è stato accompagnato da un altro cambiamento, che ha determinato il passaggio dal governo alla *governance* – il cui elemento caratterizzante è una miscelanea di pubblico e di privato oltre che una nuova sfida tra unità e diversità, in una tendenziale ricerca di armonia in seno ai sistemi di legittimazione dello Stato-nazione, nonché del diritto internazionale privato e pubblico⁴⁸.

Le superiori argomentazioni valgono sia sotto l'accezione politico-sociologica sia sotto l'angolazione storico-giuridica, per cui dalle continue conflittualità tra capitalismo e proletariato si è giunti – passando tra *lobbies* capitalistiche e spunti culturali rivoluzionari di matrice democratica – alle diverse e nuove modalità di comunicazione, al mutamento ed alla rinnovata apertura delle frontiere.

Il declino dello Stato-nazione è il prodotto dell'era post-moderna; gli Stati-nazione hanno distrutto la sovranità moderna, in un momento storico-culturale in cui il sentimento nazionale riappare oggi in seno alle eterogenee conflittualità all'interno dell'ordine globalizzato.

L'avvento della globalizzazione – già favorito dalla caduta del muro di Berlino⁴⁹, dei blocchi di matrice comunista, delle forme di totalitarismo – è stata

ANTONELLI – E. ROSSI, *Homo dignus. Cittadinanza, democrazia e diritti in un mondo in trasformazione*, Wolters Kluwer Italia-Cedam, Milano, 2014, pp. 49-56.

⁴⁷ A. TOURAINE, *La globalizzazione e la fine del sociale. Per comprendere il mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano 2015.

⁴⁸ H. LINDAHL, *Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality*, Oxford University Press, Oxford 2013, p. 10 ss.

⁴⁹ A. VILLAFRANCA, *Dopo il Muro: le illusioni della globalizzazione*, in *Ispionline.it*, 7 novembre 2014. Secondo l'autore «Giungeva al termine non solo la contrapposizione politico-ideologica est-ovest,



accompagnato da un grande sforzo per ricostruire nuovi sistemi giuridici e politici a livello mondiale, che però non sempre sono in grado di garantire una migliore protezione dei diritti fondamentali.

Oggi, non soltanto è scemata la pretesa verso una tutela assoluta a livello nazionale dei diritti ma anche la tutela entro lo Stato è mutata. È stato messo in discussione, come sottolineato da certa dottrina⁵⁰, il presupposto su cui è scaturita l'impalcatura del sistema costituzionale di tutela dei diritti in ambito nazionale, scalfendo in tal modo la tendenza verso una unitarietà del diritto, un *singulum ius*, «una legge unica per un unico popolo»⁵¹.

Secondo alcuni studiosi⁵², il superamento dei confini spazio-temporali si traduce in arricchimento culturale, in modo da superare logiche nazionalistiche, etnocentriche delle società tradizionali; secondo altri⁵³, l'accezione negativa della globalizzazione tra cui l'aumento del divario tra ricchi e poveri⁵⁴, comporta una certa frammentazione culturale, l'aumento di conflitti tra culture diverse e dei fondamentalismi che hanno minato la sicurezza degli e negli Stati⁵⁵.

ma anche quella economica tra il capitalismo di stampo occidentale e l'economia pianificata dei regimi comunisti. La perdurante inefficienza di quest'ultima aveva esacerbato e affrettato l'insostenibilità politica del modello comunista sovietico. Negli anni '90, *leitmotiv* di qualsiasi descrizione del mondo e ingrediente immancabile nelle ricette per la crescita diventava la "globalizzazione", epifenomeno di un mondo senza muri».

⁵⁰ G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, cit., p. 85 ss.

⁵¹ Ivi, p. 85.

⁵² T. LEWITT, *The globalisation of markets*, in «Harvard Business Review», n. 3, 1993, pp. 92-102.

⁵³ P. KENNEDY, *Preparing for the twenty-first century*, Random House, New York 1993; D. RODRICH, *Has globalisation gone too far?*, PIIE Press-Columbia University Press, Washington 1997; J.H. MITTELMAN, *The globalisation syndrome: transformation and resistance*, Princeton University Press, New York 2000.

⁵⁴ P. BARDHAN, *Does Globalization Help or Hurt the World's Poor?*, in «Scientific American Magazine», 2006, trad. it. *La globalizzazione è un bene o un male per i paesi poveri?*, in *Le Scienze*, 26 marzo 2006.

⁵⁵ J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione ed i suoi oppositori*, Einaudi, Torino 2002; D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Laterza, Roma-Bari 2004; F. CARDINI, *La globalizzazione. Tra nuovo ordine e caos*, Il Cerchio, Rimini 2005; M. WOLF, *Perché la globalizzazione funziona*, il Mulino, Bologna 2006; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari 2001, p. 104 ss.; cfr. A. APPADURAI, *Modernità in polvere. Dimensioni culturali della globalizzazione*, Meltemi, Roma 2001; W. ELLWOOD, *La globalizzazione*, Verso, Urbino 2003.



La globalizzazione ha comportato significativi mutamenti, sia sul piano economico-finanziario, accelerando le politiche di *governance* commerciali e fiscali, i risultati internazionali in tema di ricerca scientifica, ma soprattutto sul piano culturale e relazionale.

Ciò nonostante, l'assenza spesso di chiarezza nei rapporti internazionali, i dissaccordi, le conflittualità e le incomprensioni tra gli attori sulla scena europea hanno comportato una certa difficoltà di comprensione; l'ultimo ventennio è stato, infatti, caratterizzato da una certa unità dell'ordine globalizzato, ma al medesimo tempo dalla compresenza di fattori distorsivi ed elementi di rottura e diversi tentativi di ripristinare il medesimo ordine globalizzato, anche a causa dei frequenti attacchi terroristici, che hanno minato la difesa dello Stato e dell'ordine pubblico⁵⁶ e della strenua lotta al mantenimento della sicurezza nazionale, europea ed internazionale⁵⁷.

Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali oltrepassano i confini del diritto statale e si inquadrano nella visione più ampia di cittadinanza globale e come esercizio concreto e non astratto di diritti irrinunciabili, già consacrati in seno alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino approvata dall'Assemblea costituente francese (1789) o la Dichiarazione universale dei diritti umani firmata a Parigi il 10 dicembre 1948 secondo le linee di indirizzo dell'ONU e in armonia con i principi della citata Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

In seno al processo di integrazione europea, alle strategie di politica economica ed estera, tenuto conto dei fenomeni migratori⁵⁸ è importante riflettere sui valori

⁵⁶ M. MANETTI, *Una stagione di fioritura della libertà di pensiero è ormai alle spalle*, in F. DAL CANTO, P. CONSORTI, S. PANIZZA (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischio per la sicurezza*, Pisa University Press, Pisa 2016, pp. 15-23; J.F. FLAUS, *The European Court of Human Rights and the freedom of Expression*, in «Indiana L.J.», vol. 84, 2009, p. 840 ss.

⁵⁷ G. MAESTRI, *Sicurezza e libertà: margini e orizzonti di (buon) senso, con uno sguardo comparato*, in questa *Rivista*, n. 1, 2017, pp. 291 ss.; T. GRECO, *Sicurezza e insicurezza: figure e paradigmi di un dibattito*, in T. GRECO (a cura di), *Dimensioni della sicurezza*, Giappichelli, Torino 2009, p. 16 ss.; T.E. FROSINI, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 495-524.

⁵⁸ K. KOSER, *Le migrazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2007, pp. 39-53; J. GOSS, B. LINDQUIST, *Conceptualizing International Labor Migration: A structuration Perspective*, in «International Migration Review», n. 2, 1995, pp. 317-351.



universali dei diritti inviolabili e inalienabili⁵⁹. Ciò è ancor più probante se si analizza la relazione tra sicurezza e libertà dal punto di vista storico-giuridico⁶⁰.

Due costanti di ogni società, come noto, sono la libertà e la sicurezza, che determinano la capacità della società di garantire ad ogni soggetto la massima espressione di sé in una situazione di piena libertà personale, priva di condizionamenti e di fattori esterni influenzanti. Secondo Hobbes l'uomo viveva in uno stato di natura in cui era libero di agire secondo il suo volere. Successivamente, egli, stringendo un *patto sociale*, decideva di alienare i propri diritti a favore di una causa superiore: la sicurezza.

La libertà, invece, è stata dichiarata formalmente «diritto inalienabile dell'uomo», così come quei principi di matrice illuministica di fraternità e di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, in un documento del 1789, venuto poi alla storia come la «Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino».

Le due diverse esigenze di libertà e di sicurezza presentano la caratteristica di essere inversamente proporzionali, sebbene dovrebbero rimanere sul medesimo piano, per evitare distorsioni all'interno dello stato e della vita del cittadino.

La sicurezza secondo Hobbes è connaturata all'idea di protezione mentre secondo Locke il diritto positivo ha la funzione di tradurre le leggi naturali che pertanto sono strumento per preservare ed estendere la libertà.

Terrorismo e crisi economica hanno, d'altra parte, indebolito le fondamenta dei principi democratici, aprendo un varco al dubbio, all'incertezza e quindi al bisogno di sicurezza, assente nell'ordine/disordine globalizzato.

Nell'attuale contesto contemporaneo e, in particolare, in quello europeo – basti riflettere sulla portata normativa dell'art. 3, comma 2, del Trattato consolidato dell'Unione europea – «l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia senza frontiere interne». Lo spazio di libertà, sicurezza e

⁵⁹ J.H.H. WEILER, *Fundamental rights and fundamental boundaries: on standards and values in the protection of human rights*, in N.A. NEUWAHL, A. ROSAS (eds.), *The European Union and human rights*, Nijhoff, The Hague 1995, p. 30 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1991, p. 63 ss.; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 24 ss.

⁶⁰ D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà. Sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di) *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano 2018.



giustizia rimanda ad un *topos* non globalizzato ma delocalizzato, con riferimento concreto alla dimensione territoriale⁶¹.

La questione apre, pertanto, il dibattito sulla difficoltà a contemplare i diritti al di fuori del loro contesto storico e culturale, estraniandoli da una precisa contestualizzazione; scaturisce una riflessione sulla «compatibilità costituzionale di diritti diversi per origine e tradizione, culturalmente variegati e quindi meticci»⁶².

5. Diritti fondamentali, pluralismo e multiculturalismo nella comparazione giuridica

Mi sembra opportuno, all'uopo, richiamare il pensiero del filosofo Kant, che nel suo saggio *Antropologia dal punto di vista pragmatico*⁶³ scrive che all'egoismo «non si può che opporre il pluralismo, ossia quale modo di pensare che consiste nel non ricondurre tutto il mondo a noi stessi, ma nel considerarci e nel comportarci come semplici cittadini del mondo».

La dimensione del cittadino, di natura cosmopolitica, il riferimento alla comunità statale e allo spazio costituzionale europeo, consente di riflettere sulla risposta giuridica alle dinamiche della società multiculturale, alla luce del nuovo diritto globale, seguendo un approccio comparatistico⁶⁴.

Fra i diversi elementi di complessità che informano gli ordinamenti giuridici degli Stati contemporanei, oggi l'attenzione si concentra sul panorama delle fonti

⁶¹ A. DI MARTINO, *Il territorio dallo Stato-nazione alla globalizzazione: sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano 2010, p. 413 ss.

⁶² Cfr. in particolare S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio*, cit., pp. 119 ss.; M. RICCA, *Dike meticcica. Rotte di diritto interculturale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, *passim*; ID., *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Bollati Boringhieri, Torino 2013; T. MAZZARESE, *Diritto. Tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Giappichelli, Torino 2013.

⁶³ I. KANT, *Antropologia dal punto di vista pragmatico - Parte prima. Didattica antropologica. Del modo di conoscere l'interno e l'esterno dell'uomo*. Libro I. *Della facoltà di conoscere*, in ID., *Critica della ragione pratica e degli scritti*, a cura di P. Chiodi, Utet, Torino 2006, p. 450 ss.

⁶⁴ S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio*, cit.



del diritto delle moderne costituzioni. Il diritto costituzionale contemporaneo fornisce la prova del nove delle recenti teorie antipositivistiche per dimostrare l'inidoneità teorica del vecchio positivismo giuridico ad analizzare e comprendere il significato degli odierni ordinamenti giuridici contemporanei, in particolare la relazione tra diritto e morale, la tutela dei diritti e la teoria della sovranità dello Stato.

Gli indirizzi antipositivisti spesso analizzano accezioni piuttosto remote del giuspositivismo, giungendo addirittura a fraintendere o a scambiare per giuspositivismo teoriche lontane dall'esserlo. Si pensi alla sussistenza di alcuni indirizzi antipositivisti che si confondono negli indirizzi provenienti a volte dal costituzionalismo moderno (Dworkin, Habermas, Zagrebelsky), in un clima di costante dubbio nei confronti del positivismo giuridico⁶⁵, senza tralasciare le istanze antipositivistiche di derivazione non costituzionalista, come nel caso degli indirizzi filosofico-giuridici contemporanei⁶⁶.

Non è oggetto di questo contributo la disamina del dibattito contemporaneo fra giuspositivismo e antipositivismo ma è utile per comprendere le refluenze dei due indirizzi di pensiero sul costituzionalismo, oggi universalmente accettato, e risultato della spinta verso la globalizzazione.

Oggi si preferisce parlare di *multilevel constitutionalism*, di principi fondativi ordinamentali (Pernice)⁶⁷ all'indomani della sottoscrizione del Trattato di Amsterdam; si trattava e si tratta di una formula semantica in grado di captare il processo di trasformazione del diritto e delle istituzioni non soltanto europee ma anche regionali e nazionali (si rifletta sul caso esperienziale dell'America latina, sulla problematica della funzione di integrazione economica⁶⁸ fra i paesi più

⁶⁵ G. PINO, *Il positivismo giuridico di fronte allo Stato costituzionale*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto 1998. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino 1999, p. 203 ss.

⁶⁶ J. FINNIS, *Legge naturale e diritti*, Giappichelli, Torino 1980.

⁶⁷ I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution – Making revisited*, in «Common Market Law Review», n. 4, 1999, pp. 703 ss.

⁶⁸ M.A.R. MIDON, *Derecho de la integración. Aspectos institucionales del Mercosur*, Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires 1998.



importanti a livello mondiale, nonché sulla tutela giurisdizionale dei diritti umani innanzi alla Corte interamericana dei diritti umani).

Il *multilevel constitutionalism* si connette al multiculturalismo nella sua accezione più lata; se si guarda attraverso la lente della relazionalità tra le varie strutture continentali, si osserva criticamente che il multicultural panorama politico-istituzionale, dall'America latina⁶⁹ all'India⁷⁰, si è caratterizzato più o meno per la sussistenza di una certa solidità di natura geopolitica. Di fatto oggi, invece, si frappongono vere e proprie battute d'arresto anche di natura politica, legate agli orientamenti governativi, alle inclinazioni istituzionali, alle frammentazioni partitiche.

Il continuo dinamismo, i vari mutamenti in seno alle varie parti del pianeta sono i fattori determinanti dell'odierno sistema globalizzato, cui si accompagna la crisi del capitalismo e delle istituzioni democratiche⁷¹. Il sistema globale sta attraversando una sorta di oscurantismo che scaturisce da alcuni elementi connotativi del processo di modernizzazione e da una graduale perdita di legittimazione sociale e politica.

In un simile quadro politico-istituzionale, l'Unione europea ha manifestato dei forti e concreti dubbi ed una certa dose di scetticismo nei confronti di talune scelte di indirizzo politico, come la *Brexit*⁷², maturate sotto la spinta di forze antieuropeiste.

⁶⁹ M. FORONI, *Beni comuni e diritti di cittadinanza. Le nuove costituzioni sudamericane*, Lampi di stampa, Vignate (Mi) 2014.

⁷⁰ D. AMIRANTE, *The Indian multicultural State: a model for Asia or more?*, in D. AMIRANTE, V. PEPE (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Giappichelli, Torino 2011, p. 30 ss; R. LINGAT, *La tradizione giuridica dell'India*, Giuffrè, Milano 2003, p. 10 ss.; G. MARAJAN, *Indian Exceptionalism or Indian model: negotiating cultural diversity and minority rights in a democratic Nation-State*, in W. KIMLYCKA, B. HE (eds.), *Multiculturalism in Asia*, Oxford University Press, Oxford 2005; L. PEGORARO, A. RINELLA, *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, Cedam, Padova 2002, p. 64 ss.

⁷¹ D. RODRICK, *The globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Norton & Co., London-New York (NY) 2011.

⁷² C. MARTINELLI, *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 3, 2016, p. 803 ss.; E. MOSTACCI, *Sintomo, patologia, talora*



6. Globalizzazione e glocalizzazione tra superamento di vecchi modelli economici e nuove istanze partecipative nello spazio pubblico europeo

Alla luce di quanto esposto, è ovvio che la crisi – economica, politica, sociale ed istituzionale – che caratterizza le democrazie occidentali non ha inizio nei primi anni Duemila, ma addirittura negli anni Settanta del secolo scorso, allorché il modello keynesiano, che aveva dominato le economie occidentali sin dal dopoguerra, non rispondeva più al quadro socio-storico-economico⁷³. La crisi del modello keynesiano non ha riguardato soltanto la sfera economica, ma anche la sfera politico-istituzionale attraverso una riduzione della partecipazione popolare alla vita politica, comportando negative refluenze di matrice antidemocratica.

Dal punto di vista geopolitico, le crisi industriali e finanziarie, le disegualianze crescenti dei sistemi sociali, hanno comportato, in numerosi Paesi, un percorso inverso rispetto alla globalizzazione⁷⁴, in forza dell'esigenza di un ritorno alle politiche nazionali, in una spinta verso la glocalizzazione, sebbene non sia oggi del tutto rappresentabile.

In un momento politico-storico-culturale come quello attuale, le identità nazionali riappaiono, cercano di prevalere, spogliandosi spesso del proprio ruolo e confondendosi con le ideologie e le pratiche religiose e/o fanatiche.

Tutto ciò si è accompagnato a mutamenti politico-istituzionali, come nel caso dell'uscita del Regno Unito dall'UE⁷⁵, da mutamenti dei processi decisionali, tanto da pervenire ad una graduale depoliticizzazione degli stessi, in seno ad una

talora medicina: il partito antipartito e la multiforme crisi delle democrazie europee, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 3, 2015, p. 583 ss.

⁷³ R. BELLOFIORE, *I lunghi anni Settanta. Crisi sociale e integrazione economica internazionale*, in L. BALDISSARA (a cura di), *Le radici della crisi. L'Italia tra gli anni Sessanta e Settanta*, Carocci, Roma 2001.

⁷⁴ R. BELLOFIORE, J. HALEVI, *La Grande recessione e la terza crisi della Teoria Economica*, disponibile in *ResearchGate*, 3 marzo 2010.

⁷⁵ F. BESTAGNO, *Scenari di dis-integrazione commerciale in caso di "Brexit"*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 3, 2016, pp. 535-542; E. MOSTACCI, *Viaggio al termine della storia: Brexit e il volto oscuro della globalizzazione*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 3, 2016, pp. 791-802.



«dinamica di integrazione interordinamentale pluridimensionale»⁷⁶, che sembra caratterizzare gli Stati europei.

In particolare, oggi la globalizzazione si scontra con la glocalizzazione nell'ambito del livello di partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale di cui fanno parte. Se è vero (in presenza di un forte pluralismo giuridico, delle fonti e dei sistemi di regole e di normatività) che le società pluraliste si aprono ad uno scenario europeo di perdita di coerenza e di assimilazione, in seno agli ordinamenti nazionali e nello stesso ordinamento dell'Unione, a favore di elementi di frammentazione, tuttavia, non si può non convergere sulla opportunità di una certa uniformazione in seno ad un quadro normativo di valori e principi, in cui la cittadinanza dell'Unione è «cittadinanza delle cittadinanze»⁷⁷.

La riflessione sulla cittadinanza, perno dell'idea della *koinè* politica e giuridica a livello sovra-nazionale, trans-nazionale e multi-culturale conduce verso lo sviluppo di una nozione di un diritto europeo comune, di comunanza di valori, in cui trovare un giusto mezzo tra l'universale e il particolare, fra ciò che è europeo /globale e ciò che è locale/globale.

La condizione della realizzazione di un modello europeo di società, aperta e rispettosa dei valori e principi su cui si fonda il diritto europeo, come contraltare al potere legislativo e governativo, richiede la guida e l'appoggio di forze politiche atte a rafforzare l'intero apparato ordinamentale del diritto europeo sulla base del consenso e della partecipazione dei cittadini dell'Unione, attraverso le loro istituzioni rappresentative come il Parlamento europeo, e le forme di democrazia partecipativa previste dal Trattato di Lisbona mediante la cosiddetta iniziativa legislativa dei cittadini.

Già negli anni Settanta/Ottanta – si osserva – era avvenuto uno iato tra i meccanismi di rappresentanza popolare e gli indirizzi di natura macroeconomica, una sensibile riduzione degli strumenti di intervento economico e fiscale dei singoli Stati, una riduzione del potere parlamentare rispetto a quello

⁷⁶ E. MOSTACCI, *Viaggio al termine della storia*, cit., p. 792.

⁷⁷ L. MOCCIA, *La cittadinanza nella prospettiva della federazione europea*, in «La cittadinanza europea», n. 2, 2011, p. 39 ss.



dell'esecutivo. Si pensi, per esempio, al passaggio dai sistemi proporzionali ai sistemi maggioritari, che ha inciso sui meccanismi di *governance*, o sulla scissione del legame tra autorità monetarie ed istituzioni politiche, attraverso la disciplina dei mercati⁷⁸. Successivamente, i regimi di democrazia partecipativa successivi alla fine della seconda guerra mondiale hanno lasciato il posto a regimi di democrazia deliberativa⁷⁹.

I testi costituzionali sono il risultato di un coacervo di indirizzi, orientamenti e modelli che hanno condotto al superamento dell'idea dell'individuo astratto ed hanno invece valorizzato lo spirito di appartenenza, il c.d. "personalismo comunitario". In risposta alla cultura contemporanea caratterizzata da un forte individualismo, da paludosi rapporti interpersonali, riacquista valore la riflessione di Emmanuel Mounier sul personalismo comunitario sviluppata negli anni '30, ove il filosofo francese optava per la qualità delle relazioni e non per la massimizzazione dei beni e quindi della proprietà.

Si trattava di una accezione migliore del neocomunitarismo di stampo nordamericano emerso negli ultimi decenni, idonea ad offrire un «nuovo radicamento» all'uomo della società moderna, sia come individuo sia come facente parte di una formazione sociale.

La globalizzazione comporta una rivisitazione delle forme tradizionali di mediazione della relazionalità tra individuo e comunità. Rimangono inalterati i bisogni relazionali, di appartenenza e sicurezza che trovano asilo nelle forme di comunità a rete, prive di precisi e concreti confini spazio-temporali. La comunità territoriale-locale può in ogni caso consentire forme rinnovate di partecipazione politica⁸⁰ come d'altra parte imposto dal costituzionalismo moderno.

⁷⁸ Cfr. A. SOMMA, *Governare il vuoto? Neoliberismo e direzione tecnocratica della società*, in *Micromega online*, 29 luglio 2016; T. FAZI, *Una crisi iniziata quarant'anni fa*, in «Micromega – Almanacco di economia», n. 4, 2017, p. 82.

⁷⁹ A. SOMMA, *Governare il vuoto?*, cit.

⁸⁰ S. PISCIOTTA, *Senso di comunità e partecipazione. I mutamenti introdotti dalla globalizzazione*, in «Aggiornamenti sociali», n. 11, 2003; B. DONNELLY, M. JOPP, *Les partis politiques européens et la démocratie dans l'UE*, in NOTRE EUROPE, *La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen*, 2009, p. 15 ss. (in *institutdelors.eu*).



Il senso di comunità e di partecipazione⁸¹ si traduce in riconoscimento dei diritti, in tutela delle posizioni giuridiche soggettive, in difesa dei diritti dell'uomo; in altri termini, il rispetto della persona umana è intimamente connesso alla relazionalità costante tra libertà ed uguaglianza, da intendere non soltanto nell'accezione formale ma anche sostanziale.

L'apertura dei confini, la già ottenuta comunitarizzazione del concetto di cittadinanza in rapporto agli istituti partecipativi⁸², la tutela dei diritti fondamentali, prescindono dall'appartenenza di sesso, di razza, di religione, di pensiero, si accompagnano alla presa di coscienza da parte dei cittadini – europei e non – del significato della glocalizzazione, in un'accezione ben diversa dalle forme di idolatria razziale o di fanatismo pseudoreligioso che sembrano animare i nostri giorni.

Il concetto stesso di nazione, distintosi nel Romanticismo nel segno di ideali nobili, passioni, libertà e senso civico, oggi⁸³, viene strumentalizzato da forze populiste⁸⁴, che fanno leva sulla frammentazione e la crisi dello Stato-nazione.

7. Globalizzazione, frammentazione, ordine, armonizzazione?

La forza dei populismi dipende prevalentemente dall'impatto dei processi di “globalizzazione” sulla crisi dello Stato-nazione.

Del resto, nell'ultimo decennio, il termine “globalizzazione” ha assunto, nell'ambito di una vasta quanto controversa letteratura sul tema, la funzione di

⁸¹ S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino 2009.

⁸² L. MOCCIA, *Cittadinanza e democrazia nell'Europa in crisi: quale via all'Unione politica*, in «La cittadinanza europea», n. 2, 2012, p. 35 ss.

⁸³ G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 2013.

⁸⁴ A.L. FARRO, *Movimenti collettivi e forze populiste nel XXI secolo*, in F. Antonelli, E. Rossi (a cura di), *Homo dignus*, cit., pp. 109-139; A.L. FARRO (a cura di), *Italia alterglobal. Movimento, culture e spazi di vita di altre globalizzazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2006; A. L. FARRO, P. BEBUGHINI (a cura di), *Europa alterglobal. Componenti e culture del “movimento dei movimenti” in Europa*, FrancoAngeli, Milano 2008.



una categoria esplicativa piuttosto generica, di un concetto paradigmatico, capace di attribuire un significato positivo o negativo al passaggio dell'umanità verso il terzo millennio, in una dimensione interpretativa polisemica che ne costituisce l'*humus* strutturale, il tratto comune dell'idea di un processo che tende a divenire idealmente unitario.

Una retorica, divulgata dai mezzi di comunicazione di massa occidentali, tende a presentare la globalizzazione come un processo lineare ed irreversibile e ad accreditare come imminente l'effettiva integrazione culturale, politica ed economica della società globale.

Si pensi alla *global civil society* o al *global village* per rendersi conto che si tratta di parole d'ordine della globalizzazione, utilizzate spesso anche nel lessico internazionale⁸⁵. Questa retorica, però, ha sottovalutato la circostanza che la omologazione degli stili di vita, delle forme linguistiche e culturali, delle ideologie politiche, dei modelli di produzione e di consumo non implica conseguentemente ordine e integrazione, soprattutto per quanto concerne il tema della relazionalità tra stranieri e diritti nell'assetto sistematico europeo⁸⁶.

A contrario, una pressione verso una omologazione dei valori può generare resistenza, disordine e violenza. In taluni casi essa sembra stimolare fenomeni di rigetto, di secessione ed isolamento da parte di soggetti, Stati, gruppi etnici, minoranze linguistiche o religiose, di rifiuto nei confronti della "contaminazione globale".

Spesso i recenti indirizzi dottrinali si imbattono nella duplice problematica della globalizzazione e della frammentazione, osservandosi come spesso il processo di globalizzazione divida e frammenti piuttosto che unisca. Secondo Clark⁸⁷ l'ondata

⁸⁵ M. KALDOR, *Global Civil Society*, Polity Press, Cambridge 2003, p. 20 ss.

⁸⁶ Cfr. C. PANZERA, *Stranieri e diritti nel sistema della Carta sociale europea*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 2, 2016, pp. 483-506; C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, p. 297 ss.; per quanto concerne l'integrazione sociale degli stranieri, v. G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Cedam, Padova 2011; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino 2013, p. 20 ss.

⁸⁷ I. CLARK, *Globalizzazione e frammentazione*, Il Mulino, Bologna, 2001, p.10.



della globalizzazione «designa mutamenti relativi sia all'intensità che alla portata delle interazioni internazionali». Da un lato, la globalizzazione si sovrappone a concetti come integrazione, interdipendenza, multilateralismo, apertura e intercomunicazione; dall'altra, la diffusione geografica di queste tendenze rimanda a concetti come globalismo, compressione spaziale, universalizzazione e omogeneità. La globalizzazione⁸⁸ sarebbe un fenomeno in costante diafrasi con quello della localizzazione, sia in termini di tendenza alla disgregazione, all'autarchia, sia in quelli di separatismo etnico-nazionalistico e di integrazione regionale.

Nel solco dei *cultural studies*, anche Clifford Geertz constata che ad una crescente globalizzazione⁸⁹ dell'economia e della comunicazione si accompagna il moltiplicarsi delle differenze e delle divisioni culturali delle quali i conflitti etnici e quelli religiosi sono la manifestazione più drammatica ed esasperata.

Secondo Geertz⁹⁰ nel duplice movimento di globalizzazione è insito il significato di frammentazione in quanto «quanto più le cose si avvicinano le une alle altre, tanto più rimangono separate e il mondo dell'interconnessione globale rappresenta una realtà tanto remota quanto lo è la società senza classi».

Secondo altri indirizzi di pensiero⁹¹, ciò che si sta sviluppando su scala mondiale non è un processo di integrazione culturale, ma un fenomeno complesso di segmentazione, ibridazione e sdoppiamento culturale. Tutto questo non sarebbe riconducibile alla tesi dell'unificazione culturale, ma si caratterizzerebbe per il tratto dinamico e conflittuale dell'interazione culturale.

È certo che il fenomeno della globalizzazione nel suo significato letterale rimanda all'incremento dell'interconnessione culturale, anche se localmente sussistono esempi probanti di deglobalizzazione, di scelte politiche di autoesclusione, di controglobalizzazione. La globalizzazione, insomma, non è per

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ M. KALDOR, *Global Civil Society*, cit., p. 20 ss.

⁹⁰ C. GEERTZ, *Mondo globale, mondi locali*, il Mulino, Bologna 1999, p. 59; A.C. AMAN JR., *The Globalizing State: A future. Oriented Perspective on the Public-Private distinction, Federalism and Democracy*, in «Vanderbilt Journal of Translational Law», n. 4, 1998; E. SEVERINO, *La tendenza fondamentale del nostro tempo*, Adelphi, Milano 1988, p. 30 ss.

⁹¹ U. HANNERZ, *La diversità culturale*, il Mulino, Bologna 2001, pp. 21-22.



nulla un concetto statico ma dinamico, al punto che si può parlare di *globalizzazioni differenti per mondi differenti*. Essa investe anche la cultura attraverso fenomeni di diffusione non perimetrabili ma liberi in seno ai quali la contrapposizione tra localizzazione e globalizzazione perde il significato concettuale, per acquisirne uno diverso, frutto della condivisione di ideologie culturali, di subculture e controculture, di linguaggi culturali diversi e conflittuali.

Hannerz⁹² non considerava il «globale» e il «locale» come necessariamente contrapposti, ma ne coglieva la dimensione dialettica, tipica dell'approccio globale, in cui spinte globaliste e nuove forme di localismo interagiscono sul piano culturale e non.

8. Globalizzazione e glocalizzazione: processi di integrazione culturale

Nell'era della globalizzazione emerge, non sempre in opposizione ai movimenti e processi di integrazione culturale, un nuovo slancio delle culture locali.

L'interconnessione tra influenze globali e locali è presente in tutti gli aspetti della vita sociale. In tal senso, l'analisi della glocalizzazione configurata da Roland Robertson rileva al fine di comprendere la sintesi tra il globale e il locale.

Sviluppando il concetto dell'universalismo mediante il particolarismo e del particolarismo mediante l'universalismo, secondo Robertson⁹³ gli individui, i cittadini sono soggetti attivi, anziché passivi, se si inquadrano nei processi di riproduzione delle istituzioni sociali, in forza di un *background* di influenze e condizionamenti culturali locali.

Il processo culturale globale, risultato di una costante interazione tra tendenze universali e approcci particolaristici, è da intendersi come processo dialettico, *in itinere* nel corso del quale elementi contraddittori sono portati a una *conductio ad*

⁹² *Ibid.*

⁹³ R. ROBERTSON, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Asterios, Trieste 1999, p.141 ss.



unitatem. Solo in quest'accezione si può parlare di *glocal*, attraverso un recupero della dimensione sociale e culturale della globalizzazione. È la stessa globalizzazione che ostacola se stessa se si pensa alle innumerevoli voci di contestazione diffusi in tutto il mondo mentre – sembra antinomico ma non lo è – paradossalmente è proprio la contestazione alla spinta globale che ha prodotto dappertutto l'attenzione ai particolarismi locali.

L'universalizzazione e l'unificazione di istituzioni, simboli, stili di comportamento e la valorizzazione e la difesa delle culture e delle identità locali, sembra costituire un dato fenomenico per poter leggere i fenomeni locali e globali al tempo stesso.

Alla luce di queste considerazioni si potrebbe, quindi, affermare che il concetto di *glocalizzazione*, nato soprattutto per interpretare fenomeni principalmente culturali, sembra essere diventato un paradigma teorico che è possibile utilizzare per interpretare dinamiche socio-giuridiche complesse.

Seguendo il pensiero di Robertson⁹⁴, sarebbe preferibile parlare di *glocalizzazione* piuttosto che di *globalizzazione*, di «un processo all'interno del quale il coincidere e l'intrecciarsi di sintesi e di dispersione, d'integrazione e di scomposizione, sono qualsiasi cosa che accidentali, ed ancor meno modificabili».

Bauman⁹⁵ rifletteva sul legame tra *globalizzazione* e l'avvento ed il persistere delle disuguaglianze anche economiche nella dimensione spaziale e temporale. Sono molte le ragioni per pensare che la disuguaglianza economica contemporanea costituisca terreno fertile per l'esacerbarsi di minacce costanti al progresso sociale e alla democrazia⁹⁶.

⁹⁴ R. ROBERTSON, cit.

⁹⁵ Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Armando, Roma 2005; ID., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 21-22.

⁹⁶ J. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, Einaudi, Torino 2013; M. FRANZINI, *Combattere la disuguaglianza per tornare a crescere*, in «Micromega», n. 4, 2017, pp. 20-32; M. FRANZINI, M. PIANTA, *Le disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Laterza, Roma-Bari 2016; M. FRANZINI, M. RAITANO, *Income inequality in Italy. Tendencies and Policy Implications*, in G. SANCETTA, D. STRANGIO (a cura di), *Italy in the European Context. Research in Economics, Business and Environment*, Palgrave, London 2015.



La dimensione locale e la dimensione globale prevalgono su quella nazionale e la nazione non è più punto di equilibrio tra lo spazio locale ed il resto del mondo⁹⁷. La globalizzazione sarebbe da intendere come delocalizzazione, il concetto di globale rimanda al «processo che non va inteso come lineare, totale e omnicomprensivo ma piuttosto come contingente, conflittuale e dialettico-globale»⁹⁸.

Dahrendorf⁹⁹ definisce la globalizzazione come una «tendenza ambigua, duale, nella quale la gente è attratta verso il più vasto mondo ma anche verso il conforto del vicino più prossimo».

Si tratta di una tendenza, appunto, di «glocalizzazione» per cui secondo Dahrendorf «simultaneamente, noi assistiamo da un lato ad un'emigrazione della decisione politica dagli Stati nazionali verso l'esterno, verso sedi molto spesso sconosciute o remote; e dall'altro, a una corrispondente frammentazione della decisione politica verso l'interno, in direzione di unità politiche che spesso non sono intrinsecamente democratiche»¹⁰⁰.

Dopo il crollo del muro di Berlino e l'implosione dell'Unione sovietica, il modello democratico-rappresentativo è stato adottato dagli ex paesi socialisti, garanzia di libertà e pluralità. Nel momento in cui la democrazia liberale è esaltata, la sovranità degli Stati-nazione, simbolo delle moderne democrazie rappresentative, è stata indebolita dagli attuali processi di globalizzazione e glocalizzazione.

Gli indirizzi dottrinari oggi, come sottolineato da Dahrendorf nell'intervista di Antonio Polito, si interrogano criticamente sul futuro della democrazia, sulla

⁹⁷ A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna 1994, p. 71, secondo cui «la trasformazione locale è una componente della globalizzazione perché rappresenta l'estensione laterale delle connessioni sociali nel tempo e nello spazio [...] Il risultato non è per forza di cose una serie generalizzata di mutamenti che agiscono in direzione univoca, bensì una serie di tendenze reciprocamente opposte [...] Nello stesso tempo in cui le relazioni sociali subiscono uno stiramento laterale assistiamo, nell'ambito stesso del processo, al rafforzamento delle pressioni per ottenere una maggiore autonomia locale e un'identità culturale regionale».

⁹⁸ S. SIBEY, "Let them Eat cake": *Globalization, Post-modern Colonialism and the Possibilities of Justice*, in «Law and Society Review», n.2, 1997.

⁹⁹ R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia*, intervista di Antonio Polito, Laterza, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 25-27.

¹⁰⁰ Ivi, p. 130.



base delle due correnti di pensiero dei globalisti e degli scettici. I globalisti, fautori della crisi irreversibile dello Stato-nazione, si sono soffermati sui processi di velocizzazione dell'interdipendenza economica delle diverse società nazionali, tenuto conto delle refluenze della globalizzazione. Gli scettici, invece, optano per una demistificazione del concetto di globalizzazione, a favore invece del concetto tipicamente giuridico di internazionalizzazione, insistendo sulla centralità degli Stati-nazione, in un momento storico in cui le relazioni economiche tra le varie società nazionali si solidificano.

La riflessione di Dahrendorf muove verso un ripensamento degli assetti costituzionali attraverso i quali la democrazia funziona, alla luce dei mutamenti giuridici, sociali e culturali fondamentali che continuano a verificarsi. In altri termini, la risposta ai veloci processi di globalizzazione dovrebbe essere un ritorno alla democrazia classica e cioè quella rappresentativa, definita dallo studioso tedesco come un insieme di istituzioni finalizzate a dare legittimità all'esercizio del potere politico¹⁰¹; in particolare, è basilare strutturare i cambiamenti politici senza ricorrere alla violenza, in forza del sistema del *check and balance* controllare coloro che detengono il potere, senza abusarne, secondo il noto principio *qui custodet custodes?*, senza omettere la possibilità da parte del popolo di controllare sul corretto esercizio del potere.

La crisi della democrazia è *stricto sensu* secondo Dahrendorf rapportabile pertanto alla crisi dello stato-nazione, da rapportare alle dinamiche della globalizzazione e della glocalizzazione, al duplice e variegato processo di erosione e frammentazione della sovranità nazionale sia verso l'esterno degli ordinamenti nazionali sia verso il loro interno.

I poteri, prima esercitati dalle democrazie rappresentative, emigrano verso i più facili porti delle organizzazioni sovranazionali e internazionali, sia politiche sia economiche, verso le quali i cittadini non esercitano alcuna forma di controllo e rispetto alla quale l'assetto paradigmatico democratico-liberale non trova asilo.

Il "diritto globale" lascia lo spazio a quello globale, attraverso un rafforzamento dei poteri degli enti locali, comuni, province e regioni in modo da

¹⁰¹ Ivi, p. 5.



ricondurre a una rivisitazione degli assetti democratici a livello locale. Il localismo, tuttavia, nel momento in cui si trasforma in regionalismo, può provocare effetti distorsivi, anche a livello identitario, incidendo fortemente sullo stesso concetto di cittadinanza globale.

9. Il tramonto delle istanze democratiche tra crollo dello Stato-nazione e l'avvento di processi di regionalizzazione

La crisi della democrazia è strettamente legata, quindi, alla crisi dello Stato-nazione, da ricondurre alle dinamiche della glocalizzazione ossia al duplice processo di erosione della sovranità nazionale, da un lato verso l'esterno degli ordinamenti nazionali, dall'altro verso il loro interno. Lo Stato nazionale, unità politica fondamentale della società moderna, ha perso in termini di capacità organizzativa e regolativa; il perimetro di strutturazione dei fenomeni sociali è mutato.

Gli Stati-nazionali non sono più in grado di affrontare i problemi globali posti dai processi di integrazione: la garanzia della pace, la perequazione dello sviluppo economico, l'utilizzazione razionale delle risorse, l'equilibrio ecologico, il contenimento della spinta demografica, la repressione della criminalità internazionale, la protezione dei diritti fondamentali¹⁰². Nel contesto dei singoli sistemi statali, le istanze delle comunità territoriali che cercano una propria affermazione per realizzare determinate aspirazioni di tipo politico, economico e sociale, portano gli Stati a riconsiderare le proprie articolazioni istituzionali attraverso la valorizzazione delle proprie componenti interne e sub-nazionali.

Nell'ambito dello spazio europeo, i processi di regionalizzazione, di pluralizzazione ed autonomia all'interno di contesti nazionali ed unitari hanno

¹⁰² D. ARCHIBUGI, D. BEETHAM, *Diritti umani e democrazia cosmopolitica*, cit., in cui gli autori evidenziano che la vittoria della democrazia è incompleta se non si accompagna al rinnovato impegno di protezione dei diritti umani. All'interno dei più consolidati stati democratici, nei paesi in fase di transizione e nell'ambito della comunità internazionale, occorre dunque ribadire l'importanza della difesa dell'individuo; D. ARCHIBUGI, D. HELD, M. KÖHLER (eds.), *Re-Imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Wiley, Hoboken (NY) 1998, p. 50 ss.



modificato intimamente gli equilibri costituzionali consolidati e hanno messo in crisi, come sopra evidenziato, il tradizionale concetto di Stato-nazione¹⁰³.

Un'attenta lettura in chiave comparatistica delle carte costituzionali europee consente di osservare che modifiche radicali sono state apportate principalmente alla parte relativa alla organizzazione territoriale dello Stato, mentre alcune disposizioni sono state inserite *ex novo* per legittimare il trasferimento di sovranità e competenze dagli stati membri alla comunità europea.

Sono stati posti in atto processi che hanno ridisegnato il volto istituzionale di molti paesi europei fino a complicare lo schema dei rapporti politici all'interno dell'Unione europea ed imporre un ripensamento anche del ruolo delle autonomie locali.

Da un lato, dunque, si staglia la globalizzazione, dall'altro la regionalizzazione. I poteri, prima esercitati nella sfera delle democrazie rappresentative stanno progressivamente emigrando verso organizzazioni sovranazionali ed internazionali, sia politiche che economiche, nei confronti delle quali i cittadini non riescono ad esercitare forme di controllo diretto ed incisive.

Da un lato, si è rafforzato l'orientamento internazionalistico di gruppi minoritari, dall'altro, gruppi più o meno ampi o vere e proprie maggioranze, hanno cercato altrove la soluzione ai problemi.

La progressiva globalizzazione e comunitarizzazione, unitamente ai processi decisionali a livello politico posti su scale più alte, spinge verso il rafforzamento delle comunità locali in risposta alla insicurezza proprio della società globale, anche favorendo la nascita di nuovi movimenti religiosi¹⁰⁴. Una delle conseguenze più tangibili della globalizzazione sembra essere la scomparsa dello spazio pubblico, dell'agorà, il luogo dove è possibile tradurre gli interrogativi personali in questioni pubbliche, dove si cercano soluzioni collettive a problemi

¹⁰³ B. de SOUSA SANTOS, *Stato e diritto nella transizione post-moderna*, cit., pp. 28-29; M. ESPOSITO, *Le regole "discrete" della sovranità economica*, in «Politica del diritto», n. 3, 1998; G. REBUFFA, *Nel crepuscolo della democrazia*, il Mulino, Bologna 1991.

¹⁰⁴ P. CONSORTI, *La libertà religiosa nel terzo millennio: tra crisi di sicurezza e paura*, in F. DAL CANTO, P. CONSORTI, S. PANIZZA (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa*, cit., p. 156 ss.; L. COLELLA, *La libertà religiosa tra globalizzazione e nuovi nazionalismi. Brevi note comparative su Usa e India*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 4, 2020.



comuni. Si realizza invece una separazione tra potere e politica: il potere radicato nella circolazione dei capitali e dei flussi finanziari è sempre più extraterritoriale e nascosto, mentre le istituzioni politiche esistenti continuano ad avere una forte caratterizzazione locale.

A fronte della crescente «solitudine del cittadino globale» e della crisi identitaria che involge ogni aspetto della vita degli individui, condizionando l'evoluzione stessa della società, è ineluttabile il tentativo di difesa della diversità etnica, culturale e religiosa contro l'omologazione culturale e la rilocalizzazione dell'esercizio del potere ai livelli di governo più vicini ai cittadini.

In particolare, Dahrendorf descrive l'emergere di una «global class», che governa l'economia e la finanza, riferendosi sempre di più al deficit democratico delle istituzioni sovranazionali o globali mentre i processi di decentramento dovrebbero avvicinare sussidiariamente ai cittadini la sede delle decisioni politiche.

Emergono, dunque, politiche sociali europee che non rispettano il principio di eguaglianza tra i membri, sebbene volte a garantire l'effettività dell'orientamento politico-economico del mercato¹⁰⁵. Un maggiore protagonismo delle entità territoriali locali alle quali sono riconosciuti significativi poteri legislativi, oltre la generalità delle funzioni amministrative, potrebbe contribuire a realizzare un corretto recupero di «democraticità» della decisione politica che l'abbandono dello Stato nazione ha ridotto. È certo che la globalizzazione comporta la progressiva perdita di sovranità, una certa flessibilizzazione delle strutture statali e una continua spinta verso la formazione di stati-regione.

Gli Stati e i governi non sono comunque testimoni passivi della globalizzazione, ma soggetti attivi in grado di migliorare i fenomeni globali o di contrastare gli stessi. Gli Stati non dovrebbero rinunciare a svolgere una funzione di garanzia dei diritti fondamentali della persona, dei livelli di benessere e protezione sociale contro le pressioni esercitate da pervasivi poteri globali; essi, inoltre, dovrebbero svolgere una

¹⁰⁵ G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Cedam, Padova 2008, p. 121 ss.; L. ANTONIOLLI DEFLORIAN, *La struttura istituzionale del nuovo diritto comune europeo: competizione e circolazione dei modelli giuridici*, in Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Trento 1996, p. 84 ss.



funzione equilibratrice e sussidiaria¹⁰⁶ contro fanatismi, disequilibri, fattori destabilizzanti a livello socio-politico. Infine, gli Stati dovrebbero anche contrastare pericolose forme di discriminazione e disparità di trattamento all'interno del proprio territorio, attraverso politiche d'integrazione e di solidarietà sociale, tipiche di una società multiforme, cosmopolita e ricca di scambi culturali.

10. Conclusioni

«Diritti senza terra vagano nel mondo globale alla ricerca di un costituzionalismo anch'esso globale che offra loro ancoraggio e garanzia. Orfani di un territorio che dava loro radici ed affidava alla sovranità nazionale la loro concreta tutela, sembrano ora dissolversi in un mondo senza confini dove sono all'opera poteri che appaiono non controllabili [...]». Così scriveva Rodotà nel suo ben noto libro *Il diritto di avere diritti*¹⁰⁷.

Nello spazio globale, il diritto¹⁰⁸ si dilata ed a volte scompare, perde confini ed identità che si aprono alle collettività e si chiudono nella torre d'avorio delle posizioni individuali, subiscono l'alternarsi delle legislature, dei governi, soggiacciono ai frequenti mutamenti costituzionali, risentono dell'interpretazione dei giudici, delle Corti, sono influenzati dalla europeizzazione e subiscono le condizioni dettate dagli obiettivi della sicurezza e delle garanzie spesso troppo protezionistiche dei mercati.

In una società fortemente globalizzata, nell'ambito di un "diritto globale", trasversale, a volte inafferrabile, l'informatizzazione, le rivoluzioni telematiche, l'avvento di tecnologie sempre più sofisticate, hanno condotto ad una integrazione sempre più profonda di mercati, nazioni e tecnologie, tale da abbattere tutte le barriere tra stati e da condurre ad un unico mercato, in cui ciò che ha luogo in una

¹⁰⁶ F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in «Modern Law Review», n. 1, 1993, p. 19 ss.

¹⁰⁷ S. RODOTÀ, *Prologo*, in ID., *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 3.

¹⁰⁸ M.R. FERRARESE, *Il diritto europeo nella globalizzazione: fra terra e mare*, in «Quaderni Fiorentini», n. 1, 2002; EAD., *Diritto sconfinato*, Laterza, Roma-Bari 2006; EAD., *La globalizzazione del diritto: una trama di cambiamenti giuridici*, in C. AMATO, G. PONZANELLI (a cura di), *Global Law v. local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Giappichelli, Torino 2006, p. 19 ss.



parte del sistema si ripercuote velocemente su tutto il resto dell'economia planetaria.

Se la democrazia e il mercato sono valori positivi, ci si chiede da dove abbiano origine le paure, i timori, le preoccupazioni in seno alla società globale. Evidentemente, i sentimenti comuni dell'uomo moderno affondano le radici nella memoria storica; l'orrore della seconda guerra mondiale, a prescindere dalla rilevanza storico-sociale-politico-economica, ha avuto un indubbio significato normativo. La stessa Costituzione italiana è successiva alla seconda guerra mondiale, sorge dalle sue ceneri e di ciò ha avuto piena consapevolezza l'Organizzazione delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la stessa Unione Europea e la comunità internazionale.

Globalizzare significa eliminare le barriere protezionistiche, ma il passaggio alla democrazia non è scontato: democrazia, infatti, vuol dire svolgere i compiti istituzionali con efficienza, con leggi semplici e processi decisionali corretti e trasparenti, in modo che i cittadini abbiano mezzi e strumenti per controllare le decisioni amministrative e politiche, e le opportunità per tutelare e difendere tutti quei valori di interesse della comunità globale.

Il patto costituzionale tra società, economia e Stato sfugge al rigore scientifico; non può essere perimetrato all'interno di leggi matematiche, di ordini precisi ed incontrovertibili. Esso piuttosto dà impulso a un sistema di libertà individuali, economiche, sociali, che sono politiche, ideologiche, economiche e che si incentra sull'indiscusso riconoscimento dei diritti fondamentali, individuali, che precedono qualsiasi potere governativo che i cittadini globali possono controllare.

Le teorie pluralistiche applicate ai governi democratici hanno condotto verso la delineazione di una organizzazione politica che dovrebbe attribuire allo Stato il ruolo indiscusso ed il monopolio della sovranità: solo, in tal modo, si può offrire in modo incondizionato il riconoscimento e la tutela effettiva delle libertà, sulla base di una costante apertura al dialogo politico e sociale, in forza della condivisione di principi e di regole.

Purtroppo non è sempre così: le radici del costituzionalismo moderno si basano su un riconoscimento formale e sostanziale dei diritti fondamentali dei



cittadini¹⁰⁹; basti pensare all'indiscusso ruolo svolto dalle Costituzioni dei singoli paesi europei e non, ma spesso dimenticando i risvolti e le refluenze non sempre positive della globalizzazione.

Quid iuris sul problema della globalizzazione? Laddove sussiste il liberismo economico ma manca la democrazia, se gli stati si aprono al mercato, certamente l'economia aumenta, ma rischia di surclassare, sostituire ed annientare qualsiasi altro valore.

Nell'ipotesi in cui il liberismo economico si diffonde a quei paesi che non sono in grado di difendere i diritti fondamentali, questi ultimi risultano affievoliti o, persino, spenti in nome dell'unico valore restante: la crescita economica¹¹⁰.

Quali possono essere, dunque, le conseguenze di una simile forma di liberismo? Come si è verificato, ad esempio, in alcuni paesi dell'America meridionale, spesso si registrano altissimi tassi di disoccupazione, sfruttamento dei lavoratori e distruzione delle risorse economiche e ambientali, mancanza di una rete di sicurezza sociale.

La società odierna si caratterizza per la presenza di cicliche crisi economico-finanziarie e per problemi anche di natura ambientale, che hanno intaccato l'ecosistema, gli *habitat* naturali, nella spinta verso una globalizzazione, in cui l'equilibrio uomo-ambiente – già precario – appare oltremodo minacciato e compromesso da una urbanizzazione selvaggia, dalla presenza di aree industriali a forte tasso di inquinamento, dall'affermazione e dal prevalere di modelli di produzione capitalistica.

¹⁰⁹ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Principi supremi dell'ordinamento costituzionale e forma di Stato*, in «Diritto e società», n. 3, 1996, p. 303 ss., soprattutto per quanto concerne la relazione tra Costituzione e tutela e garanzia dei principi e valori fondamentali, tra forma di Stato e valori riconosciuti in seno alla stessa Costituzione italiana e in forza degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale.

¹¹⁰ Come si è verificato in alcuni paesi dell'America meridionale. Si veda, ad esempio, il Brasile. Cfr. in questi termini, F. SERRANO, L.E. MELIN, *Aspetti politici della disoccupazione: la svolta neo-liberista in Brasile*, in «Critica marxista», n. 1, 2016, pp. 24-33; F. SERRANO, R. SUMMA, *Aggregate demand and the Slowdown of Brazilian Economic Growth from 2011-2014*, Center for Economic and Policy Research Paper, 2015, pp. 27-33; L.C. BRESSER-PEREIRA, *Globalization and Competition*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.



Non vi è dubbio che economia e valori si influenzino reciprocamente, ma è innegabile la presenza di diseconomie e di esternalità negative, tipiche anche dell'economia globalizzata sull'ambiente e della mancata gestione sostenibile delle risorse naturali, come già evidenziato in seno alla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, in cui è stato lanciato l'allarme sulle condizioni climatiche del pianeta e introdotto il concetto di sviluppo sostenibile.

Per concludere, mi piace richiamare il pensiero di Held, secondo cui le culture, i valori, le identità e le forme culturali si mescolano e si evolvono, in seno ad una società pluralista in cui le organizzazioni e le istituzioni internazionali influenzano gli Stati nazionali ed in cui si espandono il capitalismo, i mercati finanziari e le imprese multinazionali¹¹¹.

I “cittadini globali” entrano in contatto con le culture globali: la globalizzazione, intesa in un certo senso, è sinonimo di cosmopolitismo¹¹². Non esiste, però, una unica lettura dei processi di globalizzazione. Oggi si impone una nuova architettura globale, formata da società ed istituzioni multiculturali ed economiche non sempre simmetriche, soprattutto se si svolge lo sguardo verso i modelli emergenti di disegualianza e di prosperità, di ricchezza e di povertà.

¹¹¹ D. HELD, *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, Asterios, Trieste 1999. Qui l'autore tratteggia la nascita e lo sviluppo del moderno stato nazionale nel sistema politico mondiale, delineando i cambiamenti necessari affinché possano trionfare i valori democratici, attraverso un appello personale alla “democrazia cosmopolitica”, a una nuova concezione di democrazia fondato su veri principi costituzionali e su un nuovo spirito di cooperazione e di pace tra le nazioni; cfr. J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato Globale, nazione e democrazia*, trad. it. Feltrinelli, Milano 2002.

¹¹² D. ARCHIBUGI, *Cosmopolitismo. Teoria e prassi della democrazia nell'età globale*, in C. ALTINI (a cura di), *Democrazia. Storia e teoria di un'esperienza filosofica e politica*, il Mulino, Bologna 2011, pp. 375-394



La Generazione Z di fronte all'estremismo violento: un'indagine tra le studentesse e gli studenti superiori di Udine

di Claudia Annovi e Francesco Antonelli *

Abstract: The article presents the results of the project "Comprendere la radicalizzazione: strumenti e metodi per individuare i primi segni di radicalizzazione all'interno delle scuole del Friuli Venezia Giulia": it was conducted in winter-spring 2022. The aim of the project was to investigate whether the drivers of extremist radicalisation highlighted in the literature are valid for the Generation Z and whether young people are more or less receptive to messages and narratives from political extremist circles. The results reveal that the penetration of a "conspiracy mentality" is a very significant cognitive and cultural driver in radicalisation processes involving Generation Z.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto. – 3. Nota teorico-metodologica. – 4. L'identità sociale e culturale degli intervistati. – 4.1 *Il capitale sociale: il primato delle relazioni di prossimità.* – 4.2. *L'identità religiosa e la socializzazione: un sentimento religioso plurale e incerto.* – 4.3. *Il tempo libero: la centralità della socialità online e offline.* – 4.4. *L'uso di internet e dei social: un uso ricco e complesso ma... dentro una bolla.* – 4.5. *Le aspettative verso il proprio futuro e quello del paese: la disconnessione tra il destino collettivo e quello individuale.* – 5. La politica nel contesto della vita quotidiana. – 5.1 *L'orientamento politico e la socializzazione politica: l'irrilevanza delle organizzazioni politiche.* – 5.2 *La partecipazione civile e politica: la debolezza del pluralismo associativo.* – 5.3. *Rischi e minacce: crisi economica e pericoli alla libertà individuale.* – 5.4. *Gli obiettivi collettivi: politica dell'identità e questione sociale.* – 6. La mentalità estremistica. – 6.1. *L'orientamento verso le teorie cospiratorie: un'ampia diffusione.* – 6.2. *L'orientamento verso la violenza politica: un basso sostegno.* – 6.3. *La diversità culturale: la centralità dell'identità.* – 7. Osservazioni conclusive: una bassa resilienza alle narrazioni e alla propaganda dell'estremismo violento.

* Claudia Annovi è dottoranda in Sociologia e Ricerca sociale applicata presso la Sapienza Università di Roma; Francesco Antonelli è professore associato di Sociologia generale presso l'Università degli Studi Roma Tre. I paragrafi 1 e 2 sono stati scritti da Claudia Annovi; i paragrafi 3,4,5 e 6 sono di Francesco Antonelli; le conclusioni sono invece da attribuire a entrambi. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); versione definitiva ricevuta il 27 maggio 2023.



1. Introduzione

Nonostante il nostro Paese presenti una lunga e triste storia legata al terrorismo e all'estremismo violento – storia che oggi in parte si riproduce soprattutto nelle azioni del jihadismo e dell'ultradestra, meno intense rispetto ad altri contesti europei ma comunque tutt'altro che irrilevanti – l'attenzione delle istituzioni italiane verso l'analisi e la prevenzione della radicalizzazione violenta nella società è molto scarsa.

Al contrario, come avviene in altri contesti¹, sarebbe necessario sviluppare anche in Italia interventi di sensibilizzazione rispetto alle forme contemporanee dell'estremismo violento che non si rivolgano soltanto alle forze dell'Ordine e a istituzioni specifiche come le prigioni (approccio securitario) ma coinvolgano, in un'ottica preventiva e integrata, anche le scuole e i modelli educativi, dato che la popolazione più giovane, quella in particolare compresa tra i 16 e i 25 anni e definita più in generale “Generazione Z”² risulta essere, ovunque, il *target* principale della propaganda dell'estremismo violento e la più interessata dalle dinamiche di radicalizzazione³. In particolare, questa componente opaca della Generazione Z, socialmente marginalizzata e fonte di costante quanto spesso velleitaria preoccupazione mediatica, ha un ruolo strategico nel jihadismo globale⁴. A loro volta, nello scenario contemporaneo, i gruppi di estrema destra spesso mirano a reclutare giovani appartenenti agli strati più sottoprivilegiati dei ceti popolari bianchi⁵.

¹ M.L. MANISCALCO, V. ROSATO, *Preventing radicalisation and terrorism in Europe: A comparative analysis of policies*, Cambridge Scholar Publishing, Cambridge 2015.

² M. MCCRINDLE, E. WOLFINGER, *The ABC of XYZ: Understanding the global generations*, University of New South Wales Press, Sydney 2009.

³ INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, *Global Terrorism Index Report. Measuring the impact of terrorism*, Sydney, 2022, disponibile all'indirizzo <http://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web-04112022.pdf>.

⁴ A. LJAMAI, *Feelings of anxiety among radical Muslim youths in the Netherlands: A psychological exploration*, in «Archive for the Psychology of Religion», 2020, pp. 1-24; A. VICENTE, *How radicalizing agents mobilize minors to jihadism: a qualitative study in Spain*, in «Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression», vol. 14, n. 1, 2022, pp. 22-48.

⁵ SALTO-YOUTH, *Young People and Extremism: a resource pack for youth workers*, Salto-Youth Cultural Diversity Resource Centre, London, British Council and Erasmus+, 2016.



Sul piano istituzionale, partendo proprio da questi dati, una delle priorità del *Radicalisation Awareness Network* (RAN) – istituito dalla Commissione europea nel 2011 per fornire alla società civile e alle istituzioni strumenti di analisi e intervento contro la radicalizzazione violenta – è «fornire e dare maggiori strumenti agli insegnanti e al settore educativo per far fronte alla radicalizzazione» creando uno spazio *ad hoc* ove i docenti di diverso grado possano acquisire maggiori competenze sull'argomento⁶.

Definire delle misure di intervento partecipativo che partano dagli educatori e dagli insegnanti ha infatti un duplice vantaggio. Da una parte, supportare la formazione degli educatori può aiutare a sensibilizzarli riguardo ad alcune tematiche chiave come la polarizzazione sociale, la discriminazione tra i giovani e l'*hate crime*, contribuendo in questo modo a trasformare le scuole in un luogo sicuro di confronto e crescita, sia per i docenti che per gli studenti. Dall'altra, formare gli insegnanti su fenomeni come la radicalizzazione e l'estremismo violento può fornire loro gli strumenti adeguati a individuare i primi segni di radicalizzazione, definendo in questo modo un piano olistico fondato sul monitoraggio preventivo e l'eventuale segnalazione. Missioni certamente importanti che, per la loro delicatezza e il rischio che questo comporti un improprio sviluppo di pervasivi e stigmatizzanti sistemi di sorveglianza antidemocratici, richiedono un'appropriata tematizzazione e un ampio dibattito pubblico e scientifico.

Partendo da queste considerazioni, l'articolo presenta i primi risultati del progetto «Comprendere la radicalizzazione: strumenti e metodi per individuare i primi segni di radicalizzazione all'interno delle scuole in Friuli Venezia Giulia», finanziato dalla Regione e realizzato nelle scuole superiori di Udine nell'inverno-primavera del 2022 da un partenariato composto dal Laboratorio di Sociologia e Ricerca Sociale del Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi Roma Tre, dal Centro Studi Internazionali (Ce.S.I.) e dalla cooperativa Liberi Educatori. Dal lato teorico generale, il nostro studio si è avvalso dei risultati della *review* sistematica della lettura scientifica internazionale effettuata nel progetto

⁶ Cfr. la pagina del Youth and Education Working Group, all'indirizzo https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/radicalisation-awareness-network-ran/topics-and-working-groups/youth-and-education-working-group-ran-ye_en.



Horizon2020 «PARTICIPATION. Preventing and Analysing Violent Extremism via Participation»⁷, la quale evidenziava un *vulnus* nella letteratura riguardante i *drivers* che al livello politico-culturale, in un'era post-ideologica quale è ormai da lungo tempo la nostra, rendono più ricettivi i giovani appartenenti alla Generazione Z ad eventuali messaggi e narrazioni provenienti dagli ambienti dell'estremismo politico violento organizzato⁸.

Dopo aver ricostruito il fenomeno dell'estremismo violento nello specifico contesto regionale e le principali coordinate teorico-metodologiche della nostra ricerca, il lavoro ne presenta i risultati dividendoli in tre paragrafi: l'identità sociale e culturale degli intervistati; la politica nel contesto della vita quotidiana; la mentalità estremistica. La principale conclusione empirica a cui giunge lo studio è che nei/nelle giovani intervistate non si riscontra tanto un orientamento proattivo verso l'estremismo violento quanto – nel quadro della centralità della vita quotidiana, dell'atteggiamento impolitico e della dimensione esistenziale *onlife*⁹ che caratterizzano le loro vite – una disponibilità ad accogliere rappresentazioni sociopolitiche parte organica sia dell'estremismo violento di estrema destra che di matrice Jihadista tra le quali, particolarmente significativa, è la visione cospirazionista della storia e della società. Nei limiti dell'analisi esplorativa condotta in questo articolo, tale attitudine sembra infatti particolarmente diffusa tra gli strati sociali più sotto-privilegiati sia in senso economico che socio-culturale. Di

⁷ Il progetto PARTICIPATION è un progetto europeo della durata di tre anni (2020-2023) che, attraverso il coinvolgimento di quindici partner europei, coordinati da Francesco Antonelli (Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze Politiche), punta a ricostruire i trend di sviluppo dell'estremismo violento in Europa, attraverso l'applicazione di metodologie partecipative. Il progetto PARTICIPATION è stato finanziato sotto il programma Horizon2020 (Grant Agreement 962547).

⁸ F. ANTONELLI, L. MARINONE (eds.), *How to Explain Radicalisation? A comparison on the driving factors of the far-right, the far-left, separatist and religious extremism*, Mimesis International, Milano 2022.

⁹ Con il termine *onlife* si fa riferimento a tutte quelle esperienze concrete vissute ogni giorno e strettamente intrecciate con l'uso di device come lo smart phone. Si tratta, dunque, di una condizione esistenziale caratterizzata da una non netta distinzione tra "reale" e "virtuale". Si veda L. FLORIDI (ed.), *The Onlife Manifesto. Being Human in a Hyperconnected Era*, Springer Open, Cham (Switzerland) 2015, disponibile all'indirizzo <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-04093-6>.



conseguenza, possiamo ipotizzare che la penetrazione di una “mentalità complottista” sia un driver cognitivo e culturale molto significativo nei processi di radicalizzazione che coinvolgono la Generazione Z.

2. Il contesto

Sebbene il Friuli-Venezia Giulia non risulti uno dei territori in Italia con la più alta incidenza di casi legati all'estremismo violento, la sua posizione geografica e le dinamiche socioeconomiche e politiche che la caratterizzano e l'attraversano rendono l'estremismo violento una minaccia concreta per la regione.

La vicinanza all'area balcanica continua a esporre il FVG alle tensioni socio-culturali e politiche che caratterizzano questo teatro, tra cui la presenza di sacche di estremismo di matrice jihadista e le difficoltà nella gestione e nel monitoraggio dei flussi migratori che l'attraversano. Il fatto che, ad esempio, diversi Paesi dell'area abbiano rappresentato un importante bacino di reclutamento di *foreign fighters* da parte del sedicente Stato Islamico (IS o *Daesh*) durante la sua fase espansiva – circa 1070 individui sono partiti per la Siria e l'Iraq tra il 2013 e il 2016¹⁰ – continua a sollevare preoccupazioni riguardo a potenziali infiltrazioni nel territorio nazionale.

L'attenzione riguardo a questo *dossier* è altresì cresciuta negli ultimi due anni, sia alla luce dei consistenti ritorni di radicalizzati jihadisti nei Balcani dopo la sconfitta territoriale di *Daesh*, sia della rinnovata crescita dei flussi di migranti che percorrono la rotta balcanica, talvolta sfruttati dalle strutture criminali jihadiste. Allo stesso tempo, le conseguenze socio-economiche e psicologiche della pandemia, unite a disagi preesistenti a livello sociale, hanno esacerbato la polarizzazione su temi cruciali – in primis, le migrazioni e gli stranieri – ed esasperato le cause scatenanti dei processi di radicalizzazione giovanile, sia in Italia che in Europa. Le statistiche dell'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti

¹⁰ A. SHTUNI, *Western Balkans Foreign Fighters and Homegrown Jihadis: Trends and Implications*, in «CTC Sentinel», agosto 2019.



Discriminatori) e dell'OSCE (*Hate Crime Reporting*) riguardo agli episodi di violenza a danno di stranieri confermano questo *trend*, rivelando che i casi di crimini d'odio a sfondo razziale nel 2020 hanno costituito circa il 76% del totale¹¹.

Inoltre, le indagini svolte nell'ambito del monitoraggio e del contrasto agli estremismi in Italia hanno messo in luce una serie di novità strutturali, strategiche e operative di queste forme di estremismo di destra violenta. Da una parte, complice il naturale slittamento di molte attività verso la dimensione virtuale dell'ultimo decennio, gran parte della propaganda, del reclutamento e dell'organizzazione di gruppi di estrema destra si svolge ora online, come dimostrano anche le attività di Ordine Ario Romano e Avanguardia Rivoluzionaria, due gruppi filonazisti smantellati nel corso del 2021 che diffondevano in rete materiale a sfondo razzista e reclutavano tramite *social media*¹². Dall'altra, il crescente attivismo estremista giovanile in Italia rivela come determinate retoriche, capaci di coniugare l'eredità fascista e narrative genuinamente moderne e fondate su un discorso d'odio, riescano oggi ad attrarre i più giovani. Il caso specifico di Avanguardia Rivoluzionaria conferma come questa tendenza si stia affermando anche in Italia e solleva le preoccupazioni degli inquirenti, essendo la cellula fondata e gestita da due giovani ventenni nel capoluogo friulano con l'obiettivo di attaccare cittadini stranieri musulmani. A fronte di questo quadro, l'alto numero di studenti extracomunitari¹³ nelle scuole superiori di II grado, cresciuto nel corso degli ultimi anni anche in Friuli-Venezia Giulia, costituisce un fattore sensibile che deve essere tenuto in considerazione, rappresentando potenzialmente il bersaglio di questo tipo di attività.

¹¹ OSCE ODIHR HATE CRIME REPORTING, *Italy*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://hate-crime.osce.org/italy?year=2020>.

¹² C. DEL FRATE, *Indagato gruppo filonazista «Ordine ario romano». C'è anche «Miss Hitler»*, in *Corriere della Sera* (ed. online), 7 giugno 2021; C. GIUZZI, *I ragazzi aspiranti neonazisti della Milano bene: giuramenti, armi e il raid già pianificato*, in *Corriere della Sera* (ed. online), 2 luglio 2021.

¹³ *IMPACTFVG 2014-2020, Gli studenti stranieri in Friuli Venezia Giulia – anno 2019*, Fondo Asilo, Immigrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020, 2019, disponibile all'indirizzo https://www-regione.fvg.it/rafv/export/sites/default/RAFVG/cultura-sport/immigrazione/FOGLIA2/allegati/11_STUDENTI_STRANIERI_2019.pdf.



3. Nota teorico-metodologica

Tenendo in considerazione il *background* sopra delineato, la nostra indagine si è basata sulla somministrazione di un questionario ad auto-compilazione assistita a un campione per quote di 327 studentesse e studenti superiori di Udine¹⁴. Il questionario, composto da 27 domande, è stato dapprima costruito dal *team* di ricerca e poi testato su un campione di 7 soggetti (4 donne e 3 uomini) di età compresa tra 15 e 18 anni. Le interviste si sono svolte tra febbraio e marzo 2022 a cura della cooperativa “Liberi Educatori”.

Due sono i limiti della ricerca: il primo è nella natura del campione che, non essendo probabilistico¹⁵, non consente di generalizzare i risultati ma solo di individuare, al livello puramente esplorativo, linee di tendenza e relazioni tra variabili, da controllare in successive indagini. Il secondo limite concerne la natura stessa del disegno quantitativo della ricerca (*survey*): se da una parte questo consente di poter controllare sul piano statistico la validità delle relazioni tra le variabili – come vedremo, in particolare tra alcuni drivers dell’estremismo e i fattori socio-economici e politici – dall’altra non permette di andare in profondità nello studio dei diversi casi e delle traiettorie biografiche, lasciando in ombra molti elementi decisivi per la comprensione approfondita delle condizioni di vulnerabilità soggettiva come dei processi di radicalizzazione. Inoltre, la strutturazione del questionario, per non restituire dati banali e poco affidabili, ha puntato all’individuazione di indicatori indiretti dell’estremismo che, oltre tutto, data l’impossibilità di prevedere *a priori* set differenziati di domande per diversi tipi di estremismo, sono necessariamente abbastanza generali e trasversali.

¹⁴ Nello specifico, il campione era costituito per il 45% da donne e per il 40% da uomini mentre il restante 15% non ha voluto fornire questa informazione. Il 15% del campione era formato da persone aventi almeno uno dei due genitori nati all’estero mentre il 5% era nato esso/la stesso/a in un paese diverso dall’Italia. Infine, il 54% dei soggetti intervistati frequenta un liceo mentre il restante 46% un istituto tecnico o professionale.

¹⁵ Ciò è stato essenzialmente dovuto dalle condizioni di semi-chiusura delle scuole determinata dalla pandemia, con la conseguente difficoltà pratica di realizzare un adeguato piano di campionamento probabilistico.



Infatti, nella nostra indagine viene messa al centro la *mentalità estremistica violenta* piuttosto che uno o più tipi specifici di orientamenti ideologicamente connotati (ultradestra, estrema sinistra, islamismo). Essa è operativamente definita come «Un modo manicheo di pensare le questioni politiche che comporta, potenzialmente, la legittimazione della violenza politica»¹⁶.

Di conseguenza, le dimensioni-obiettivo prescelte nella nostra indagine sono state due:

- Componente cognitiva: l'*orientamento verso le teorie cospiratorie della storia e della società* (complotto), considerate come una *proxy* affidabile del manicheismo e misurate attraverso un set di variabili dove “élite” e “popolo” sono messi in contrapposizione e la storia rappresentata come il prodotto dell'azione occulta del potere.

- Componente pragmatica: l'*orientamento verso la violenza politica*, misurato da un set di variabili ciascuna della quale mette in relazione la violenza politica con la lotta per i diritti, la ricerca della giustizia, il cambiamento e, in genere, valori politici altamente coinvolgenti che stimolano nell'intervistato una presa di posizione.

A queste abbiamo aggiunto una terza dimensione, definibile come “quasi-obiettivo”, anch'essa di tipo cognitivo, che concerne una serie di questioni particolarmente sentite e oggetto di opposte polarizzazioni all'interno del dibattito pubblico italiano: *gli atteggiamenti verso la differenza culturale e religiosa*. A differenza delle dimensioni viste sopra che sono di carattere generale e trasversale a diversi tipi di mentalità estremistiche¹⁷, le questioni prese in considerazione da questa dimensione sono invece più specifiche e circostanziate e risentono molto di come, soprattutto negli anni immediatamente precedenti la pandemia, la politica e i *mass media* italiani hanno tematizzato e definito il fenomeno.

Poiché l'intento della nostra indagine è esplorativo per ciascun indicatore della mentalità estremistica ci chiederemo quanto determinati fattori socioeconomici

¹⁶ F. ANTONELLI (ed.), *Working Papers in Terrorism Studies: The Present and the Future of Violent Radicalization in Europe*, RomaTre Press, Roma 2019.

¹⁷ F. ANTONELLI, L. MARINONE (eds.), *How to Explain Radicalisation?*, cit.



e relazionali nonché i vari posizionamenti rispetto alla politica, aumentano o diminuiscono:

- la legittimazione della violenza politica o di un particolare tipo di violenza politica.
- l'adesione ad una visione cospiratoria della politica e della società.
- il rifiuto della diversità culturale e/o la messa al centro delle preoccupazioni politiche delle questioni identitarie.

Due sono le dimensioni generali che forniranno l'insieme delle variabili "indipendenti" utili a rispondere alla precedente domanda e incluse nell'indagine sulla base della constatazione – largamente accettata in letteratura – che ogni processo di radicalizzazione violenta come di diffusione di atteggiamenti estremistici è fortemente influenzato dal contesto sociale e di vita quotidiana, oltre che dalla storia personale e dalle caratteristiche¹⁸:

1. *Identità sociale e culturale nella vita quotidiana*: questa dimensione concerne il profilo relazionale dei soggetti intervistati all'interno del contesto della loro vita quotidiana e mira a comprendere come essi si posizionano nella comunità, verso la società e, quindi, come si definiscono.

- La prima sotto-dimensione indagata è quella del *capitale sociale*, qui inteso come l'insieme e il tipo di risorse relazionali e fiduciarie acquisite e conseguite dal soggetto, dato a sua volta strettamente influenzato dalle più generali strutture sociali. Una determinata composizione del capitale sociale riflette sia tipi diversi di integrazione all'interno della società; sia diverse possibilità di azione e interazione con il proprio contesto¹⁹. Poiché nella costruzione soprattutto dell'estremismo violento le dinamiche relazionali di prossimità e i legami fiduciarci svolgono un ruolo determinante sia come *triggers* che, come *moderator factors*, era fondamentale includere questa dimensione nella

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ M. PENDENZA, *Teorie del capitale sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009; A. ANDREOTTI, *Che cos'è il capitale sociale*, Carocci, Roma 2009; A. BAGNASCO, F. PISELLI, A. PIZZORNO, C. TRIGILIA, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna 2001.



nostra indagine. Nell'operativizzazione che abbiamo seguito, il dato del capitale sociale è stato misurato innanzitutto relativamente alla *fiducia* verso gli altri e le istituzioni, cosa che consente di comprendere quali soggetti sono considerati significativi e affidabili nella vita delle persone intervistate.

- La seconda sotto-dimensione riguarda l'*identità religiosa* e la *socializzazione religiosa* delle intervistate e degli intervistati, temi fondamentali per capire il loro posizionamento rispetto alla società post-secolare che si sta affermando anche nel nostro paese. La scelta di includere questa sotto-dimensione nella nostra indagine non dipende solo dall'importanza in sé della questione ma dalla rilevanza che essa assume nella costruzione stessa delle dinamiche di radicalizzazione sia nel caso dell'estrema destra che in quello del Jihadismo, come è stato detto nel primo paragrafo.

- La terza sotto-dimensione concerne l'uso del *tempo libero*, che consente di ricostruire il modo in cui i soggetti costruiscono la propria vita e le proprie relazioni nei contesti non strutturati. Il tempo libero, infatti, non ha mai avuto come oggi tanta importanza e tanta legittimazione nella vita delle persone e, in particolare, delle nuove generazioni²⁰. Ambito di rilevante importanza economica nelle società post-industriali, il tempo libero viene concepito (soprattutto dai più giovani) come uno spazio di creazione della propria identità, in cui si trasmettono e si mettono in atto determinate condotte e valori, considerati in una lunga stagione delle scienze sociali il vettore di costruzione di nuovi ceti sociali o gruppi di *status* che, si credeva, soprattutto negli anni Ottanta, potessero prendere addirittura il posto delle tradizionali classi sociali²¹.

- La quarta sotto-dimensione indagata riguarda l'*uso di internet e dei social network*, elementi fondamentali della socialità e della vita di ciascuno di noi e ancora più importante nel caso delle giovani generazioni: tanto la strutturazione del capitale sociale quanto quello del tempo libero risentono in modo determinante della loro "proiezione" all'interno dell'ambiente comunicativo

²⁰ M.S. RUSSO, *Della sociologia e del tempo libero*, Aracne, Roma 2017; F.M. LO VERDE, *Sociologia del tempo libero*, Laterza, Roma-Bari 2009.

²¹ M. MAFFESOLI, *Il tempo delle tribù. Il declino dell'individualismo nelle società postmoderne*, Guerini e Associati, Milano 2004 (ed. orig. 1988).



digitale. Anche questo è un ambito fondamentale nella strutturazione dei processi di radicalizzazione politica anche se non sempre in modo diretto²².

- Infine, la quinta e ultima sotto-dimensione presa in considerazione riguarda le *aspettative verso il proprio futuro e quello del paese*, un dato fondamentale per capire il *sentiment* o stato d'animo generale dei soggetti intervistati verso la propria condizione e quella del contesto nel quale vivono. Le dinamiche della deprivazione relativa²³, fondamentali *push factors* dell'estremismo, poggiano in buona parte qui le loro basi.

2. *La politica nel contesto della vita quotidiana*: questa macro-dimensione mira a stabilire quanto la politica conti nella vita degli intervistati e delle intervistate e quali sono i loro orientamenti politici generali. Si tratta di un ambito relazionale e culturale fondamentale per la nostra indagine perché, a differenza di ciò che molto spesso si crede, estremismo e radicalizzazione violenta così come lo stesso terrorismo, non sono la negazione della politica in quanto tale ma forme particolari di politica e di partecipazione – convenzionali o meno, a seconda della configurazione dell'arena politica (o *polity*) in un dato momento²⁴. Com'è ampiamente noto in letteratura, tutte le generazioni successive alla Generazione X – cioè i nati dopo il 1980 – tendono ad avere un atteggiamento diffidente nei confronti della politica istituzionalizzata e a preferire altre forme di partecipazione politica²⁵ anche se: «una parte consistente mostra, comunque, interesse per la politica»²⁶. In più, le generazioni più giovani si definiscono principalmente in rapporto alle questioni della vita

²² S. ALAVA, D. FRAU-MEIGS, G. HASSAN, *Youth and violent extremism on social media: mapping the research*, UNESCO, 2017.

²³ W.G. RUNCIMAN, *Relative Deprivation and Social Justice*, Routledge and Kegan, London 1966; T.R. GURR, *Why men rebel*, Routledge and Kegan, London 1970.

²⁴ F. ANTONELLI, *Radicalizzazione*, Mondadori Università, Milano 2021; C. TILLY, *From mobilization to revolution*, Addison-Wesley, Reading (MA) 1978.

²⁵ S. GOZZO, *Le giovani generazioni e il declino della partecipazione*, in «SocietàMutamentoPolitica», vol. 2, n. 1, 2010; F. DI BONAVENTURA, *La partecipazione politica giovanile. Nuove politiche e nuove generazioni a confronto*, Cavitano, Capriano del Colle 2006.

²⁶ L. GERACI, M. TADDEI, *Come aumentare la partecipazione politica dei giovani*, in *Lavoce.info*, 17 giugno 2022, disponibile all'indirizzo <https://lavoce.info/archives/95658/come-aumentare-la-partecipazione-politica-dei-giovani/>.



quotidiana, del genere e della sessualità nonché dei nuovi ambienti comunicativi digitali – vale a dire i fattori indagati nella precedente macro-dimensione²⁷. Partendo da questi assunti, le sotto-dimensioni indagate sono state:

- *L'orientamento politico e la socializzazione politica*, che ci consentono di avere un'idea generale delle identità politiche di riferimento diffuse nel campione e di come si sono formate le idee politiche degli intervistati e delle intervistate.

- *Il livello di partecipazione* ad attività di tipo civile (come il volontariato) o politico (come la militanza partitica) che consente di avere un'indicazione sul tipo e la qualità dei legami associativi sviluppati all'interno della propria comunità e orientanti a dimensioni generali.

- *La percezione dei rischi e delle minacce collettive* che ci indicano anche le paure e i possibili processi di costruzione del nemico ad essi associate.

- *Le opinioni rispetto agli obiettivi collettivi che dovrebbe darsi la collettività*, una sotto-dimensione molto importante per comprendere ciò a cui, al livello politico, le intervistate e gli intervistati danno valore.

Inoltre, da un punto di vista più generale, come abbiamo già accennato, ciascuna area costituisce il “contesto ecologico” interpretativo delle altre: il profilo socio-economico e relazionale è l'ambiente in cui si sviluppa la partecipazione politica nella vita quotidiana e quest'ultimo è il contesto specifico in cui maturano gli orientamenti verso una cultura estremistica. Questa sarà dunque la struttura espositiva che seguiremo nell'articolo. Infine, va tenuto conto che le interviste sono state effettuate nel meta-contesto della pandemia la quale, come ormai ampiamente accertato, ha avuto un rilevante impatto sulle dinamiche di vita e socialità soprattutto delle coorti più giovani: questo fatto sarà tenuto costantemente in considerazione nelle pagine che seguono.

²⁷ ISTITUTO TONIOLO, *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2022*, il Mulino, Bologna 2022.



4. L'identità sociale e culturale degli intervistati

4.1. *Il capitale sociale: il primato delle relazioni di prossimità*

Come afferma Paola Borandini:

l'Italia è un caso paradigmatico di sfiducia nella politica, e nelle istituzioni della rappresentanza democratica. Nella prima grande indagine internazionale pubblicata nel 1963 (*The Civic Culture*), gli autori notavano che «gli italiani tendono a vedere l'amministrazione e la politica come forze minacciose e imprevedibili, e non come istituzioni sociali su cui poter incidere.» (Almond e Verba 1963: 403). Le cose non sono cambiate negli studi successivi, nonostante i radicali cambiamenti avvenuti in Italia sia nel sistema dei partiti, sia sul piano delle istituzioni²⁸.

Tuttavia, le indagini Eurobarometro condotte a partire dalla primavera del 2020 (che corrisponde alla prima fase del *lockdown*), evidenziano un significativo aumento del grado di fiducia degli italiani e delle italiane nelle istituzioni pubbliche e soprattutto nel governo. Un dato che tende ad essere più alto proprio nella fascia d'età 18-24. Partendo da questi elementi, con la domanda: «Tra i soggetti che compaiono nella seguente lista (persone, istituzioni ecc.) puoi indicare quelli verso cui nutri più fiducia?» abbiamo innanzitutto inteso rilevare la tipologia di capitale sociale più diffusa nel nostro campione.

Come risulta dal grafico seguente i soggetti intervistati tendono a dare fiducia principalmente alle persone concrete piuttosto che alle istituzioni. In secondo luogo, ciò che prevale è la fiducia verso le persone più prossime, quelle con cui si instaurano rapporti sociali primari: il gruppo di pari e la propria rete familiare. In un contesto di aumento del grado di fiducia nelle istituzioni, i giovani intervistati mostrano al contrario la riproduzione di una cultura piuttosto centrata sul

²⁸ P. BORANDINI, *I giovani e la fiducia nelle istituzioni ai tempi del Covid 19*, in «CIVITAS. Per un'educazione alla vita civile», 31 ottobre 2020, disponibile all'indirizzo <https://civitas-schola.it/2020/10/31/i-giovani-e-la-fiducia-nelle-istituzioni-ai-tempi-del-covid-19/>.

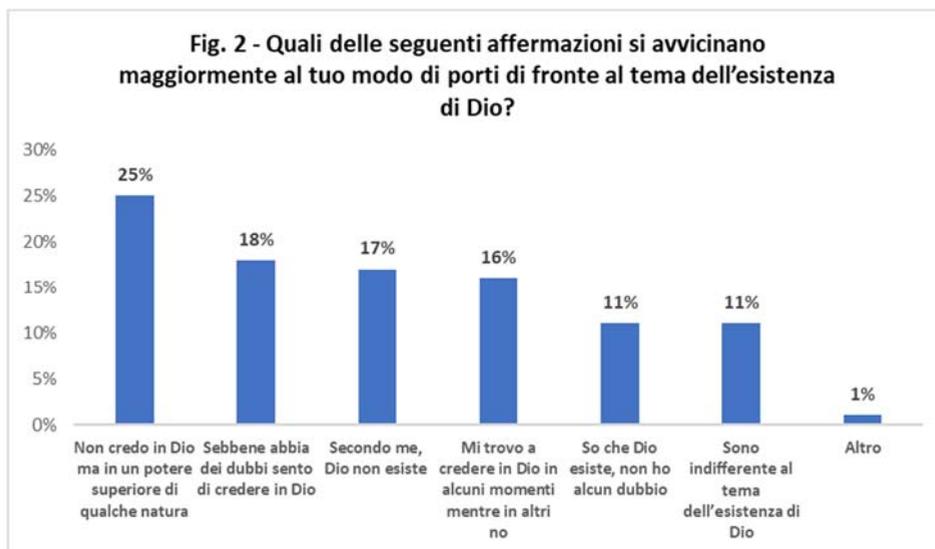
familismo e dunque caratterizzata da scarsa fiducia verso chi si trova al di fuori della propria cerchia immediata di contatti sociali.



N=327

4.2. *L'identità religiosa e la socializzazione: un sentimento religioso plurale e incerto*

Il Friuli-Venezia Giulia è una regione caratterizzata, tradizionalmente, da un significativo radicamento del mondo cattolico. Tanto i processi di migrazione quanto quelli di secolarizzazione hanno nel corso del tempo indebolito fortemente questa presenza nel territorio regionale, oggi anche caratterizzato da un notevole pluralismo religioso. In questo contesto generale, il posizionamento religioso delle intervistate e degli intervistati – misurato in modo sintetico ponendo loro una domanda relativa alla credenza in Dio – rileva un sentimento religioso molto articolato e incerto, dove le due affermazioni estreme («So che Dio esiste, non ha alcun dubbio»; «Secondo me, Dio non esiste») raccolgono relativamente pochi consensi.

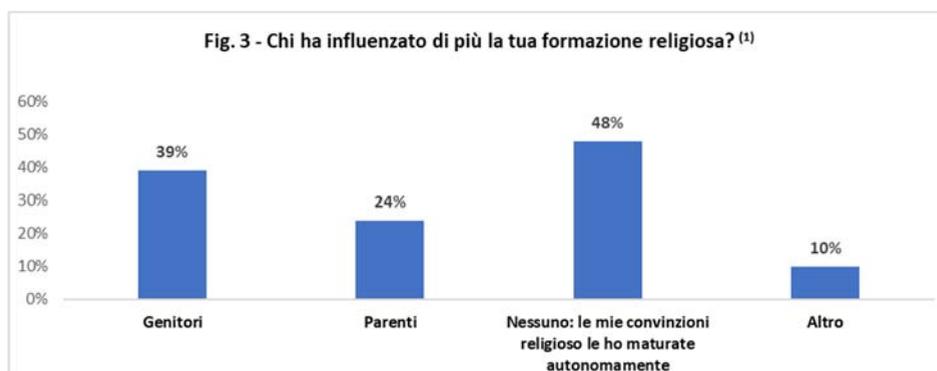


Non siamo quindi in presenza di un quadro dominato da nette polarizzazioni, ma da un pluralismo di posizioni caratterizzato da un 45% di intervistati che, complessivamente, crede in Dio – anche se secondo un atteggiamento largamente caratterizzata da una “fede incerta” – e la maggioranza del campione, pari al 55%, che esprime posizioni agnostiche, atee o “alternative” rispetto alla tradizionale (per il contesto italiano) credenza in un unico Dio: quest’ultimi atteggiamenti sono più marcati tra gli uomini, tra chi frequenta il liceo, tra chi è nato in Italia. Tendenze che riproducono da vicino quanto già rilevato da Franco Garelli in un’indagine sulla religiosità degli italiani e delle italiane: «chi sono le persone più coinvolte nel fenomeno della non credenza? I giovani [...] La non credenza giovanile non solo è più estesa ma anche più spoglia di quella degli adulti e degli anziani. Perché nasce perlopiù dall’indifferenza per i temi religiosi»²⁹.

Chi ha influito di più sulla maturazione di queste convinzioni? I dati ci indicano una certa spaccatura nel campione: metà dei soggetti intervistati ritengono

²⁹ F. GARELLI, *Gente di poca fede. Il sentimento religioso dell’Italia incerta di Dio*, il Mulino, Bologna 2020, p. 25.

di essere stati influenzati principalmente dalla propria famiglia (sia nucleare sia estesa) – cosa che appare più marcata nel caso delle donne, in chi frequenta un istituto tecnico o professionale e tra quelli che non sono nati in Italia o hanno almeno un genitore nato all'estero – mentre un'altra metà afferma di non essere stato influenzato da nessuno ma di aver maturato autonomamente le proprie convinzioni – risposta caratteristica soprattutto degli uomini, di chi frequenta i licei e di chi è nato in Italia.



(1) = erano possibili più risposte

4.3. Il tempo libero: la centralità della socialità online e offline

Cosa amano fare nel tempo libero i giovani che abbiamo intervistato? Dai dati raccolti attraverso la domanda: «Qui di seguito ci sono una serie di attività che le persone svolgono nel tempo libero. Ti chiediamo di dirci quanto ti piace fare ciascuna di esse, utilizzando una scala che va da 1 a 7, dove 1 indica “PER NULLA” e 7 “TANTO”» risulta la netta prevalenza delle attività legate alla socialità con il gruppo di pari, svolte sia *online* che *offline*, nonché la cura del corpo.

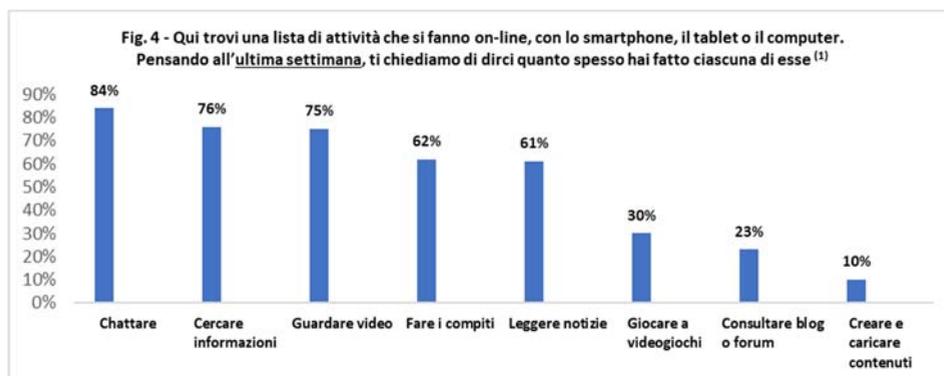
Tab. 1 - Qui di seguito ci sono una serie di attività che le persone svolgono nel tempo libero. Ti chiediamo di dirci quanto ti piace fare ciascuna di esse, utilizzando una scala che va da 1 a 7, dove 1 indica “PER NULLA” e 7 “TANTO”:

	Media	Deviazione std.
Uscire con gli amici	5,9082	1,39281
Chattare o giocare <i>on-line</i> con gli amici/amiche	4,0515	1,66690
Stare sui <i>social</i>	4,3125	1,51005
Giocare con il telefono, iPad, laptop o console	3,3030	1,83200
Fare sport o mantenermi in forma facendo attività fisica	4,8776	1,84595
Andare al cinema	3,8265	1,82212
Leggere libri o riviste	3,4898	2,01666

4.4. L'uso di internet e dei social: un uso ricco e complesso ma...dentro una bolla

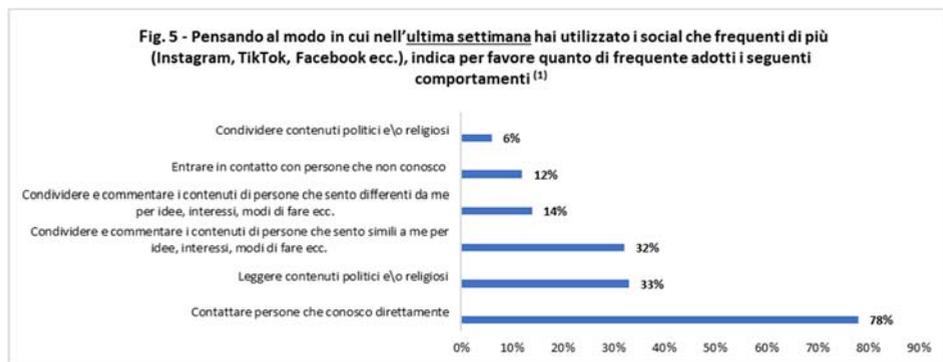
I dati sin qui visti sono coerenti con quanto rilevato anche a proposito dell'uso di internet che riveste un ruolo fondamentale nella vita di ciascuno: infatti, il 60% dei soggetti intervistati afferma di passare da 1 a 3 ore al giorno su internet mentre ben il 40% sostiene di utilizzarlo per più di 3 ore.

Questo tempo passato su Internet, come mostra il grafico seguente, è molto ricco e se vede largamente al primo posto la socialità (chattare) un ruolo molto importante lo rivestono anche la ricerca delle informazioni, il guardare video, il fare i compiti e leggere le notizie: tutto il rapporto con il mondo passa per la dimensione *online*. La creazione autonoma di contenuti è invece marginale.



(1) = Percentuale riferita a: "spesso/molto spesso"

Se ci concentriamo invece su quella dimensione comunicativa fondamentale che oggi sono i *social network*, prevale nettamente un uso ancora una volta legata alla socialità di prossimità e alla comunicazione con i soggetti percepiti come simili: questo riproduce il così detto *echo chambers*, cioè la ripetizione e la riproduzione di idee, valori e orientamenti confermativi di ciò che si pensa o già noti. Relativamente diffuso (un terzo del campione) è anche la lettura di contenuti politici e religiosi, a riprova che i *social* sono un canale informativo sempre più importante e non solo un luogo di scambio comunicativo tra diverse persone.



(1) = Erano possibili più risposte

4.5. Le aspettative verso il proprio futuro e quello del paese: la disconnessione tra il destino collettivo e quello individuale

Se ci riferiamo alle aspettative verso il futuro, risulta che il 60% dei soggetti intervistati ritiene che in futuro la situazione del paese peggiorerà. Tuttavia, nonostante prevalga questa aspettativa negativa generale, essa non si estende automaticamente al livello personale: il 73% dei rispondenti ritiene infatti che, peggiori o migliori la situazione dell'Italia, la propria condizione comunque migliorerà.

Tab. 2 - Se invece pensi al futuro, diciamo da qui a 5 anni, quale tra le seguenti affermazioni si avvicinano di più alle tue aspettative?

La situazione del paese peggiorerà ma io mi aspetto di migliorare la mia condizione attuale	42,1%
La situazione del paese migliorerà e anche io mi aspetto di migliorare la mia condizione attuale	31,6%
La situazione del paese peggiorerà ma io mi aspetto che la mia condizione attuale rimarrà la stessa	11,6%
La situazione del paese migliorerà e io mi aspetto che la mia condizione attuale rimarrà la stessa	8,4%
La situazione del paese peggiorerà e io mi aspetto che anche la mia condizione peggiorerà	6,3%
Totale	100%

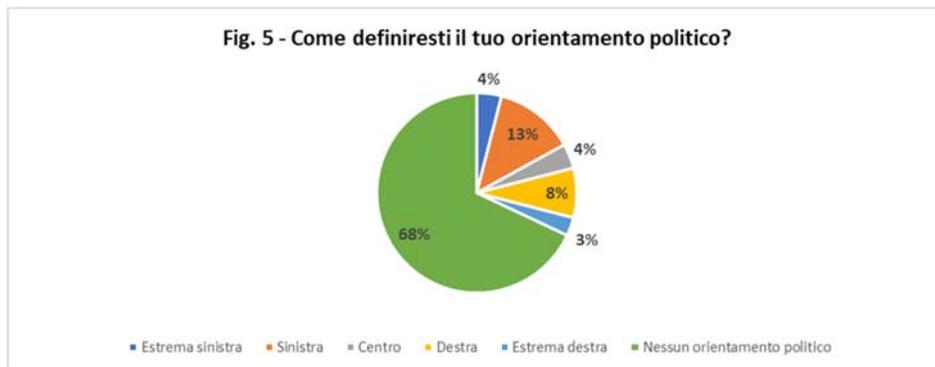
Se incrociamo queste risposte con i dati sociodemografici del campione, risulta poi che l’aspettativa di miglioramento personale è più diffusa tra gli italiani, gli uomini e chi frequenta un istituto professionale rispetto agli stranieri, le donne e chi frequenta il liceo.

In generale, questi risultati evidenziano una disconnessione tra la visione della società e quella della propria traiettoria biografica – il cui “destino” è quindi fortemente individualizzato – come se le due dimensioni non fossero connesse tra loro.

5. La politica nel contesto della vita quotidiana

5.1. L’orientamento politico e la socializzazione politica: l’irrelevanza delle organizzazioni politiche

Il primo dato che emerge è che il 68% del campione dichiara di non riconoscersi in nessun orientamento politico specifico (il che, naturalmente, non vuol dire in automatico non interessarsi di politica) mentre solo una sparuta minoranza si definisce di estrema sinistra (4%) o di estrema destra (3%).



Venendo al dato della socializzazione politica risulta invece che il 52% dichiara che sono stati i propri genitori ad influenzare di più la formazione delle proprie convinzioni politiche, dato seguito dall'affermazione per cui tali idee sono state formate individualmente (40%). Infine, mentre il 28% indica i mass media e il 22% gli amici\amiche, solo il 4% pensa che le associazioni politiche hanno contribuito alla formazione delle proprie idee politiche.

Tab. 3 - Riflettendo su queste tue convinzioni politiche, quali tra i seguenti soggetti hanno contribuito di più alla loro formazione?⁽¹⁾

Genitori/tutori	52%
Penso che le mie convinzioni politiche le abbia maturate da sola/o	40%
Mass media	28%
Amiche/amici	22%
Parenti (ad esempio zie/i, cugini/e ecc.)	17%
Fratelli/sorelle	9%
Gruppi su Internet	4%
Associazioni di volontariato	3,0%
Associazioni politiche	3%

(1) = Erano possibili più risposte



Questi risultati propongono elementi di cambiamento accanto al riprodursi di modelli tradizionali: relativamente ai primi, possiamo individuare il sempre più limitato ruolo che le organizzazioni politiche svolgono nella socializzazione politica delle giovani generazioni e la sempre maggior riconoscenza che viene accordato al proprio Sé e alla propria autonomia individuale, anche nel campo della formazione delle idee politiche. Relativamente ai secondi, troviamo invece il ruolo dei genitori che, in linea con quanto accadeva anche in passato, continua ad essere importante.

Infine, se osserviamo il dato estremamente basso raccolto da Internet e quello relativamente alto dei *mass media*, possiamo concludere che, dal punto di vista politico, i soggetti intervistati si muovono in un orizzonte *tardo moderno piuttosto che ipermoderno*, nel quale il ruolo del pluralismo associativo si indebolisce decisamente mentre continua a rafforzarsi la dimensione privata tipica della modernità (famiglia, amici\amiche, individuo) senza una “proiezione” della dimensione politica all’interno della nuova sfera della comunicazione digitale.

5.2. La partecipazione civile e politica: la debolezza del pluralismo associativo

La sotto-dimensione discussa in questo paragrafo riguarda proprio l’importanza del pluralismo associativo nella vita degli intervistati e delle intervistate. Nell’ultimo anno, l’88% del campione dichiara di aver preso parte a riunioni studentesche mentre il 28% ad attività di volontariato. Tutte all’11% invece le attività riconducibili alla dimensione della partecipazione non istituzionale: cortei, riunioni online o in presenza di associazioni culturali o movimenti sociali. Comprese, infine, tra il 3% e il 5% le attività di partecipazione a sindacati, partiti o movimenti religiosi.



Tab. 4 - Nell'ultimo anno, a quali delle seguenti attività hai preso parte? ⁽¹⁾

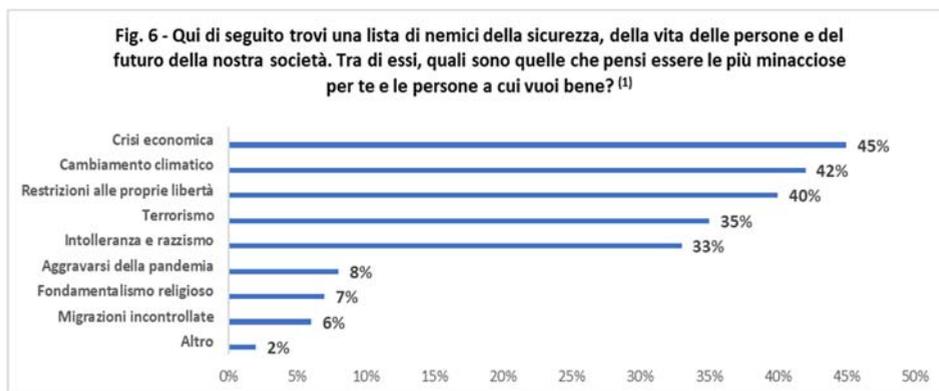
Riunioni studentesche	88,8%
Attività di volontariato	29,2%
Cortei	12,4%
Riunioni on-line o in presenza di associazioni/movimenti culturali	11,2%
Riunioni di movimenti sociali	11,2%
Riunioni <i>on-line</i> o in presenza di un partito politico	5,6%
Riunioni <i>on-line</i> o in presenza di un sindacato	4,5%
Riunioni <i>on-line</i> o in presenza di associazioni\movimenti religiosi	3,4%

(1)= Erano possibili più risposte

Anche da questi dati risulta quindi una debolezza rilevante del tradizionale pluralismo associativo nella vita partecipativa dei soggetti intervistati; debole anche il ruolo della partecipazione non istituzionale anche se non del tutto irrilevante. L'unica forma di partecipazione forte rimane quella legata, anche in questo caso, al proprio contesto di prossimità: la scuola.

5.3. Rischi e minacce: crisi economica e pericoli alla libertà individuale

La crisi economica, il cambiamento climatico, il pericolo di restrizioni alla propria libertà, il terrorismo, l'intolleranza e il razzismo, sono, rispettivamente, i rischi e le minacce percepite come più pressanti dai soggetti intervistati. All'estremo opposto, indicati solo da una ristretta minoranza del campione, troviamo invece l'aggravarsi della pandemia, il fondamentalismo religioso e le migrazioni incontrollate.



(1) = Erano possibili più risposte

In questa graduatoria, accanto a rischi che ci attendevamo di trovare nelle prime posizioni (come la crisi economica e il cambiamento climatico) ce ne sono altri che invece risultano inattesi: da una parte il pericolo di restrizioni alla propria libertà, probabilmente legati all'esperienza particolarmente traumatica che le giovani generazioni hanno vissuto durante la pandemia; dall'altra il terrorismo che presenta un valore molto significativo, soprattutto se si pensa che la sua trattazione come problema politico e sociale, nella sfera pubblica italiana, è piuttosto residuale. Infine, è importante notare che se l'intolleranza e il razzismo vengono visti da un terzo del campione come una minaccia imminente, temi come le migrazioni e il fondamentalismo religioso che nel nostro paese sono stati molto dibattuti negli ultimi anni e che hanno costituito un riferimento per la costruzione delle narrazioni estremistiche dell'ultradestra, destano pochissima preoccupazione.

Questo, tuttavia, non vuol dire che le appartenenze politiche siano completamente prive di influenza: al contrario, se tanto chi si colloca a sinistra che chi si colloca a destra considera la crisi economica come la principale preoccupazione, per i primi sono quasi altrettanto preoccupanti cambiamento climatico, razzismo e intolleranza; mentre per i secondi il terrorismo e le restrizioni alle proprie libertà. Infine, va osservato che la preoccupazione per il cambiamento climatico è maggiore tra chi frequenta i licei rispetto a chi studia in un istituto tecnico o professionale.



5.4. Gli obiettivi collettivi: politica dell'identità e questione sociale

Guardando agli obiettivi collettivi ritenuti più desiderabili dagli intervistati e dalle intervistate, ai primi tre posti risultano, rispettivamente: la lotta alle disuguaglianze economiche, la protezione delle tradizioni culturali del paese e il dare maggior potere decisionale alle persone.

Tab. 5 - Secondo la tua opinione, in una scala da 1 a 7 dove 1 corrisponde a "PER NULLA IMPORTANTE" e 7 a "MOLTO IMPORTANTE", quanto dovrebbero essere importanti i seguenti obiettivi per le istituzioni pubbliche e la politica?

	Media	Deviazione std.
Garantire la diversità culturale e le libertà delle minoranze	5,7	1,43
Lottare contro le disuguaglianze socio-economiche	5,4	1,59
Proteggere le tradizioni culturali del paese	5,3	1,59
Offrire alle persone maggiori opportunità per partecipare a importanti decisioni politiche	4,9	1,74
Difendere il paese dall'immigrazione	3,3	1,87
Dare alla religione un ruolo più importante nella politica e nella società	2,4	1,88
Dare alla religione un ruolo più importante nella politica e nella società	2,4	1,88
Portare l'Italia fuori dall'Unione europea	2,0	1,65

Solo in parte questa graduatoria muta al mutare, in particolare, dell'appartenenza politica (mentre altri fattori non sembrano influenzarla): mentre la lotta alle disuguaglianze economiche accomuna destra e sinistra, il vero elemento che le differenzia è la questione della diversità culturale e dell'immigrazione. Lì dove chi si colloca a destra considera prioritario difendere il paese dall'immigrazione e proteggere le sue tradizioni culturali, chi si colloca a sinistra considera invece prioritario garantire la diversità culturale e la libertà delle minoranze. Da questo punto di vista, possiamo dire che chi non si indentifica con nessuna appartenenza



politica specifica (che costituisce anche la grande maggioranza del campione) ha posizioni più simili a quelle della sinistra. Dunque, si può ipotizzare che ad essere in questione dietro la scelta dei vari obiettivi che la collettività dovrebbe perseguire, vi sia soprattutto la politica dell'identità, con la percezione della “questione sociale” come vera emergenza del paese e terreno sul quale le diverse posizioni, a differenza del passato, si avvicinano decisamente.

6. La mentalità estremistica

6.1. L'orientamento verso le teorie cospiratorie: un'ampia diffusione

Il consenso verso una visione cospirativa della storia e della società appare, generalmente, abbastanza alto nel nostro campione, anche se questo raramente sfocia nel sostegno a un “uomo forte”. Da notare, corrispondentemente, il basso livello di credibilità di cui godono media mainstream come televisione e giornali.

Tab. 6 - Qui di seguito trovi quattro affermazioni sulla politica, i mass media e il potere. Potresti dirci quanto sei d'accordo con ciascuna di esse?

	Abbastanza/totalmente d'accordo
Le persone comuni hanno poco potere decisionale: tutto viene deciso dall'alto, dalle persone ricche e potenti	73%
Ci sono persone ricche e potenti che, agendo nell'ombra, manipolano le opinioni delle persone e causano, per i propri interessi, crisi e guerre	72%
La democrazia in Italia non funziona: al paese occorrerebbe un vero capo	19%
Generalmente, giornali e televisioni dicono la verità nel raccontare quello che avviene in politica e nel paese	18%



La cosa abbastanza sorprendente è che fattori come l'appartenenza politica, il genere, l'istituto frequentato così come il livello di partecipazione a organizzazioni politiche o associazioni, non mutano in maniera decisiva questi valori, che appaiono quindi trasversali all'intero campione.

Ciò detto alcune piccole ma importanti variazioni possono comunque essere riscontrate al variare dei fattori socioeconomici e politici. In particolare, la visione conspirativa – e quindi una mentalità tendenzialmente manichea e populista – appare più diffusa:

- a destra anziché a sinistra;
- tra gli uomini anziché tra le donne;
- tra chi frequenta gli istituti tecnici e professionali piuttosto che i licei;
- tra chi è convinto dell'esistenza di Dio anziché tra chi ne dubita;
- tra chi passa più tempo su Internet;
- tra quelli che hanno soprattutto fiducia nel gruppo di pari anziché in altri soggetti;
- tra quelli che partecipano poco alle attività di associazioni, partiti e movimenti sociali.

Gli stessi fattori tendono anche a rendere relativamente più ampio il consenso verso un *leader* forte in grado di guidare il paese.

6.2. *L'orientamento verso la violenza politica: un basso sostegno*

Al contrario del cospirazionismo, la legittimazione del ricorso alla violenza politica gode di un sostegno basso – anche se non del tutto irrilevante – tra le intervistate e gli intervistati. Tuttavia questi aumenta, raggiungendo quasi il 50% del campione, quando il ricorso alla violenza viene prospettato all'interno di situazioni estreme, come per esempio quelle di forte oppressione.

Tab. 7 - Ora parliamo di diritti, proteste e violenza. Qui di seguito sono riportate una serie di affermazioni: ti chiediamo di dirci quanto sei d'accordo con ciascuna di esse.



	Abbastanza/totalmente d'accordo
Anche nelle situazioni di peggiore oppressione ricorrere alla violenza per protestare è sempre sbagliato	45%
Talvolta, la violenza può essere un importante mezzo per cambiare le cose	20%
I propri diritti vanno sempre difesi anche ricorrendo alla violenza	19%
Chi si batte per i propri diritti, anche se usa la violenza, va comunque rispettato	17%

Il sostegno verso il ricorso alla violenza politica è più diffuso:

- tra gli uomini;
- tra chi si colloca all'estrema destra e all'estrema sinistra rispetto a tutti gli altri;
- tra chi è convinto dell'esistenza di Dio anziché tra chi ne dubita;
- tra chi ritiene che fondamentalismo, migrazioni incontrollate e restrizioni alla propria libertà siano le minacce peggiori alla propria sicurezza;
- tra chi ritiene che in futuro tanto la propria situazione quanto quella del paese peggiorerà.

È poi molto importante notare che l'atteggiamento verso il cospirazionismo non risulta correlato con l'orientamento verso la violenza politica.

6.3. *La diversità culturale: la centralità dell'identità*

Quest'ultimo set di domande incentrate sul posto della diversità culturale nella società italiana rivela che, in generale, gli intervistati hanno un atteggiamento di apertura al pluralismo culturale e un'ormai piena accettazione della composizione multi-etnica e multi-religiosa della società italiana dato che caratterizza, in generale, la Generazione Z³⁰

³⁰ M. McCRINDLE, E. WOLFINGER, *The ABC of XYZ*, cit.



Tab. 8 - Parliamo di integrazione e diversità culturale in generale. Indica per favore quanto sei d'accordo con le seguenti affermazioni:

	Abbastanza/totalmente d'accordo
La discriminazione razziale, culturale e religiosa deve essere combattuta	87%
Portare avanti le tradizioni culturali è sempre giusto	69%
Al giorno d'oggi, non si può più criticare chi ha o pensa di avere tradizioni culturali o religiose diverse dalle mie	68%
Impegnarsi nel dialogo multiculturale e religioso è essenziale	62%
In Italia non si è abbastanza aperti alle tradizioni e i costumi delle minoranze che vivono qui	60%
La diversità culturale e religiosa è il punto di forza di un Paese	48%
La mia identità culturale e/o religiosa mi aiuta a definire il mio percorso di vita	47%
Il presupposto essenziale per un'integrazione di successo è adottare la cultura del paese dove si vive	35%

La richiesta che emerge da queste risposte è quella della costruzione di una situazione di apertura, dialogo e confronto nella quale anche il diritto di critica delle identità e tradizioni culturali altrui deve in qualche modo essere contemplato nella situazione dialogica. Come ci si poteva attendere, il sostegno verso un atteggiamento di apertura e di confronto verso la diversità culturale è più diffuso a sinistra che a destra, area all'interno della quale viene particolarmente enfatizzata l'importanza dell'identità culturale e religiosa come elemento di definizione del proprio percorso di vita. Anche chi crede nell'esistenza di Dio tende a enfatizzare di più quest'ultimo aspetto.



Infine, il complessivo atteggiamento verso la diversità culturale non appare correlato né a quello verso il complottismo né a quello verso la legittimazione della violenza.

7. Osservazioni conclusive: una bassa resilienza alle narrazioni e alla propaganda dell'estremismo violento

Dai dati sin qui analizzati emerge, innanzitutto, che nel nostro campione non si riscontra l'esistenza di una mentalità estremistica strutturata, come da noi definita all'inizio: le tre componenti dell'atteggiamento verso la teoria cospiratoria della storia (*proxy* del manicheismo), la violenza politica e la diversità culturale non sono tra loro correlati.

In generale, la prevalenza di uno stile di vita “impolitico” tutto incentrato sulla propria soggettività, i rapporti primari, il contesto di prossimità e la vita privata, sembra legarsi ad un ampio consenso verso il “complottismo”, specie negli strati sociali più sotto-privilegiati; cosa che ci consente di ipotizzare:

1. che tale atteggiamento sia più legato a una sorta di senso di estraneità, lontananza e diffidenza verso la più ampia società e il mondo – in particolare quello politico – che ad un'opzione ideologica strutturata. Questo, a sua volta, è confermato indirettamente anche dal basso grado di sostegno alla violenza come pratica politica legittima;

2. sul piano teorico generale, che la penetrazione di una mentalità complottista sia uno dei principali *driver* in grado di aumentare la ricettività delle giovani generazioni verso la propaganda ideologica dei gruppi estremisti ribadendo, allo stesso tempo, la separazione tra la radicalizzazione della mentalità (potenzialmente riguardante un vasto bacino di persone) e quella delle pratiche politiche che conducono all'utilizzo vero e proprio della violenza – dato, tra l'altro, noto da molto tempo in letteratura³¹.

³¹ C. MCCAULEY, S. MOSKALENKO, *Friction. How radicalization happens to them and us*, Oxford University Press, New York, 2011.



Saggi

Tuttavia, questo non significa che i soggetti intervistati non abbiano alcuna “coscienza politica” o preoccupazione verso il futuro del paese: molto significativa è la centralità sia della “questione sociale” come elemento di preoccupazione e come terreno sul quale le istituzioni sono sollecitate ad intervenire; sia del timore di veder ulteriormente ridotti i propri spazi di libertà; tema molto sentito all’interno di una generazione quale quella Z che, da una parte, enfatizza così tanto il ruolo della soggettività individuale e dell’autonomia personale e che, dall’altra, ha sperimentato nelle restrizioni imposte dalla pandemia di Covid-19 una drammatica quanto repentina limitazione della libertà personale.

Un altro elemento che connota la quotidianità delle intervistate e degli intervistati è la differenza culturale e religiosa: da una parte, essa rappresenta ormai una realtà ormai data per acquisita; dall’altra, un terreno che suscita divisione anche se più nell’ottica di una richiesta di maggior approfondimento, dibattito e confronto che in quella della richiesta di un “ritorno al passato”; cioè ad una società culturalmente omogenea e maggiormente massificata, quale è stata la società italiana soprattutto tra gli anni Settanta e Novanta del Novecento.

Appartenenze politiche più estreme così come scelte identitarie più nette (soprattutto in campo religioso), come era da attendersi, appaiono fattori che aumentano la presa di una mentalità estremistica, soprattutto nel senso di una maggiore legittimazione dell’uso della violenza politica. Si tratta tuttavia di situazioni molto limitate dal punto di vista quantitativo anche se non completamente irrilevanti.

In conclusione, dai nostri dati emerge che se la mentalità “privatistica” che caratterizza la vita dei nostri intervistati – similmente a quella di tanti (ma certamente non tutti) loro coetanei appartenenti alla Generazione Z – sembra, da una parte, metterli al riparo dagli effetti più diretti e deleteri dell’ideologizzazione, dall’altra li disarmava proprio verso quegli argomenti semplificatori sul modo in cui funziona la società e che, da sempre – si pensi alla triste vicenda dei famigerati “protocolli dei savi di Sion” – sono stati utilizzati da *leader* e soggetti con pochi scrupoli per trasformare quelli che apparentemente sembravano pacifici cittadini, convinti che il loro orizzonte di vita iniziasse e finisse nella propria tranquilla



Saggi

quotidianità, in “zelanti carnefici” al servizio di progetti politici totalitari e criminali. Ne consegue che anche il rapporto con la questione, assolutamente centrale, del “posto” che la varietà culturale e religiosa ricopre nella società italiana dovrebbe probabilmente essere inclusa in percorsi critici e aperti di dialogo e confronto continui, per non rischiare di trasformarsi in un possibile terreno di ideologizzazione.



Osservatori



El hiyab en el Derecho de la Unión Europea: reflexiones sobre el principio de neutralidad religiosa y el concepto de discriminación

di Pablo Meix Cereceda*

Abstract: In October 2022, the ECJ ruled that companies may ban the use of religious symbols by employees if the prohibition concerns any kind of religious symbol. The ruling was based on the concept of direct discrimination, which seems inadequate. The paper examines previous case law (from 2017 to 2021) in order to explain how the ECJ has come to confuse direct and indirect discrimination. A conceptual distinction between both kinds of discrimination is subsequently proposed. In addition, the concept of religious neutrality is critically examined before concluding that it is a form of religious identity. Lastly, the discourse of institutional identities is critiqued.

SOMMARIO: 1. Una nueva sentencia sobre los símbolos religiosos en el medio laboral: *L.F. contra S.C.R.L.*, de 13 de octubre de 2022. – 2. Algunos precedentes de la Gran Sala sobre la discriminación. – 2.1. *G4S Secure Solutions*. – 2.2. *Boungaoui y Association pour la défense des droits de l'homme*. – 2.3. *WABE y MH Müller Handels*. – 2.4. *Hospital Clínico Babiński*. – 3. Consideraciones sobre el concepto de discriminación en la Directiva 2000/78 y en la jurisprudencia del TJUE. – 3.1. *La religión y las convicciones como objeto de protección*. – 3.2. *Consideraciones sobre la discriminación directa*. – 3.3. *La discriminación indirecta. En especial, la neutralidad religiosa como justificación de la desventaja particular*. – 3.4. *La discriminación indirecta «desactivada» por el TJUE desde el año 2021. Una propuesta técnica*. – 4. Hacia una crítica de las identidades institucionales.

1. Una nueva sentencia sobre los símbolos religiosos en el medio laboral: *L.F. contra S.C.R.L.*, de 13 de octubre de 2022

El 13 de octubre de 2022, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó una sentencia relativa al pañuelo islámico que cubre el cabello de la mujer

* Profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); versione definitiva ricevuta il 22 aprile 2023.



(*hiyab*). En particular, la sentenza analiza la imposición de una regla de neutralidad religiosa en la empresa donde aspiraba a ser contratada la recurrente. Se trata del caso de *L.F. contra S.C.R.L.* (C-344/20), que fue remitido en un procedimiento prejudicial por el Tribunal de lo Laboral Francófono de Bruselas.

Los hechos del procedimiento, recogidos en los puntos 14 a 18 de la sentencia, se pueden resumir como sigue:

La Sra. L. F., estudiante de formación profesional en ofimática (*burotica*, en italiano), es de confesión musulmana y lleva el pañuelo islámico. El 14 de marzo de 2018, la demandante presentó una candidatura espontánea a S.C.R.L. para realizar allí unas prácticas no remuneradas de seis semanas.

En la entrevista que mantuvo con los responsables de S.C.R.L., estos expresaron una opinión positiva en cuanto a su candidatura y le preguntaron si aceptaría atenerse a la regla de neutralidad adoptada en S.C.R.L.

Dicha regla de neutralidad (art. 46 del reglamento laboral de S.C.R.L.) requiere a los trabajadores que se comprometan a «respetar la política de estricta neutralidad imperante en la empresa» y a «no manifestar en modo alguno, ya sea verbalmente, a través de la forma de vestir o de cualquier otra forma, sus convicciones religiosas, filosóficas o políticas, del tipo que sean».

La demandante comunicó a los responsables de S.C.R.L. que se negaría a retirarse el pañuelo y a atenerse a dicha regla de neutralidad.

Al no haberse cursado su candidatura, en abril de 2018, la demandante volvió a solicitar unas prácticas en S.C.R.L. En esta ocasión, la propia demandante proponía cubrirse la cabeza con otro tipo de tocado. La empresa, sin embargo, le informó de que no podía ofrecerle tales prácticas, dado que en sus instalaciones no se permitía ninguna prenda que cubriera la cabeza, ya fueran gorras, gorros o pañuelos.

Ante esa respuesta, la Sra. L.F. demandó a la empresa ante el Tribunal Laboral Francófono de Bruselas. En su defensa, S.C.R.L. argumentó que su reglamento no genera una discriminación directa, basándose en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión en el asunto *G4S Secure Solutions* (14 de marzo de 2017, asunto C-157/15).



El Tribunal de lo Laboral decidió suspender el procedimiento y formular tres cuestiones prejudiciales en referencia a la Directiva 2000/78, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

La primera cuestión se refiere al *objeto* de la Directiva (art. 1: «establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación, con el fin de que en los Estados miembros se aplique el principio de igualdad de trato»). El juez belga preguntaba si la religión y las convicciones son dos aspectos de un mismo criterio de protección o si, por el contrario, pueden ser interpretados como dos criterios distintos. Al leer la sentencia y, en especial, las complejas conclusiones de la abogada general Medina, se comprende el sentido de este primer problema: en teoría, si se considerasen como dos aspectos de un mismo criterio, es de suponer que el ámbito protegido sería menos extenso, dado que sería más difícil identificar un sustrato común entre las convicciones religiosas y otro tipo de convicciones. Si, por el contrario, se considerasen como aspectos distintos, el grupo de referencia para examinar una posible discriminación tendría mayor homogeneidad, y con ello, según explica la abogada general, sería posible profundizar en la protección de cada grupo.

La segunda cuestión se relaciona con la primera. En concreto, para el caso de que la Directiva protegiese la religión y otras convicciones como *un solo criterio*, el Tribunal de lo Laboral deseaba saber si un juez nacional puede continuar interpretando, en el Derecho interno, las convicciones religiosas, filosóficas y políticas como *criterios distintos*, para no reducir el nivel de protección contra la discriminación.

La tercera cuestión prejudicial es, a mi parecer, la más importante y, en parte por ese motivo, también la más problemática de las tres. El Tribunal de lo Laboral solicitaba con ella una interpretación del artículo 2, apartado 2, letra a) de la Directiva. Este precepto establece lo siguiente: «Existirá discriminación *directa* cuando una persona sea tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por alguno de los motivos mencionados en el artículo 1».



La letra b), por otra parte, define la discriminación *indirecta* en los siguientes términos: «una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas con una religión o convicción [...], salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios [...]».

En su tercera cuestión, el tribunal remitente (*di rinvio*) requería a Luxemburgo que se pronunciase sobre la comparación entre la situación de la mujer que porta el hiyab y otras situaciones con diversos matices: trabajadores que no necesitaban expresar sus convicciones religiosas, políticas o filosóficas; trabajadores con otro tipo de convicciones (artísticas, estéticas, deportivas, musicales) que sí las manifiestan por medio de su vestimenta; trabajadoras que llevan un pañuelo por motivos religiosos pero que pueda ser difícil de diferenciar de otros símbolos; o bien, trabajadores que llevan símbolos religiosos que no están expresamente prohibidos por la norma interna, como una barba de ciertas características.

Mas, de manera sorprendente, el Tribunal de lo Laboral sólo se interesaba por la interpretación de la letra a (discriminación directa), cuando en realidad es el concepto de discriminación indirecta el que parece más adecuado al caso concreto, dado que el reglamento de la empresa ordenaba a los trabajadores «no manifestar en modo alguno, ya sea verbalmente, a través de la forma de vestir o de cualquier otra forma, sus convicciones religiosas, filosóficas o políticas, del tipo que sean». Si el juez remitente hubiese preguntado por la discriminación indirecta, el Tribunal de Luxemburgo se habría visto obligado a estudiar con más detalle los *efectos* de la medida. En ese caso, es probable que el resultado hubiese sido parcialmente distinto, más parecido al del caso *G4S Secure Solutions* (*vid. infr.*), y con alguna referencia al riesgo de discriminación indirecta. Sin embargo, como revelan distintas sentencias, tanto entre los tribunales remitentes como en el propio TJUE, parece existir una cierta desconfianza, o al menos confusión, con respecto a la figura de la discriminación indirecta. Este será un aspecto importante del presente trabajo.



Para situar adecuadamente al lector, la respuesta del TJUE al asunto de fondo del caso *S.C.R.L.* fue desfavorable a la libertad religiosa: la empresa puede imponer un deber de neutralidad religiosa siempre que lo haga de manera indiferenciada para todos los símbolos. Algunos matices que permitirían atisbar elementos de flexibilidad, sin embargo, se omiten completamente de los puntos dispositivos. En este sentido, el resultado de algunas sentencias anteriores resultaba mucho más atinado.

En este momento, conviene dirigir la atención a algunos pronunciamientos anteriores sobre la discriminación, y especialmente en casos relativos al pañuelo islámico (apartado 2). Más adelante se profundizará en la argumentación del TJUE en el caso *S.C.R.L.* (apartado 3).

2. Algunos precedentes de la Gran Sala sobre la discriminación

En los últimos años, el Tribunal de Justicia de la Unión ha emitido al menos cuatro sentencias en materia de discriminación que merece la pena tener en cuenta. Me limitaré a unas breves consideraciones sobre ellas, ya que no es posible analizarlas con detalle aquí. En cualquier caso, conviene tener presente que todas las sentencias mencionadas en este apartado fueron dictadas por la Gran Sala.

2.1. *G4S Secure Solutions*

El 14 de marzo de 2017, el TJUE se pronunció en otro asunto belga que guardaba similitud con el de *S.C.R.L.*: el caso *G4S Secure Solutions* (C-157/15). El órgano remitente en este procedimiento era el Tribunal de Casación belga, que, al igual que el juez del caso *S.C.R.L.*, preguntaba exclusivamente por la discriminación directa. En *G4S Secure Solutions*, el Tribunal de Luxemburgo declaró que una norma de neutralidad sobre vestimenta en una empresa no incurre en discriminación directa. Sin embargo, y a diferencia del caso *S.C.R.L.*,



el TJUE añadió que esa norma puede suponer discriminación indirecta si no se justifica «objetivamente con una finalidad legítima, como el seguimiento por parte del empresario de un régimen de neutralidad política, filosófica y religiosa en las relaciones con sus clientes», o si los medios para la consecución de esta finalidad exceden de lo adecuado y necesario.

Como se ve, en *G4S Secure Solutions*, la Gran Sala superó los límites de la concreta cuestión prejudicial para introducir la reflexión sobre la discriminación indirecta. La Gran Sala, no obstante, se encontraba limitada por el contenido de la Directiva, que permite una práctica aparentemente neutra que tenga consecuencias particularmente desfavorables para personas con determinadas convicciones, aunque solo si se cumplen ciertas condiciones: que este trato se justifique con una finalidad legítima y, en segundo lugar, que existan ciertas condiciones de proporcionalidad (test de adecuación y test de necesidad).

Resulta particularmente importante el elemento de la finalidad legítima, que en el caso *G4S* se consideraba satisfecho con la apelación a un régimen de neutralidad en las relaciones de la empresa con los clientes. El argumento abstracto de la neutralidad, sin embargo, se puede criticar por distintas razones, como desarrollaré en el apartado 3.c.

2.2. *Bouagnaoui y Association de défense des droits de l'homme*

En el mismo día que la anterior, el 14 de marzo de 2017, la Gran Sala emitió otra sentencia en un asunto francés: *Bouagnaoui y Association de défense des droits de l'homme (ADDH)*, C-188/15. Esta nueva declaración resulta mucho más contundente al rechazar los prejuicios o ideas preconcebidas sobre las mujeres que portan el hiyab. En concreto, la Sra. Bouagnaoui, ingeniera en una empresa de consultoría informática, había sido despedida (*licenziata*) sin indemnización. La empresa había adoptado la decisión después de requerir a la Sra. Bouagnaoui que respetara la neutralidad religiosa en sus relaciones con los clientes, aunque no resulta acreditado si la empresa tenía en vigor una norma interna que impusiera tal neutralidad. De hecho, en su sentencia, el TJUE



encomienda al tribunal remitente que compruebe si existía tal norma interna de la empresa.

En cuanto a la cuestión prejudicial, el Tribunal de Casación francés preguntaba a Luxemburgo sobre la interpretación del artículo 4 de la Directiva. Según el TJUE, este artículo establece que «[...] los Estados miembros podrán disponer que *una diferencia de trato* [...] relacionada con cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1 *no tendrá carácter discriminatorio* cuando, debido a la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, *dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante*, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado» (cursiva añadida).

No obstante, el texto del artículo en la versión oficial de la Directiva (publicada en el DOUE) es distinto de lo transcrito en el punto 7 de la sentencia. En efecto, la versión auténtica se refiere al caso de «actividades profesionales de iglesias y de otras organizaciones públicas o privadas cuya ética se base en la religión o las convicciones de una persona», con lo que su ámbito de aplicación sería mucho más limitado y no podría aplicarse a cualquier empresa. Es una diferencia importante que el TJUE no debería haber pasado por alto, ya que el artículo no parece aplicable al caso de una empresa de consultoría informática, y por lo tanto la respuesta debería haber sido más directa, sin necesidad de examinar las características del puesto de trabajo concreto.

Pero, continuando con el examen de la sentencia, el Tribunal de Casación se refería al «deseo manifestado por un cliente de que los servicios informáticos contratados no sean prestados por una asalariada de dicha empresa, ingeniero de proyectos, que usa un pañuelo islámico», y deseaba saber si dicha situación podría admitirse como un *requisito profesional esencial y determinante*.

En relación con ello, el TJUE declaró que «los deseos de un cliente [...] no pueden considerarse un requisito profesional esencial y determinante en el sentido de esta disposición». De este modo, el Tribunal rechazaba que ciertos prejuicios sociales sobre la vestimenta de trabajadoras musulmanas pudieran prevalecer, por la vía indirecta de la libertad de empresa, sobre el derecho de



tales trabajadoras a la libertad religiosa (ni, ciertamente, sobre su derecho al empleo). Es probable que en este razonamiento tuviera influencia la ausencia de una norma interna de neutralidad en la empresa, pero la concepción de fondo es favorable a la libertad religiosa individual y contraria a que la libertad de empresa acoja prejuicios islamófobos.

2.3. *WABE y MH Müller Handels*

Algunos años después, el 15 de julio de 2021, la Gran Sala se pronunció de nuevo sobre el hiyab en dos causas alemanas reunidas: *WABE y MH Müller Handels* (C-804/18 y C-341/19). En lo esencial, esta sentencia reiteraba el criterio definido en el asunto *G4S Secure Solutions*.

En efecto, el TJUE adoptó las siguientes conclusiones en los puntos dispositivos:

–Una norma interna (de una empresa) que prohíbe llevar símbolos políticos, filosóficos o religiosos visibles no constituye una discriminación directa si se aplica «de forma general e indiferenciada» a todos los trabajadores.

–Dicha norma de una empresa, aunque afecte en mayor medida a ciertos trabajadores, puede estar justificada por la voluntad del empresario de seguir un régimen de neutralidad ante sus clientes o usuarios. Para que esa norma sea admisible, deben cumplirse ciertas condiciones: en primer lugar, que el empresario «acredite» la necesidad de esta norma, basándose en las expectativas «legítimas» de sus clientes o usuarios y en las consecuencias desfavorables que la empresa sufriría sin el régimen de neutralidad; en segundo lugar, que la medida se aplique de forma «congruente y sistemática» a todos los trabajadores; en tercer lugar, que la prohibición se limite a lo estrictamente necesario en función de la gravedad de las consecuencias «reales» que se pretende evitar.

–«Una discriminación *indirecta* [...] solo puede justificarse» si afecta a toda forma visible de expresión de las convicciones. Si la prohibición se limitase a símbolos «vistosos y de gran tamaño», podría constituir una discriminación *directa* que no puede justificarse.



–«Las disposiciones nacionales que protegen la libertad religiosa pueden tenerse en cuenta como disposiciones más favorables, en el sentido del artículo 8, apartado 1, de esta Directiva, al examinar el carácter adecuado de una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o las convicciones».

En síntesis, se pueden extraer cuatro ideas de esta sentencia:

En primer lugar, que las empresas pueden prohibir los símbolos religiosos (y que reflejen cualesquiera otras convicciones) si lo hacen de manera general y sin excepciones.

Como segunda idea, si esta prohibición produce un resultado especialmente desfavorable para ciertos trabajadores, ello puede justificarse por las expectativas legítimas de los clientes o usuarios y por el riesgo de que la empresa sufra consecuencias desfavorables. A ello me referiré con más detenimiento en el apartado 3.c.

En el tercer punto dispositivo, por otra parte, parece reflejarse cierta confusión entre los conceptos de discriminación directa e indirecta. Para el TJUE, si la diferencia de trato está justificada, entonces no constituiría discriminación (ni directa ni indirecta). Pero, si no está justificada, parece que el Tribunal automáticamente vendría a considerar la práctica en cuestión como discriminación directa. Desarrollaré esta idea en el apartado 3.d.

En cuarto lugar, el Tribunal admite que el Derecho de los Estados sea menos favorable a la libertad del empresario de fijar normas de neutralidad, exigiendo razones de más peso que las del propio TJUE (quien solo requeriría un temor más o menos fundado a perder clientes).

2.4. Hospital Clínico Babiński

Por último, conviene examinar con brevedad una sentencia dictada por la Gran Sala el 26 de enero de 2021. Se trata de un asunto polaco remitido por el Tribunal Regional de Cracovia, en concreto, el caso *Hospital Clínico Babiński* (C-16/19). Este caso no se refiere a una discriminación por el hiyab ni por motivos religiosos, sino a una discriminación por razones de discapacidad, que



es otro de los aspectos protegidos por la Directiva 2000/78. Se cita aquí porque la sentencia del asunto *S.C.R.L.* parece utilizarla, aunque veladamente, como justificación para limitarse a examinar la discriminación directa.

En el caso *Hospital Clínico*, unos trabajadores con discapacidades reclamaban el pago de una retribución a un empresario que había establecido un complemento salarial para aquellos trabajadores que hubieran aportado el certificado de discapacidad después de cierta fecha, negando dicho complemento a quienes lo hubieran aportado antes. El tribunal remitente preguntaba expresamente si tal diferencia, basada en un criterio «aparentemente neutro» y que no puede justificarse objetivamente con una finalidad legítima, era compatible con el principio de no discriminación. El juez polaco, como se aprecia, se refería a la noción de discriminación *indirecta*, y sólo a ella.

Sin embargo, y utilizando como precedente la sentencia *G4S Secure Solutions*, la Gran Sala no se limitó a examinar esa posibilidad. Y, en efecto, decidió que la diferencia de trato puede constituir al mismo tiempo una discriminación directa y una discriminación indirecta. Sobre el primer tipo de discriminación, el TJUE declaró que, si el empresario «conocía necesariamente» la situación de discapacidad en el momento en que estableció un determinado complemento salarial, la diferencia de trato podría constituir una discriminación directa. En segundo lugar, aunque la práctica fuera «aparentemente neutra», podría constituir una discriminación indirecta si se comprueba que ocasiona una desventaja particular a trabajadores con una discapacidad ostensible o que necesitan de ajustes razonables. Debido a ello, estos trabajadores habrían experimentado la necesidad de acreditar su discapacidad al empleador en un momento anterior al elegido por dicho empleador para reconocer el complemento salarial. Dado que la finalidad de la medida controvertida consistiría en «ahorrar costes» (*risparmiare sui costi*), la medida probablemente no resultaba justificada, extremo que debía comprobar el tribunal remitente.

Este razonamiento permite ciertas reflexiones. Por una parte, en cuanto al poder del Tribunal para orientar su razonamiento por vías distintas de las sugeridas por el órgano remitente. La idea parece justificada con carácter



general, mas resulta un tanto paradójica en este caso, dado que el problema responde sin mayor dificultad al esquema propuesto por el Tribunal Regional de Cracovia.

En efecto, y como segunda observación, no parece que *el conocimiento del empleador* de la discapacidad de algunos trabajadores equivalga necesariamente a un trato fundado en la discapacidad a los trabajadores con discapacidad (especialmente en una organización grande, como puede ser un hospital). En este sentido, podría discutirse la calificación de la discriminación como *directa*. Según explica la sentencia, la finalidad primaria de la discriminación parecía ser el ahorro de costes, y el TJUE consideró que este argumento no era suficiente para justificar la diferencia de trato. A mi juicio, y para concluir el análisis, todo este razonamiento se encuentra más próximo al concepto de discriminación indirecta. Sobre ello profundizaré en el apartado 3.d.

3. Consideraciones sobre el concepto de discriminación en la Directiva 2000/78 y en la jurisprudencia del TJUE

Conviene ahora ampliar el enfoque para reflexionar sobre la definición normativa de la discriminación en la propia Directiva 2000/78. De nuevo: en el artículo 2.2 de la Directiva se encuentran los siguientes preceptos:

a) *existirá discriminación directa cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por alguno de los motivos mencionados en el artículo 1;*

b) *existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas con una religión o convicción, con una discapacidad, de una edad, o con una orientación sexual determinadas, respecto de otras personas, salvo que:*

i) *dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios;*

[...]



Esta definición resultaba novedosa en comparación la tradicional de que «la igualdad exige tratar igual a los iguales (y desigual a los desiguales)». También contiene algunas innovaciones importantes en relación con las fórmulas tradicionales del Derecho constitucional interno. Al poner la atención en los intereses del individuo («trato menos favorable», «ocasionar una desventaja particular a personas»), la Directiva adopta una perspectiva subjetiva que puede llegar a ser útil en la lucha contra los prejuicios. No obstante, la fórmula no logra evitar la principal dificultad que, en términos pragmáticos, suscita el principio de igualdad, como es identificar con precisión las razones para tratar de manera igual, o diversa, dos situaciones concretas. Esto revela que el Derecho opera en función de convenciones más o menos extendidas que, en realidad, mutan de forma constante. Por otra parte, el reconocimiento de dos variantes (discriminación directa e indirecta) constituye un avance importante en términos históricos, aunque esta distinción ha producido algunas dificultades interpretativas, como se explicará.

Pero, aunque no corresponde hacer aquí un análisis exhaustivo de este artículo, sí merece la pena, al menos, detenerse en cuatro aspectos relevantes para el propósito de este trabajo: la religión y las convicciones como objeto de protección; la definición de la discriminación directa; la discriminación indirecta (y la posibilidad de que la desventaja sea justificada); la «desactivación» de la discriminación indirecta por el TJUE.

3.1. La religión y las convicciones como objeto de protección

La religión y las convicciones religiosas no solo se encuentran protegidas por la Directiva para la igualdad de trato, sino que también aparecen reconocidas en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Por una parte, en el artículo 21, que «prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de [...] religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier tipo...». Y, de manera más específica, en el artículo 10, relativo a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, derecho que «implica [...] la libertad de manifestar su



religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos».

Volviendo al análisis del caso *S.C.R.L.*, el órgano remitente había solicitado una comparación entre la situación de la mujer musulmana que porta el hiyab y la de otras prendas o caracteres propios de la imagen individual. El TJUE utilizará el artículo 21 de la Carta para interpretar la Directiva. En concreto, el TJUE considera que las «opiniones políticas o de cualquier otro tipo», por un lado, y las religiosas, filosóficas o espirituales, por otro, constituyen criterios diversos de protección. Dado que solo el segundo grupo queda incluido en la Directiva 2000/78, el Tribunal declina entrar en la comparación solicitada por el tribunal remitente.

Esta manera de argumentar se encuentra fundada en el contenido de la Directiva, pero es difícil negar que simplifica extraordinariamente la complejidad de un símbolo como el hiyab, que no solo refleja una adscripción religiosa, sino que a menudo obedece a un deber ético individual y supone, por ello, un determinado posicionamiento moral en la comunidad. En definitiva, el hiyab es parte de una profunda identidad cultural que no se limita a manifestar las convicciones religiosas, sino que con frecuencia es experimentado como una vía para «definir la identidad musulmana, servir como prueba de buena conducta, resistirse a la cosificación sexual, obtener más respeto, proteger las relaciones de intimidad y *proporcionar libertad*» (cursiva añadida). Así pues, el hiyab puede reflejar muchas otras convicciones y opiniones que van más allá del ámbito estrictamente religioso.

De acuerdo con ello, aplicar la Directiva de una manera estricta para negar la comparación del hiyab con otro tipo de símbolos que responden a convicciones políticas, o a simples razones estéticas, tiene el efecto paradójico de colocar la libertad religiosa en una posición más débil que estas otras convicciones excluidas de la propia Directiva. En este sentido, y de acuerdo con la Directiva, la norma de neutralidad de la empresa no evitaría que un hombre llevara una barba poblada, porque no es un atributo inequívocamente religioso, sino que puede responder a razones estrictamente estéticas. Un hombre musulmán solo encontraría impedimentos si admitiese expresamente que dicho



atributo obedece a sus convicciones religiosas. Tampoco se podría impedir a una mujer que pierde el cabello por efecto de un tratamiento médico que se cubriera la cabeza con un pañuelo o un turbante, porque ello no responde a razones religiosas. Parece pertinente preguntarse si se despediría a esta trabajadora por infringir la prohibición de cubrirse la cabeza (prohibición independiente que también existía en la empresa del caso *S.C.R.L.*).

Así, el TJUE reconoce el hiyab como símbolo eminentemente religioso que supera la dimensión estética. Sin embargo, tanto el hiyab como la barba poblada se asemejan a otros símbolos estrictamente estéticos. La extraña conclusión es que el Derecho de la Unión protege las preferencias estéticas más que las convicciones religiosas individuales.

Otro aspecto distinto que suscitan las convicciones como objeto de protección se refiere a la posibilidad de separar las convicciones religiosas, por un lado, y las convicciones filosóficas y espirituales (no políticas u otras), por otro lado. El tribunal remitente del caso *S.C.R.L.* había formulado dos de sus cuestiones prejudiciales al respecto: en particular, si la Directiva permitía un tratamiento separado de la religión y de otras convicciones filosóficas y espirituales y, en caso negativo, si los Estados miembros podían seguir interpretándolos como dos criterios distintos a efectos de aplicar una norma nacional más favorable. Según la abogada general Medina, considerar la religión como un criterio distinto de otras convicciones filosóficas y espirituales permitiría profundizar más en la especificidad de cada tipo de convicciones. Pero el TJUE, mediante una simple interpretación literal, rechaza esta posibilidad, utilizando no solo la redacción de la Directiva sino también la del artículo 21 de la Carta. De este modo, el Tribunal declara que todos estos términos configuran un único motivo de protección y que, por lo tanto, no pueden tratarse como criterios distintos.

Sin embargo, no conviene perder de vista que las convicciones religiosas, filosóficas y espirituales mantienen una profunda conexión con el valor y principio de la libertad, que es el origen teórico de la libertad religiosa. Como reconoce el propio TJUE:



[...] según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, tal como viene protegido por el artículo 9 de ese Convenio, constituye «uno de los pilares de una «sociedad democrática» en el sentido de dicho Convenio» y es «en su dimensión religiosa, uno de los elementos más esenciales de la identidad de los creyentes y de su concepción de la vida» y «un bien preciado para los ateos, los agnósticos, los escépticos o los indiferentes», que contribuye al «pluralismo – conquistado con duro esfuerzo a lo largo de los siglos –, consustancial a tal sociedad».

En este sentido, y aplicando la teoría elaborada en la doctrina constitucionalista sobre las limitaciones de los derechos fundamentales, tales limitaciones deben obedecer a un interés legítimo igualmente relevante, y además solo serán admisibles si respetan el principio de proporcionalidad. Así pues, no parece suficiente una simple interpretación literal de la Directiva o de la Carta para negarse a realizar un tratamiento diferenciado de ambos conceptos como dos criterios de protección, ni menos aún para impedir a los tribunales internos mantener interpretaciones de esta naturaleza cuando permitan un nivel de protección más elevado. Con esta idea no pretendo afirmar que la religión y las convicciones religiosas y filosóficas deban necesariamente interpretarse como criterios separados, lo que requeriría una argumentación mucho más amplia; sino manifestar que el argumento literal, por sí solo, parece insuficiente para impedir tal interpretación a todos los tribunales que deban aplicar la Directiva o la Carta (incluido el propio TJUE).

3.2. Consideraciones sobre la discriminación directa

Conviene en este punto reflexionar sobre la formulación de la discriminación directa en el artículo 2.2.a de la Directiva. La versión en español define la discriminación directa como el trato menos favorable que recibe una persona, «*por* alguno de los motivos mencionados en el artículo 1» (cursiva añadida), en comparación con otra persona que se encuentre «en situación análoga». Aparecen tres aspectos dignos de consideración: el trato menos



favorable, el elemento de comparación (situación análoga) y la relación entre el trato recibido y los motivos del artículo 1.

Apenas me detendré en analizar el concepto de «trato menos favorable» porque en los casos conflictivos se puede identificar con facilidad cuál es este trato, dado que existe una parte insatisfecha que recurre contra una medida o una norma. Generalmente existirá una perspectiva compartida de lo que es desfavorable: una interpretación restrictiva de la libertad o de la obtención de lucro, por mencionar dos aspectos frecuentes. En el fondo, sin embargo, no se aprecian obstáculos serios para admitir una perspectiva subjetiva en la apreciación de las situaciones «menos favorables», lo que en el fondo se deriva del principio general de libertad: no parece lícito negarle al ciudadano la libertad de considerar más o menos favorable una decisión o una norma. En este sentido, no debería ser labor de los tribunales examinar si una disposición es «menos favorable» o no (lo que puede obedecer a un particular sistema de valores éticos), sino más bien enjuiciar si la diferencia de trato es o no admisible. Esta interpretación subjetivista sería favorable a la admisión del recurso (no necesariamente a su estimación en cuanto al fondo) y, por esta razón, parece la más conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta (*diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice*). Por otra parte, no resulta necesario entrar en más detalles para los efectos de este trabajo, ya que en ningún momento se discute que la prohibición de llevar símbolos religiosos afecte de manera desfavorable a las demandantes en los casos *S.C.R.L.*, *G4S*, *Bouagnaoui*, *WABE* y *Müller Handels*. Así pues, no parece que ni el TJUE ni los tribunales remitentes hayan utilizado el concepto de «trato menos favorable» como argumento para limitar la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales o de las demandas originarias.

Por lo que atañe al elemento relevante para la comparación (la «situación análoga»), este constituye uno de los problemas más complejos a los que se enfrentan los ordenamientos jurídicos y, en realidad, cualquier sistema de valores. Definir cuándo dos situaciones resultan merecedoras del mismo tratamiento jurídico y cuándo deberían recibir una respuesta diferente es, además, un problema central del Derecho, al menos desde el punto de vista de la justicia. En



este sentido, se trata también de un problema que afecta de la legitimidad del propio ordenamiento jurídico. Como se dijo más atrás, no es posible dar una respuesta sencilla ni universal a este problema. Y ello nos lleva a destacar la importancia de que los tribunales utilicen una argumentación detallada, exquisita y que, además, se pueda mantener constante durante un cierto período de tiempo (al menos hasta que se detecte un cambio significativo en el sistema social de valores que sustentan el Derecho). Por otra parte, la argumentación judicial debe poseer una vocación pedagógica, dirigida a mantener, en lo posible, la cohesión social. Debe pensarse en la parte perjudicada por la decisión, que, si no obtiene satisfacción sustantiva, al menos debe recibir todas las explicaciones posibles. Se trataría con ello de evitar un nuevo agravio, un silencio que se interprete como indiferencia ante los argumentos del «perdedor». Por eso resulta especialmente criticable que el TJUE recurra únicamente al simple argumento literal para descartar un tratamiento más profundo de los distintos tipos de convicciones, como proponía la abogada general Medina.

En tercer lugar, conviene preguntarse por la relación entre el trato menos favorable y los motivos identificados en la Directiva. En particular, la expresión española «por alguno de los motivos» no parece suficientemente precisa, pues con ella subsistiría la duda de si debe existir una intención inequívoca de diferenciar o si cualquier indicio de relación entre el trato diferenciador y los motivos señalados sería suficiente.

Es posible que el lector se pregunte por el interés de esta disquisición, ya que la directiva recoge también el concepto de discriminación indirecta («desventaja particular» producida por una disposición «aparentemente neutra»). Pero resulta necesario distinguirlas conceptualmente, porque las consecuencias jurídicas son diferentes: la disposición aparentemente neutra con resultado desventajoso se puede admitir si la empresa aporta una justificación suficiente; mientras que el trato desfavorable «por» uno de los motivos, en teoría no. Y, sin embargo, el TJUE tiende a confundir ambas nociones, lo que invita a un esfuerzo por precisarlas.

En efecto, la Directiva no admite justificación alguna para una discriminación directa fundada en la religión o las convicciones. Esta misma consideración



permite afirmar que los comportamientos a los que se refiere la discriminación directa serían más indeseables (más graves) que las prácticas aparentemente neutras pero *particularmente* desfavorables para un grupo religioso en concreto.

Para clarificar el sentido del precepto, se puede recurrir a otras lenguas en las que se publicó el texto oficial de la Directiva. La versión inglesa presenta un grado de ambigüedad parecido a la española: *on any of the grounds* (por cualquiera de los motivos). En italiano, sin embargo, la redacción es algo más clara, al indicar que el trato menos favorable debe producirse *sulla base di uno qualsiasi dei motivi* («sobre la base de uno cualquiera de los motivos»); expresión equivalente a la francesa *sur la base de l'un des motifs*. También resulta más precisa la fórmula alemana: *wegen eines der in Artikel 1 genannten Gründe*. El término *wegen* significa generalmente «a causa de» o, como recoge el prestigioso diccionario Duden, esta palabra «establece una relación causal (*ursächlich*); por razón de, como consecuencia de».

Este análisis parece indicar que, en la discriminación directa, la relación entre los motivos del artículo 1 y el trato menos favorable debe ser estrecha o fuerte. Podría decirse que, para apreciar una discriminación directa, el trato diferente debe aparecer motivado principalmente por la religión o las convicciones del perjudicado. Desde este punto de vista, constituirían discriminación directa aquellos casos en que el trato desfavorable se justifica expresamente con las convicciones del perjudicado.

Pero, por otra parte, también parece posible considerar como discriminación directa todos los casos en los que no se aporta una justificación mínimamente verosímil o en los que la justificación aparece carente de soporte fáctico, a juicio del tribunal competente en cada caso. Un ejemplo podría ser el despido de una trabajadora con hijab que ha tenido buenos resultados con el argumento de que su rendimiento es inferior al deseado. Esto situaría el problema en el plano probatorio, ya que no siempre es fácil demostrar la motivación principal de quien toma una decisión. Por este motivo resulta necesario aplicar una presunción *iuris tantum* de falsedad e invertir la carga de la prueba, de modo que sea la empresa la que demuestre que tiene una razón legítima para tratar a un trabajador de manera desfavorable.



Como se comprende, la figura de la discriminación directa resulta insuficiente para evitar los tratos desfavorables por razones de religión o convicciones, pero también por los demás motivos recogidos en la Directiva. En efecto, en el ámbito laboral o empresarial, es insólito que las decisiones perjudiciales se presenten abiertamente como fruto de la pertenencia religiosa del perjudicado, de su edad, de su discapacidad o de su orientación sexual. Más frecuente será que se enmascare el verdadero motivo con alguna otra razón aparentemente plausible, y aquí, como se ha dicho, resulta esencial la inversión de la carga de la prueba, que debería corresponder a la empresa. Pero estas situaciones no son las únicas en las que puede operar la discriminación por razones de religión, convicciones, etc.

La prohibición de discriminación directa, de este modo, se revela especialmente útil frente a decisiones de alcance individual o singular, donde la inversión de la carga de la prueba sería, por lo general, suficiente para proteger los intereses de la persona perjudicada.

En el caso *S.C.R.L.*, el órgano remitente había preguntado si el reglamento interno de la empresa constituía una discriminación *directa*. El TJUE se mantuvo en esa vía argumental y se limitó a constatar que el reglamento interno de la empresa prohibía toda manifestación religiosa y que no constaba que se hubiera aplicado de manera diferente en otros casos distintos del de la recurrente. Por ese motivo, la respuesta a la segunda cuestión prejudicial fue exclusivamente que una norma interna de la empresa puede prohibir a los trabajadores todo signo y prenda religiosos si lo hace de forma general e indiferenciada.

3.3. La discriminación indirecta. En especial, la neutralidad religiosa como justificación de la desventaja particular

Si la discriminación directa resulta aplicable sobre todo ante decisiones que afectan a individuos singulares, la discriminación indirecta parece necesaria para evitar sesgos en normas generales aparentemente inocuas («neutras»).



Los elementos de la discriminación indirecta en la Directiva son los siguientes: en primer lugar, una disposición, criterio o práctica *aparentemente neutros*; en segundo lugar, que esta disposición cause una *desventaja particular* a personas con una religión o convicción, etc. respecto de otras personas; en tercer lugar, que la disposición no pueda «*justificarse objetivamente con una finalidad legítima*» y que los medios para conseguir esa finalidad no sean «adecuados y necesarios».

Así pues, la discriminación indirecta se aplica cuando la posible desventaja es consecuencia de una *práctica o disposición aparentemente neutra*. En caso de que la práctica no sea neutra, sino que se justifique expresamente con alguno de los motivos de la Directiva, entonces se ubicaría sin dificultad en el ámbito de la discriminación directa. Así pues, la discriminación indirecta parece aplicable a situaciones en que la norma o práctica controvertida no identifica un factor de diferenciación, como las convicciones o la religión, sino que trata *por igual* a todos los potenciales afectados. Lo cual conecta con la interpretación del segundo elemento, la desventaja particular que se produce a las personas con determinadas convicciones religiosas.

Como ya se explicó al examinar el *trato menos favorable* propio de la discriminación directa, desde el punto de vista procesal parece inadecuado interpretar la expresión *desventaja particular* en un sentido limitativo del derecho a un recurso efectivo. De acuerdo con ello, en principio deberían admitirse a trámite las demandas o recursos que aleguen dicha desventaja particular, salvo que resulte absolutamente evidente su falta de fundamento. Sin embargo, no parece necesario reiterar lo expuesto más atrás y por ello me centraré en la dimensión sustantiva de este elemento.

Al valorar cuándo una práctica o disposición supone una desventaja particular para los individuos con ciertas convicciones religiosas, resulta necesario afrontar el difícil problema de la «comparabilidad» entre dos situaciones concretas. Como se manifestó al tratar de la discriminación directa, este es uno de los problemas más complejos desde el punto de vista normativo. A pesar de ello, el TJUE opta por una solución más bien simple. En efecto, acudiendo a la sentencia del caso *S.C.R.L.*, la interpretación de la Directiva solo concede importancia a la



comparabilidad *externa* o *aparente*, al menos por lo que respecta a los símbolos religiosos. En efecto, el Tribunal de Luxemburgo razona de este modo:

[...] no se alega que S.C.R.L. no haya aplicado el reglamento laboral controvertido en el litigio principal de manera general e indiferenciada o que la demandante en el litigio principal haya sido tratada de manera diferente a cualquier otro trabajador que haya manifestado su religión o sus convicciones religiosas o filosóficas mediante el uso visible de signos, de prendas de vestir o de cualquier otro modo.

Ciertamente, la Directiva no toma en consideración las motivaciones subjetivas de los destinatarios, como la obligatoriedad de un comportamiento por razones religiosas frente a su mera conveniencia o su voluntariedad. Lo cual adquiere gran importancia en el caso concreto del hiyab, ya que muchas mujeres portadoras consideran que se trata de una obligación individual de tipo ético, que refleja el compromiso y la integridad de la mujer creyente.

Sin embargo, en una construcción alternativa, el concepto de *desventaja particular* podría funcionar como corrector de la rigidez inherente a la «aparente neutralidad» de la práctica o disposición controvertidas. En relación con ello, sería interesante profundizar en la singularidad de las convicciones religiosas para identificar el sentido profundo de las conductas que se consideran problemáticas. Soy consciente de lo arriesgado recurrir a la singularidad de las convicciones religiosas como argumento para defender un trato diferente, ya que las concretas manifestaciones de estas convicciones pueden ser extraordinariamente variadas. Pero las convicciones religiosas no equivalen a cualquier deseo o preferencia subjetiva, sino que, como ha expuesto con claridad el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las convicciones presentan «cierto nivel de obligatoriedad, seriedad, cohesión e importancia». Por lo demás, resulta posible identificar una especial tendencia a que la discriminación de tipo xenófobo se manifieste en contra las mujeres musulmanas, en comparación con los hombres musulmanes o con otros grupos de distintos orígenes.

La interpretación del TJUE, sin embargo, aboca a una escisión o fractura en la vida de la musulmana que lleva hiyab normalmente en todas las situaciones



pero que, cuando llega a su lugar de trabajo, debe retirarlo por obligación. Ello puede tener un efecto demoledor tanto desde el punto de vista de sus propias convicciones como para la consideración que esta mujer merezca en su entorno social. Así pues, para admitir una intromisión de tanta intensidad en las convicciones religiosas, parecería necesaria una justificación muy rigurosa y detallada. Esta idea enlaza con el tercer elemento de la discriminación indirecta, como es la *inexistencia de justificación* para la desventaja particular.

De acuerdo con este tercer elemento, si la práctica o norma controvertida pudiera «justificarse objetivamente con una finalidad legítima» y con «medios [...] adecuados y necesarios», entonces no podría calificarse como discriminación indirecta. Como se manifestó en el apartado 3.a, las limitaciones a los derechos fundamentales deben obedecer a valores jurídicos de la máxima relevancia y su ponderación no puede realizarse de manera abstracta ni apresurada. En efecto, tanto la libertad religiosa como la más concreta libertad de manifestar la religión son derechos fundamentales recogidos en el artículo 10 de la Carta, como también se estudió.

En el caso *S.C.R.L.*, el TJUE realiza un examen superficial de la legitimidad de la justificación y de la proporcionalidad de los medios, como analizaré a continuación. Además, el Tribunal evita trasladar su razonamiento a los puntos dispositivos, lo que resulta especialmente preocupante.

En primer lugar, me referiré al aspecto de la legitimidad de las justificaciones. En el caso *S.C.R.L.*, el Tribunal considera suficiente el deseo abstracto del empresario de ofrecer una imagen neutra en el mercado:

[...] el deseo de un empresario de ofrecer una imagen neutra ante sus clientes está vinculado a la libertad de empresa, reconocida en el artículo 16 de la Carta, y tiene, en principio, un carácter legítimo, en particular cuando el empresario solo incluye en la persecución de esa finalidad a los trabajadores que, supuestamente, van a estar en contacto con sus clientes (punto 39, que reitera un argumento utilizado en la sentencia de *WABE y Müller Handels*).

No obstante, resulta difícil compartir que, en principio, cualquier empresa, sin importar el sector económico, pueda tener un interés legítimo en ofrecer



una imagen de neutralidad a costa de las convicciones religiosas de sus trabajadores.

Interpretar que el principio de neutralidad puede ser parte de la libertad de empresa en cualquier circunstancia (esto es, con independencia del sector económico y del concreto mercado en que la empresa compite) resulta un argumento peligroso. En efecto, con una justificación tan sencilla como un abstracto *deseo de neutralidad religiosa*, toda empresa podría aprobar normas generales que, con una apariencia inocente, estuvieran perfectamente concebidas para excluir «limpiamente» a ciertos grupos o bien imponerles una asimilación cultural. Con ello se lograría erradicar la identidad grupal de la vida pública, o, utilizando la terminología de Aranguren, se conseguiría una negativa des-identificación del individuo. En lugar de la originaria identidad grupal, a ese individuo se le impondría una nueva identidad colectiva denominada «neutra», pero en realidad derivada de los intereses del grupo o clase dominante. En este sentido, como afirma Bourdieu, «los «problemas» políticos (como todos los problemas filosóficos, religiosos, etc.) existen en y por la relación entre dos o más grupos políticos antagonistas». Precisamente por este riesgo se consideró necesario elaborar el concepto de discriminación indirecta. Esta concepción, se insiste, menosprecia la importancia subjetiva del hiyab, que obedece, como es evidente, a las convicciones religiosas que deben proteger la Directiva y la Carta. Con este razonamiento, el TJUE trata por igual a quien no tiene convicciones religiosas (o a quien no las manifiesta porque no experimenta la obligación moral de hacerlo) y a quien sí se encuentra profundamente comprometido con dichas convicciones, que es la cuestión crítica a la que aludía el tribunal remitente del caso *S.C.R.L.* con su tercera cuestión prejudicial.

Para evitarlo, la imposición de la neutralidad debería admitirse solo por razones sustancialmente equivalentes a las que permitirían seleccionar a los trabajadores en función de sus convicciones religiosas. Es decir, cuando la actividad misma de la empresa o los clientes que se intenta atraer tuvieran una clara orientación sobre el fenómeno religioso (ya fuera una orientación confesional o laica). Este sería el caso de organizaciones religiosas, escuelas o centros de educación con un ideario educativo determinado (expresamente



laico o expresamente religioso), o empresas en las que, por las razones que fueran, la cartera (existente o pretendida) de clientes tuviera un carácter ideológico determinado. En el resto de casos, imponer a los trabajadores la neutralidad religiosa parece tan ilegítimo como imponerles una determinada confesión religiosa.

El juicio sobre la concreta necesidad de imponer la neutralidad se deja para un segundo momento argumental, como es la proporcionalidad de los medios (segundo aspecto que debe examinarse para decidir si la justificación de la desventaja es aceptable). En relación con ello, en el caso *S.C.R.L.* el TJUE se limita a afirmar de manera general que el deseo de neutralidad de la empresa no es suficiente para justificar la limitación de la libertad religiosa, «ya que el carácter objetivo de tal justificación solo puede determinarse ante una necesidad real de ese empresario, necesidad que incumbe a este demostrar» (punto 40). Con ello se invierte la carga de la prueba y se obliga al empresario a justificar los problemas que un régimen de «diversidad» le podría acarrear, lo cual parece correcto y adecuado en general.

Pero el problema se encuentra en el orden de prioridades que emana de la argumentación. Y es que, en principio, subsiste la idea de que la neutralidad es intrínsecamente deseable, como si fuera un principio constitutivo de la Unión Europea y no un patrón cultural surgido de unas clases sociales cuya religiosidad ha pasado a un nivel muy secundario de importancia, hasta el punto de recelar de quienes experimentan los sentimientos religiosos con profundidad. Unas clases sociales que posiblemente sean mayoritarias, pero que no por esa razón ostentan el derecho a imponer sus particulares convicciones a las demás. Porque el principio de «neutralidad religiosa» no es un fundamento de la Unión Europea, a diferencia del valor «libertad», que expresamente mencionan los artículos 2 y 3.2 del Tratado de la UE. El valor de la libertad se concreta por la Carta en su catálogo de derechos fundamentales, entre los cuales se proclama la libertad religiosa, como ya se dijo.

Otra razón para limitar el alcance de la neutralidad se relaciona con la valorización de la diversidad cultural (pluralismo), que es un elemento definitorio del Estado constitucional y, en el caso de la Unión Europea, se



recoge en el Tratado referido: «La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural» (art. 3.3 TUE). Esta diversidad conlleva de manera inevitable la mutabilidad del sustrato social. De este modo, la igualdad exige que quienes han de aplicar el Derecho presten atención a la evolución de la sociedad. En las sociedades europeas, la religión musulmana existe con naturalidad, y, como parece evidente, ni el poder del Estado ni menos aún la Unión Europea podrían legítimamente oponerse a ello.

De acuerdo con estos razonamientos, un deseo abstracto de neutralidad en la empresa es un argumento equivalente a un abstracto deseo de confesionalidad. Ninguno de ellos puede ser suficiente para limitar un derecho a la libertad, sino que ambos deberían vincularse a unas necesidades muy concretas de la empresa. Como se mencionó, la sentencia del caso *G4S Secure Solutions* ya concebía el argumento abstracto de la neutralidad como justificación suficiente para limitar los símbolos religiosos. Por el contrario, en el caso *WABE y MH Müller Handels*, el TJUE declaraba con rotundidad que la empresa debe «acreditar la necesidad [de la neutralidad], basándose en las expectativas «legítimas» de sus clientes o usuarios y en las consecuencias desfavorables que la empresa sufriría sin el régimen de neutralidad» (punto dispositivo tercero).

En el caso *S.C.R.L.*, sin embargo, el TJUE incurre de nuevo en una criticable ambigüedad, ya que el juicio de proporcionalidad (la justificación concreta de que la neutralidad es necesaria) no se traslada a los puntos dispositivos de dicha sentencia. Con ello se rebaja la importancia del deber empresarial de justificación y, por lo que respecta al caso concreto, se dificulta entender con claridad en qué términos ha de resolver el juez nacional.

3.4. La discriminación indirecta «desactivada» por el TJUE desde el año 2021. Una propuesta técnica

En el apartado 3.a de este trabajo se reflexionó sobre la discriminación *directa*. En relación con ello, la Directiva no requiere una intención subjetiva de



discriminar (como era propio en la definición tradicional de la discriminación directa), sino un trato desfavorable «basado en» las convicciones religiosas. Por otra parte, la discriminación *indirecta* se refiere a una práctica *aparentemente* neutra que, sin embargo, ocasiona una desventaja particular a los trabajadores con determinadas convicciones religiosas.

Si la Directiva hubiera utilizado la intención como elemento definitorio de la discriminación directa, los problemas de prueba hubieran sido mayores, ya que siempre es difícil acreditar de modo fehaciente las motivaciones que animan una decisión. Pero al abandonar la intención y sustituirla por la expresión «sobre la base de» (o «por», en la versión oficial española), la Directiva atenúa la distinción con la discriminación indirecta. Esto puede traer dificultades interpretativas, como la confusión entre los dos tipos de discriminación. Y una confusión dogmática es un grave riesgo para cualquier tribunal, cuya autoridad se construye en buena medida por la calidad de la argumentación. Ello resulta especialmente problemático para un órgano supranacional como el TJUE, que debe convencer a veintisiete Estados muy diversos en términos culturales y religiosos.

La sentencia de *G4S Secure Solutions* (de 14 de marzo de 2017) sí mantenía con rigor la distinción entre discriminación directa e indirecta. Por lo tanto, la crítica a esta sentencia se funda en la incondicionada aceptación de la neutralidad religiosa como parte de la libertad del empresario, sin exigir una justificación concreta de los riesgos económicos que esa medida pretendería evitar.

La confusión entre la discriminación directa y la indirecta parece empezar con el asunto *Hospital Clínico Babiński* (sentencia de 26 de enero de 2021). En efecto, en esta sentencia se califica una situación al mismo tiempo como discriminación directa y como discriminación indirecta, conclusión que parece cuestionable porque una práctica no puede basarse en la discapacidad y al mismo tiempo ser «aparentemente neutra». El TJUE declara que, si el empresario conocía necesariamente la situación de discapacidad, la diferencia de trato podría constituir una discriminación directa. Con ello omite valorar las razones que fundamentan la distinción y desnaturaliza la discriminación



directa. Al mismo tiempo, el Tribunal afirma que, aunque la práctica fuera «aparentemente neutra», constituiría una discriminación indirecta si se comprueba que ocasiona una desventaja particular a trabajadores con una discapacidad ostensible o que necesitan de ajustes razonables. La confusión en este caso concreto no fue excesivamente grave porque el Tribunal declaró que la prohibición era discriminatoria y protegió los intereses de los perjudicados. No obstante, al desnaturalizar la discriminación directa, el Tribunal inadvertidamente comenzaba a erosionar la operatividad de la discriminación indirecta.

Algo parecido sucede en el caso de *Müller Handels* (sentencia de 15 julio de 2021). En esta sentencia, el Tribunal declara que la prohibición de llevar símbolos vistosos y de gran tamaño es una discriminación *directa*. Pero la calificación no parece adecuada porque la prohibición no se dirigía exclusivamente a las trabajadoras con hiyab, sino que también hubiera sido aplicable a un crucifijo de ciertas dimensiones, a una kipá judaica o a cualquier otro símbolo religioso vistoso. De este modo, el TJUE confundió la relación estrecha entre las convicciones y el trato desfavorable (que sería el elemento definitorio de la discriminación directa) con el ámbito objetivo de la medida (que se limite a ciertos símbolos, como aquellos «vistosos y de gran tamaño»). De nuevo, el Tribunal protegía a las víctimas en el caso concreto. Sin embargo, al calificar como discriminación directa un caso de discriminación indirecta, profundizaba en la desnaturalización de esta última figura.

En el caso *S.C.R.L.*, el TJUE aplica este mismo razonamiento, pero las consecuencias son mucho más problemáticas que en las sentencias anteriores. En efecto, al constatar que la prohibición en esta empresa afectaba a todo signo o prenda de vestir con connotaciones religiosas (y no solo a los de gran tamaño), la conclusión es que no hay discriminación directa. Lo cual es correcto en sí mismo. Pero en los puntos resolutivos se omite la referencia a la necesidad de comprobar si esa práctica perjudica especialmente a las mujeres musulmanas, quienes, a diferencia por ejemplo de los católicos, a menudo experimentan el hiyab como una obligación moral individual. La desactivación de la discriminación indirecta que se había fraguado en los casos *Hospital*



Clínico y Müller Handels surte ahora sus efectos perniciosos. Y paradójicamente, dos sentencias con una concepción de fondo sustancialmente igual (*Müller Handels* y la más reciente *S.C.R.L.*) proporcionan respuestas aparentemente distintas sobre el hiyab.

Estas dificultades se evitarían con una diferenciación precisa entre la discriminación directa y la indirecta. Así pues, conviene formular una propuesta basada en la construcción de los apartados 3.b y 3.c.

Dejando de lado la intención, en el apartado 3.b propuse considerar como discriminación directa los casos en que se detecte una relación *estrecha o fuerte* entre las convicciones religiosas del perjudicado y el trato desfavorable que recibe (cuando el trato desfavorable se justifique expresamente por las convicciones religiosas o cuando no se mencione otra justificación, o esta no sea mínimamente verosímil). Estos casos tendrán normalmente una repercusión estrictamente individual.

Según la propuesta que aquí se hace, los demás casos en que una persona con determinadas convicciones religiosas sufra un trato desfavorable o una desventaja particular deberían analizarse con el esquema de la discriminación indirecta: si la empresa (al tomar su decisión) aporta una justificación verosímil, entonces se trataría de prácticas *aparentemente* neutras. Las prácticas aparentemente neutras son más difíciles de identificar como actos de discriminación y por eso es importante analizarlas con precisión.

Así, ante una desventaja que afectara a personas de determinada religión, la empresa debería acreditar una necesidad muy concreta de adoptar una decisión perjudicial (como imponer una política general de neutralidad religiosa). Esta necesidad debería ser cualificada: un riesgo económico directo e incluso, como se desprende indirectamente de la sentencia de *Bouagnaoui*, un riesgo de cierta entidad, más grave que el simple deseo de no desagradar a un cliente concreto. En todo caso, ello no parece incompatible con una prohibición incondicionada de realizar proselitismo en el entorno de trabajo, algo que no puede vincularse al solo hecho de portar un símbolo individual.

Por lo demás, tanto en la discriminación directa como en la indirecta, la carga de probar una justificación legítima debería corresponder a quien detenta



el poder de decisión (la empresa), que tendría más facilidad que el trabajador para demostrar una razón distinta de las convicciones religiosas.

4. Hacia una crítica de las identidades institucionales

Expuesto el problema técnico de la confusión entre discriminación directa e indirecta, a continuación trataré de esbozar una crítica de la idea de identidad institucional.

En los casos relativos al hiyab que se han analizado, se revela una tensión entre el principio de neutralidad religiosa de las organizaciones (privadas) y distintos valores en los que se funda la Unión Europea: la igualdad, la libertad o el pluralismo, por mencionar los más arraigados en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros.

En estos casos, proyectar la neutralidad institucional religiosa sobre los ciudadanos que trabajan en una empresa equivale a imponerles una cesura radical entre su vida privada y su vida pública. Esta concepción olvida que los símbolos religiosos individuales no son símbolos institucionales, lo que quiere decir que no comprometen a nadie más que a quien los exhibe. Y con carácter general, no corresponde a los poderes públicos valorar dicho compromiso individual.

Por otra parte, el prejuicio que alimenta el rechazo al hiyab olvida también que la tradición europea ha admitido, y admite aún hoy, atuendos que cubrieran el cabello (o incluso el rostro) en numerosas situaciones, tanto con connotaciones religiosas como sin estas connotaciones. Así, por ejemplo, en las ceremonias matrimoniales católicas no es inusual que la prometida se cubra el cabello; por otra parte, casi todas las vestimentas folklóricas tradicionales incorporan una u otra forma de tocado femenino y, en la vida cotidiana, sobre todo en el ámbito rural, las mujeres europeas también han utilizado con normalidad un pañuelo para cubrirse el cabello. Hasta hace poco más de un siglo, además, era frecuente que algunas mujeres se cubrieran incluso el rostro en eventos sociales con afluencia de público, como recogen distintas



manifestaciones artísticas: en la ópera, entre otros ejemplos, pueden mencionarse *Un ballo in maschera*, de G. Verdi, o *El Murciélagu (Il Pipistrello)*, de J. Strauss, estrenadas respectivamente en 1859 y 1874.

En el fondo, el rechazo al hiyab refleja el arraigo de un discurso político, y jurídico, que exalta las identidades institucionales. Un discurso que ha llegado a permear el Derecho primario de la Unión Europea, cuando el Tratado de la UE determina que la Unión respetará la «identidad nacional» de los Estados miembros, terminología que parece innecesaria para decretar el respeto a la organización política y constitucional de los propios Estados. Desafortunadamente, parece olvidarse que el discurso de las identidades tiene siempre un sustrato irracional. Irracionalidad que, en el caso de las identidades institucionales, puede desplegar un enorme potencial segregador y destructivo. En concreto, la manifestación nacionalista de la identidad institucional (en este caso aplicada a los Estados) se encuentra en el origen de dos guerras de alcance mundial y, más recientemente, en la justificación del Gobierno ruso para invadir militarmente Ucrania. Ideas que, en todo caso, sobrepasan el propósito del presente trabajo, pero que han sido objeto de un magistral estudio de N. Magaldi, titulado «El nacionalismo es la guerra».

A modo de conclusión, cabe sintetizar la argumentación de este trabajo en las siguientes ideas. Si el discurso de las identidades resulta siempre peligroso, reconocer de modo general un derecho de las organizaciones a dotarse de una identidad religiosa (ya sea la neutralidad, ya sea la confesionalidad) suscita una tensión con los valores del pluralismo y la libertad. Esta afirmación no impide defender que el espacio de trabajo no debe ser un lugar de proselitismo ni de disputas religiosas, objetivos perfectamente legítimos para los cuales, sin embargo, no es necesario prohibir todo símbolo religioso (principio de proporcionalidad).

De este modo, la identidad religiosa de las organizaciones sería admisible, por una parte, como garantía institucional de derechos individuales (iglesias o colegios con un ideario específico). Por otra parte, en el caso de las sociedades con ánimo de lucro, la decisión empresarial de adoptar una identidad religiosa (incluyendo la neutralidad) debería justificarse por el riesgo *concreto* de un



perjuicio económico significativo. Con ello, en definitiva, se trata de evitar que la libertad de empresa se convierta en una herramienta para imponer las convicciones mayoritarias a las minorías.

Bibliografía

R. ALONSO GARCÍA, D. SARMIENTO, *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Explicaciones, concordancias, jurisprudencia*, Ed. Civitas, Madrid 2006.

J.L. ARANGUREN, *Sobre imagen, identidad y heterodoxia*, Ed. Taurus, Madrid 1981.

N. BOBBIO, *Igualdad y libertad*, Ed. Paidós, Madrid, 1993 (trad. P. Aragón; orig. *Eguaglianza*, en *Enciclopedia del Novecento*, vol. II, pp. 355-364).

P. BOURDIEU, *La distinction*, Ed. Minuit, Paris, 1979.

E. COBREROS MENDAZONA, *Discriminación por indiferenciación. Estudio y propuesta*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», n. 81, 2007, pp. 71-114.

J.M. CONTRERAS MAZARÍO, *El TJUE no prohíbe el uso del velo islámico*, en «Revista de Derecho Comunitario Europeo», n. 57, 2017, pp. 577-613.

R.A. DROOGSMA, *Redefining Hijab: American Muslim Women's Standpoints on Veiling*, en «Journal of Applied Communication Research», vol. 35, n. 3, 2007, pp. 294-319.

L. FERRAJOLI, *Principia iuris. I. Teoría del derecho*, Ed. Trotta, Madrid 2016 (Trad. P. Andrés Ibáñez, A. Ruiz Miguel, L. Prieto Sanchís, M. Gascón, J. C. Bayón).

K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Ed. C.F. Müller, Heidelberg 1999 (20ª ed.).

N. MAGALDI, *El nacionalismo es la guerra. Una explicación contextual de la situación en Cataluña*, en «Democrazia e Sicurezza», n. 3, 2017, pp. 3-33.

M.J. MONTORO CHINER, J.M. ALEGRE ÁVILA, *Música, Derecho y epidemia: dietario de un ritornello que no cesa*, Barcelona, Atelier 2022.

S.A. MRAYAN, A.I. SALEH, *Not Without Their Hijab: Being a Muslim Female Student at A Mid-Southern University*, en «International Journal of Sociology of Education», vol. 5, n. 3, 2016, pp. 244-267.

N. MUSTAFA, *Muslim Women don't need saving. Gendered Islamophobia in Europe*, Transnational Institute, Amsterdam 2020.

E. PASCUAL LLANOS, *El hijab*, en «Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones», n. 20, 2015, pp. 165-191.



S. PÉREZ ÁLVAREZ, *Marco costituzional del uso del velo y del pañuelo islámico en la sociedad española contemporánea: ¿señas de identidad ideológica y/o cultural?*, en «Foro, Nueva época», n. 13, 2011, pp. 139-187.

T. RAMADAN, *Mi visión del Islam occidental*, Ed. Kairós, Barcelona 2011 (Trad. de D. González Raga y F. Mora); esiste traduzione al italiano con el título *Islam e libertà*, Einaudi, Torino 2010.

E. ROBLES-MATEO, L. TAOUATI-LAMCHACHTI, *El velo islámico durante tiempos de COVID-19. Análisis sobre la representación de la mujer con hiyab en la prensa digital española durante las cinco olas del coronavirus*, en «Razón y palabra», n. 113, 2022, pp. 245-263.



Narrate da Sud: migrazioni e sicurezza nei quotidiani tunisini

di Laura Morreale e Alessandro Ricci *

Abstract: This study explores the relationship between migrations and its representations in the Southern Mediterranean. It aims to do so by studying two among the most important Tunisian newspapers. Usually underestimated and ignored by the Northern shore, it is important to understand how the local press approaches to the phenomenon in order to observe differences and similarities between the two contexts, often perceived as opposite. On the contrary, results demonstrate that, for many aspects, the attitudes shown by the two shores' press are similar. On both sides, it tends to emphasize the security aspects and the menaces that migrations can pose to a country. The year taken into consideration for the study is 2016, which represented the climax in a process of important changes in the Mediterranean management of the migration flows.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Metodologia – 3. Il controllo delle frontiere: tra arrivi e partenze – 4. Uno sguardo all'estero: i rapporti tra Tunisia e Europa – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Da un decennio a questa parte, il rigido sistema europeo di gestione e controllo delle migrazioni è stato messo in crisi da ingenti movimenti di persone che hanno interessato le due sponde del Mediterraneo. L'accelerazione del fenomeno migratorio appare causata dalla sovrapposizione di una serie di fattori: crisi economiche, conflitti armati, cambiamenti climatici hanno generato una tempesta

* Laura Morreale è dottoranda in Legalità, culture politiche e democrazia presso l'Università degli Studi di Perugia; Alessandro Ricci è laureato all'Università degli Studi di Napoli L'Orientale e ricercatore presso l'Istituto di ricerche internazionali Archivio Disarmo – IRIAD, Roma. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 28 aprile 2023. Gli autori hanno lavorato congiuntamente all'articolo e alla stesura di introduzione e conclusioni; sono da attribuire in particolare ad Alessandro Ricci i paragrafi 2 e 4, mentre va attribuito a Laura Morreale il paragrafo 3.



perfetta che ha portato milioni di persone ad abbandonare il proprio Paese di origine in cerca di una condizione migliore di vita per sé e per i propri familiari.

L'accresciuta securitizzazione dei confini di fronte all'aumentare del numero di migranti che si presentano alle frontiere europee ha reso il fenomeno uno dei principali argomenti di dibattito¹. Facendo da sfondo al proliferare delle politiche di gestione delle migrazioni e alle loro contraddizioni, il discorso pubblico è stato pesantemente orientato dai mezzi di comunicazione e caratterizzato il più delle volte da una polarizzazione dei toni e da una spiccata autoreferenzialità. Studi sui media europei hanno mostrato come la preminenza sulla stampa venga data agli aspetti economici² e dal secondo decennio del nuovo secolo alle "minacce" poste dall'immigrazione³ con particolare riferimento ad asserite connessioni con il terrorismo⁴.

Mentre esistono importanti studi sulla rappresentazione del presunto rischio migrazione per la sicurezza dei Paesi di approdo⁵, nel dibattito il grande assente è la rappresentazione mediatica del fenomeno migratorio fornita dai Paesi di provenienza. Affrontando la questione da un punto di vista meno esplorato, se non ignorato del tutto, il presente lavoro si propone di analizzare gli aspetti salienti del dibattito pubblico sviluppatosi sulla sponda Sud del Mediterraneo. Terreno dello studio è un Paese che, per motivi geografici e storici, è particolarmente vicino e rilevante per l'Italia, cioè la Tunisia.

¹ J. HUYSMANS, *The politics of insecurity: fear, migration, and asylum in the EU*, Routledge, Abingdon-New York 2006.

² A. CAVIEDES, *An Emerging 'European' News Portrayal of Immigration?*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 41, n. 6, 2015, pp. 897-917.

³ F. BATTISTELLI, F. FARRUGGIA, M.G. GALANTINO, G. RICOTTA, *Affrontarsi o confrontarsi? il "rischio" immigrati sulla stampa italiana e nella periferia di Tor Sapienza a Roma*, in «Sicurezza e scienze sociali», vol. 4, n. 1, 2016, pp. 1-27.

⁴ M.G. GALANTINO, *The migration–terrorism nexus: An analysis of German and Italian press coverage of the 'refugee crisis'*, in «European Journal of Criminology», 2020, pp. 1-23.

⁵ V. BOVE, T. BÖHMELT, *Does Immigration Induce Terrorism?* in «The Journal of Politics» n. 2, 2016, pp. 572-588; R. EVANGELISTA, A. LATINO (a cura di). *Con-vivere nel (dis)ordine. Conflitto e sicurezza nella società della globalizzazione*. Editoriale Scientifica, Napoli 2018.



La scelta di approfondire il tema delle migrazioni e della loro rappresentazione come un problema legato alla sicurezza è dovuta all'interesse rivestito dalla pervasività della rappresentazione del fenomeno migratorio come problema securitario nella società italiana – ed europea – contemporanea. Tale rappresentazione si è costruita e rafforzata a partire da una congiuntura di trasformazioni economiche e sociali, lasciando in secondo piano le contraddizioni che questa crea in ambiti che vanno dal lavoro, alle relazioni internazionali ai legami interpersonali⁶. A ciò si aggiunge la mancanza di studi sulle rappresentazioni offerte sul tema dalla stampa araba, dal cui studio possono emergere aspetti poco noti ma non per questo meno significativi.

Il *corpus* oggetto dell'indagine è stato costruito raccogliendo articoli in lingua araba pubblicati da due testate giornalistiche e un blog tunisini durante tutto il 2016. La scelta temporale non è casuale: il 2016 è stato l'anno a cavallo tra il picco delle migrazioni sulla rotta del Mediterraneo centrale – che secondo le stime dell'UNHCR nel solo 2015 ha coinvolto circa 1 milione di persone⁷ – e le risposte messe in campo dai Paesi della regione in ordine ai processi migratori. Infatti, in seguito all'eccezionale portata dei flussi e al conseguente aumento del livello di conflitto nella gestione dei confini europei che hanno portato ad un ripensamento delle politiche di frontiera⁸, nel 2016 si sono moltiplicate le iniziative messe in campo tra le due sponde del Mediterraneo per far fronte alla c.d. “crisi dei migranti”.

In particolare, la Tunisia d'intesa con l'Unione Europea, ha dato vita ad un processo di facilitazione dei rimpatri dei migranti provenienti dal proprio territorio. In questo modo, il governo tunisino si è posto come uno degli agenti più

⁶ M. AMBROSINI, *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella, Assisi 2014.

⁷ UNHCR, *Mediterraneo, aumentano i morti e le tragedie: lo rivela la rappresentazione grafica dei dati dell'UNHCR*, UNHCR Italia, 10 Giugno 2022.

⁸ S. HESS, B. KASPAREK, *De- and Restabilising Schengen. The European Border Regime After the Summer of Migration*, in «Cuadernos Europeos de Deusto», n. 56, 2017, pp. 47-77.



collaborativi nell’attuazione delle c.d. politiche di “esternalizzazione” delle frontiere europee, volte a demandare a Paesi terzi il compito di prevenire gli ingressi⁹. Contemporaneamente, decisioni cruciali quali gli accordi tra l’Unione Europea e la Turchia hanno avuto come conseguenza “inattesa” lo spostamento delle rotte migratorie a ovest verso gli Stati del Nord Africa.

Altri fattori sono stati rilevanti per la scelta del caso studio. Oltre a essere un Paese i cui cittadini sono partiti numerosi nella speranza di raggiungere le coste italiane nel corso dell’ultimo decennio, la Tunisia è al contempo sia una zona di transito per molte persone che intendono raggiungere l’Europa dall’Africa e dal Medio Oriente, sia un punto di arrivo sufficientemente attrattivo per i migranti che progettano di soggiornarvi temporaneamente, o anche stabilirvisi definitivamente¹⁰. La situazione dei migranti nel Paese molto raramente arriva a occupare un posto nella stampa europea, che tratta della Tunisia esclusivamente come punto di origine dei flussi migratori. Un’eccezione si è registrata nel febbraio 2023, quando un discorso del Presidente della Repubblica tunisino contro la forte presenza di immigrati subsahariani nel Paese ha scatenato reazioni nella società locale così come nell’opinione pubblica internazionale¹¹.

Un ultimo motivo per scegliere la Tunisia come oggetto di studio è il processo di democratizzazione che ha caratterizzato la storia recente del Paese, peraltro già noto in precedenza per un certo grado di modernizzazione, che ha suggerito la presenza di una maggiore libertà di stampa rispetto ai suoi vicini. Verificare come, all’indomani delle c.d. “primavere arabe” e dell’“emergenza migranti”, la stampa

⁹ F. CELATA, R. COLETTI, A. STOCCHIERO, *Neighborhood Policy, Cross-border Cooperation and the Re-bordering of the Italy–Tunisia Frontier*, in «Journal of Borderlands Studies», 2016, pp. 379-393.

¹⁰ Dato spesso trascurato dai non addetti ai lavori, la maggioranza delle persone che in Africa si spostano al di fuori dei confini nazionali resta comunque nel continente, cfr. A. ADEPOJU, *Migrants and Refugees in Africa*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2019.

¹¹ In quel frangente, gran parte dei giornali italiani ha riportato la notizia, ricollegandola quasi esclusivamente al rischio di un possibile aumento dei flussi migratori verso il nostro Paese. In ogni caso, gran parte dei quotidiani *mainstream* ha sottaciuto le conseguenze, e ancor più le cause, di quelle parole di allarme.



tunisina trattava le medesime questioni che occupavano le prime pagine dei quotidiani europei rappresenta un contributo a bilanciare il punto di vista eurocentrico che domina solitamente questo filone di studi.

Un lavoro che guarda al periodo in cui la rivoluzione tunisina sembrava aver rappresentato effettivamente una svolta verso la democrazia è poi particolarmente significativo alla luce dei limiti emersi negli anni più recenti, in un contesto attualmente dominato da una forte disillusione rispetto al cambiamento politico e dai timori di un ritorno all'autoritarismo. L'emergente attenzione della politica tunisina verso il tema della sicurezza pubblica in quel frangente storico deve essere tenuta a mente come l'indizio di un riposizionamento, in una trattazione che cerca di verificare l'amplificazione di un *frame* securitario *anche* presso i media di un Paese in via di sviluppo¹². Pertanto questo studio, ancorché esplorativo per quanto riguarda i suoi obiettivi, si focalizza sulla percezione dell'opinione pubblica tunisina chiamata a reagire al fenomeno migratorio in concomitanza con le profonde crisi sociali e politiche che hanno investito la giovane democrazia nordafricana nell'ultimo decennio.

Osservare il ruolo che i media hanno avuto nella creazione di rappresentazioni sociali delle migrazioni e dei migranti sembra particolarmente utile per una maggiore comprensione di alcuni degli elementi che hanno caratterizzato il dibattito pubblico del Paese e dell'impatto che essi hanno avuto nel corso degli ultimi anni sulla società tunisina. Approfondire un contesto a noi vicino, ma ignorato o considerato unicamente per i suoi riflessi nell'"esterno" europeo e italiano¹³, significa gettare luce sulla rappresentazione sociale di un fenomeno epocale come le mi-

¹² R.H. SANTINI, G. CIMINI, *The politics of security reform in post-2011 Tunisia: assessing the role of exogenous shocks, domestic policy entrepreneurs and external actors*, in «Middle Eastern Studies», n. 55, 2019, pp. 225-24.

¹³ Oltre ai già citati accordi Unione Europea/Turchia, in materia di immigrazione per quanto riguarda il nostro Paese in riferimento al 2016 sono anche da ricordare gli accordi bilaterali con il Sudan e l'inizio dell'addestramento della guardia costiera libica all'interno della missione Sophia, nel quadro delle missioni sponsorizzate dall'UE.



grazioni da parte di un Paese che svolge un ruolo rilevante sia come base di partenza, sia come tramite, sia infine come meta e i cui rapporti con l'Europa, e specialmente con l'Italia, sono particolarmente intensi¹⁴.

2. Metodologia

Ai fini della ricerca sono stati individuati due dei più importanti quotidiani tunisini in lingua araba, tanto per la loro storia quanto per la loro notorietà e diffusione nel panorama tunisino¹⁵: *Al Chourouk* (الشروق) e *Assabah* (الصباح). Il presupposto metodologico è che alla loro popolarità corrisponda una maggiore autorevolezza nella percezione dei lettori, oltre che una maggiore capacità di fornire un'adeguata copertura mediatica degli eventi. Entrambe le testate risultano gestite da agenzie di stampa private, rispettivamente *Dar Anouar* e *Dar Assabah*, anche se la seconda vede oggi più del 70% delle sue azioni nelle mani dello Stato, in seguito alla confisca dei beni appartenenti a membri della famiglia dell'ex presidente Ben Ali¹⁶.

Nonostante i cambiamenti post-rivoluzione abbiano avuto risvolti positivi riguardo alla libertà di espressione, l'informazione indipendente incontra ancora una certa difficoltà ad affermarsi, e forse proprio per questo ricorre a modalità alternative a quelle già consolidate quali giornali o canali televisivi. Un prodotto interessante in questo senso è il blog *Nawaat* (نواة)¹⁷, che si definisce come una "piattaforma collettiva indipendente" a cui collaborano giornalisti e blogger, fondata nel 2004 e sottoposta a censura in Tunisia fino al 2011¹⁸. Anche il repertorio

¹⁴ Sugli insediamenti italiani in Tunisia cfr. G. GIANTURCO, C. ZACCAI, *Italiani in Tunisia. Passato e presente di un'emigrazione*, Guerini Scientifica, Milano 2004.

¹⁵ REPORTERS SANS FRONTIÈRES, *Journalisme en Tunisie: l'heure de vérité*, 19 gennaio 2022.

¹⁶ MEDIA OWNERSHIP MONITOR TUNISIA, *Dar Assabah*, 2016.

¹⁷ Si veda il sito del blog *Nawaat*, <http://nawaat.org/portail/>.

¹⁸ Con la fine del regime di Ben Ali, l'agenzia tunisina per Internet (ATI) ha interrotto la propria attività di censura che conduceva fin dal 1996 nei confronti dei siti web considerati ostili al regime tra i quali proprio *Nawaat*. Sul ruolo della censura di internet in Tunisia cfr. B. WAGNER, *Push-button-*



di *Nawaat* sul tema delle migrazioni relativo all'anno 2016 – sebbene molto circoscritto se confrontato con i quotidiani – è stato preso in considerazione ai fini di questa ricerca. La peculiarità di questo blog, che lo rende degno di nota nel panorama tunisino dell'informazione, risiede non tanto nella copertura delle notizie, quanto nell'offrire punti di vista critici su questioni di interesse nazionale.

Il *corpus* di articoli analizzati per lo studio delle singole testate è stato creato attraverso l'utilizzo di motori di ricerca online interni ed esterni ai rispettivi siti web. La ricerca ha infatti interessato le versioni online delle testate, scelte soprattutto per motivi di accessibilità. Di particolare utilità nella fase di raccolta è stato l'utilizzo di un sito internet che funge sia da archivio web sia da aggregatore di notizie, e che permette la ricerca per parole chiave e la selezione dell'arco temporale di interesse¹⁹. Attraverso l'utilizzo di alcune parole chiave tra le quali «crisi migratoria», «migrazione»²⁰ e «rifugiati» è stato possibile risalire agevolmente agli articoli che trattavano della questione.

Dal vasto elenco di articoli che la ricerca per parole chiave ha restituito sono stati estrapolati esclusivamente quelli pubblicati dai due giornali presi in considerazione per la ricerca. Dopo questa prima scrematura, sono stati selezionati circa 120 articoli da analizzare, con una simile distribuzione tra le due testate. I dati così ottenuti ci hanno permesso di guardare al contesto migratorio tunisino da più punti di vista e di ricostruire un quadro piuttosto completo sulla rappresentazione del fenomeno che emerge dalla stampa locale in lingua araba.

Gli articoli del *corpus* sono stati letti, tradotti dall'arabo all'italiano e analizzati nel loro contenuto. Essi sono stati poi raggruppati secondo un criterio di somiglianza formale e tematica. In questo senso, una prima divisione è stata operata seguendo il punto di vista territoriale (nazionale, regionale, internazionale) dal

autocracy in Tunisia: Analysing the role of Internet infrastructure, institutions and international markets in creating a Tunisian censorship regime, in «Telecommunications Policy», vol. 36, n. 6, 2012, pp. 484-492.

¹⁹ Si veda il sito *Turess*, <https://www.turess.com/>.

²⁰ È bene fare una precisazione di carattere linguistico. La lingua araba non distingue i concetti di “emigrazione” e “immigrazione”, compresi entrambi nel termine onnicomprensivo *hijra* (dalla radice semitica trilittera h-j-r). Nelle traduzioni degli articoli qui riportate, il più delle volte si è reputato di poter ricomprendere il termine nella sua accezione di “migrazione”. Quando richiesto dal contesto semantico è stata invece preferita una delle due accezioni più specifiche.



quale si guarda alle migrazioni. In generale, si è ritenuto di suddividere i testi – e dunque la relativa analisi – in due macrogruppi: quelli che si concentrano sul controllo delle frontiere tunisine, senza distinzione tra ingressi e partenze, e quelli che trattano delle migrazioni guardando all'esterno del Paese, e in particolare all'Europa. Pur non rappresentando una differenza sempre così netta, il criterio della prospettiva interna o esterna è stato adottato nello svolgimento dell'analisi nei due paragrafi principali.

Nel terzo paragrafo sono stati inclusi gli articoli che riguardano eventi e dati riferiti alla Tunisia e alla regione nordafricana. Tra gli articoli di questo primo gruppo, si distinguono per la loro frequenza e la loro struttura alcuni testi che richiamano dichiarazioni ufficiali del Ministero dell'Interno. Si tratta di brevi comunicati in cui sono riportate le attività condotte dalle forze dell'ordine tunisine, finalizzate a bloccare qualsiasi tipo di flusso, in entrata e in uscita, dalle frontiere terrestri e marittime. Essi costituiscono circa la metà del *corpus* raccolto, un dato che fornisce già una prima indicazione rispetto alla scelta da parte della stampa di inquadrare le migrazioni come una questione legata alla sicurezza nazionale. Oltre a questi, sono presenti anche articoli più ampi che hanno come filo conduttore le azioni di controllo delle frontiere.

Il quarto paragrafo analizza invece i testi che si occupano di politiche migratorie europee, come pure dell'emigrazione (in particolare tunisina) verso l'Europa. In generale, gli articoli presi in esame in questa sezione riferiscono avvenimenti politici e dichiarazioni, da parte di esponenti politici, tunisini ed europei, inerenti alla c.d. "crisi dei migranti". In questo gruppo di articoli sono anche inclusi quelli che hanno come oggetto principale le comunità di tunisini immigrati all'estero che, come vedremo, è un *topos* ricorrente nella stampa del Paese.

È da segnalare che la categorizzazione qui proposta non è rigida, poiché frequentemente gli aspetti considerati si sovrappongono. Si tratta piuttosto di un criterio volto a sottolineare alcune tendenze che ricorrono nell'approccio al fenomeno da parte del giornalismo tunisino *mainstream*, inevitabilmente legate alla lettura delle migrazioni dominante che difficilmente viene messa in discussione dai mezzi di comunicazione tradizionali. Pur avendo strutture differenti (che variano dalla forma del comunicato, alle inchieste giornalistiche, alla cronaca), le



varie tipologie di articoli affrontano in maniera abbastanza simile il tema delle migrazioni.

La ricerca presenta prima i risultati dell'indagine per poi proporre alcune considerazioni finali. Nel corso della trattazione verranno utilizzati alcuni estratti di testi (provenienti sia dai due giornali sia dal blog indipendente) ritenuti esemplificativi di connotati particolarmente interessanti. Oltre a esporre delle considerazioni finali sul *frame* utilizzato dai media tunisini per inquadrare le migrazioni, nella sezione conclusiva si tenterà di comprendere se e in che misura questi ricorrono a toni simili o dissimili rispetto a quelli adottati dalla stampa europea, in particolar modo nella rappresentazione del collegamento tra la migrazione e la sicurezza, interna e internazionale.

3. Il controllo delle frontiere: tra arrivi e partenze

Gran parte delle notizie presenti sui due giornali esaminati riferite al contesto tunisino o, più in generale, all'area del Maghreb²¹, affronta i fenomeni migratori come un problema per la sicurezza, da contrastare non solo a livello nazionale, ma anche regionale, tramite politiche congiunte. All'interno degli articoli, il termine migrazione è affiancato quasi sempre dall'aggettivo "illegale" e compare molto spesso in articoli i cui argomenti centrali sono in realtà il terrorismo e i traffici illeciti di vario genere. Ciò avviene in particolare nei brevi testi che riportano l'azione delle forze di controllo delle frontiere. In questi casi, sugli avvenimenti in questione non viene mai condotto un approfondimento indipendente, né espresso un giudizio: le testate si limitano a divulgare i dati provenienti dai resoconti resi pubblici dalle istituzioni tunisine.

²¹ Bisogna evidenziare che molte delle notizie riferite agli altri Paesi dell'area, in particolare Libia e Algeria, non sono elaborate autonomamente dai giornali tunisini, i quali spesso si limitano a riprenderle dalle testate di quei Paesi o da quelle internazionali. Tuttavia, il fatto che scelgano di riportare determinate notizie che riguardano gli Stati confinanti è comunque significativo di una condivisione delle rappresentazioni veicolate dalle testate straniere.



In questo contesto, gli attraversamenti clandestini sventati e le persone fermate sono spesso enumerati *insieme* ad arresti legati al terrorismo e al contrabbando di armi, alcolici e stupefacenti. L'elevata ricorrenza di questo espediente lascia intendere una visione delle migrazioni come fenomeno collaterale di altri tipi di traffici illeciti, in un più ampio discorso legato alla sicurezza del Paese.

Questo tipo di articoli ha per oggetto operazioni compiute dalle forze armate in un arco temporale delimitato, ad esempio una settimana, seguendo la struttura tipica dei report periodici prodotti dagli ambienti militari e di polizia per aggiornare i governi sulle attività condotte:

Il Ministero dell'Interno ha reso noto in un comunicato [...], che i reparti della Guardia Nazionale in tutto il territorio della Repubblica hanno conseguito, nel periodo dal 15 maggio al 21 maggio 2016, i seguenti risultati: sventate 182 operazioni di contrabbando [...]; arresto di 1037 agenti [...]; sequestro di 3.616 lattine di birra e 13 bottiglie di vino [di contrabbando] [...]; sequestro di 58kg [...] di hashish. Sventati 3 tentativi di attraversamento clandestino del confine terrestre e arrestate 9 persone che oltrepassavano [il confine]. Sventati 2 tentativi di attraversamento clandestino del confine marittimo e arrestate 41 persone²².

In questo modo, il lettore dell'articolo potrebbe intendere che ci sia un nesso tra gli avvenimenti citati, pur non essendo in realtà specificato nulla a riguardo, data la significativa assenza di riferimenti a luogo e data esatta degli eventi. Manca inoltre qualsiasi accenno all'identità dei migranti, alla presenza tra gli arrestati di eventuali trafficanti e al destino loro riservato dopo l'arresto. L'accostamento delle migrazioni a forme di illegalità rimanda a un'immagine di pericolo, nonostante non sia mai esplicitato quale sia il rapporto tra gli avvenimenti riportati, o addirittura se ve ne sia uno.

Altrettanto frequenti sono notizie che si focalizzano esclusivamente su partenze o ingressi bloccati dalle autorità nazionali, senza menzionare altri tipi di operazioni. Anche in questo caso, non si tratta di testi originali, ma di riprodu-

²² Ministero dell'Interno: *Sventate 182 operazioni di contrabbando e arrestati 1037 agenti in una settimana: Al Chourouk*, 23 maggio 2016 (traduzione titolo degli autori).



zioni pedissequa di quanto viene comunicato dal Ministero dell'Interno. Diversamente dagli articoli più generali, in questi viene specificato il luogo presso cui i migranti sono stati fermati e l'obiettivo del loro tentativo di spostamento: il raggiungimento delle coste italiane, l'ingresso in Tunisia dai Paesi limitrofi o la fuoriuscita dal Paese per raggiungere la Libia. Viene riferita in molti casi la nazionalità dei soggetti coinvolti, tunisini o stranieri; questi ultimi sono spesso cittadini siriani o di nazionalità africane, in alcuni casi non meglio precisate, dei quali si parla soprattutto in relazione ad arresti presso i confini terrestri. Raramente viene esplicitato a che tipo di misure vanno incontro le persone arrestate e ciò è probabilmente collegabile alla carenza di politiche chiare sul trattamento dei cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale.

Mentre le cronache su intercettazioni di migranti ai confini terrestri coinvolgono soprattutto cittadini di Paesi terzi, i tentativi di migrazione via mare riportati dai giornali riguardano prevalentemente cittadini tunisini. È interessante notare come in alcuni articoli si tenda a far riferimento a precedenti penali di uno o più individui coinvolti, sebbene non si tratti di attività legate alla migrazione clandestina, quali furto, detenzione di armi o spaccio. Questa scelta potrebbe essere indicativa di una tendenza a presentare negativamente le persone che tentano di lasciare il Paese o di giustificare il ricorso a misure forti per fermare le partenze. Ancora una volta, la semantica securitaria risulta prevalente nella narrazione della stampa generalista.

La frequenza di questo genere di articoli è emblematica della volontà delle autorità tunisine non solo di limitare il più possibile l'attraversamento dei confini, ma anche di rendere noti i traguardi raggiunti nell'ambito del controllo delle frontiere. In questo contesto, i mezzi di comunicazione tradizionali assumono il ruolo di amplificatori del successo che le istituzioni reclamano nella gestione dei confini come elemento costitutivo della sicurezza nazionale.

L'ottica per cui gli spostamenti di persone al di fuori dei canali legali vengono trattati come reati analoghi a forme di contrabbando trova spazio anche negli articoli di respiro internazionale. Il riferimento a una simile concezione delle migrazioni è implicito, ma intuibile, in vari articoli relativi ai rapporti di cooperazione tra i paesi nordafricani:



Secondo le indiscrezioni [...] sul progetto della dichiarazione finale dell’ottavo incontro dei Paesi vicini alla Libia, i punti più importanti che saranno annunciati sono i seguenti: [...] assumersi le proprie responsabilità nel contrasto al terrorismo, alla criminalità e all’immigrazione illegale²³.

L’incontro [tra rappresentanti marocchini e algerini] ha permesso di confrontarsi sui temi «della sicurezza regionale, in particolare della lotta al terrorismo, criminalità organizzata internazionale, questioni relative all’immigrazione e problemi dello sviluppo»²⁴.

Parallelamente a quanto precedentemente riferito circa le azioni delle forze dell’ordine tunisine, i giornali presi in esame riportano talvolta notizie pubblicate dalla stampa di altri Paesi della regione che trattano delle operazioni di lotta al contrabbando, accennando alla fine anche agli arresti di persone che tentavano di attraversare le frontiere.

Altri articoli suggeriscono in modo più esplicito l’esistenza di legami tra migrazioni e terrorismo, lasciando intendere che la presenza di flussi migratori rappresenta per le associazioni terroristiche un beneficio e una minaccia alla sicurezza del Paese:

Alcuni residenti di Raoued [località nel nord del Paese, N.d.A.] hanno inviato una richiesta alle autorità competenti tramite *Assabah News* affinché demoliscano dei ruderi, affermando che sono diventati un punto d’incontro di delinquenti e terroristi. Ci hanno spiegato che le rovine vengono utilizzate dai trafficanti per organizzare le partenze clandestine di persone che vogliono emigrare illegalmente in Italia [...]. Un residente ci ha rivelato che [...] vi si riuniscono delinquenti e alcolisti, e [...] uomini barbuti e donne col *niqab*, forse per pianificare atti terroristici o altre attività. [...] Ha inoltre affermato che da tempo il luogo è stato sfruttato dai trafficanti che trasportano persone che sognano di emigrare verso l’altra sponda [del Mediterraneo]²⁵.

²³ *Esclusivo: ecco i punti più importanti che saranno annunciati dal vertice dei Ministri degli Esteri dei paesi vicini alla Libia: Assabah news*, 22 marzo 2016 (traduzione titolo degli autori).

²⁴ *Le sfide alla sicurezza riaccendono le relazioni tra Marocco e Algeria: Al Chourouk*, 17 luglio 2016 (traduzione titolo degli autori).

²⁵ *“Ruderi” sulla spiaggia di Raoued trasformate in covo di delinquenti, alcuni dei quali sospettati di terrorismo: Assabah news*, 17 agosto 2016 (traduzione titolo degli autori).



Pur non entrando nel merito della relazione tra gli organizzatori di traversate e i presunti terroristi, è chiaro che entrambi vengano presentati da parte dei giornali in modo simile come un pericolo per la sicurezza dei residenti. Altri testi sono ancora più diretti nel dipingere le migrazioni come occasione per aspiranti terroristi di spostarsi, mescolandosi ai migranti:

[...] le autorità algerine avrebbero scambiato con le loro controparti tunisine, francesi e di altri Stati europei informazioni riguardanti l'esistenza di terroristi entrati nello spazio Schengen, dopo essersi infiltrati in un convoglio di migranti clandestini partito dalle coste libiche [...]. Le forze di sicurezza algerine ammoniscono che i crescenti flussi di immigrazione illegale dalla Libia verso il sud dell'Europa non sono innocui, soprattutto di fronte all'evidenza che le leadership terroristiche supportano queste operazioni. [...] Le confessioni di molti terroristi e trafficanti, specialmente al confine algerino con il Mali e la Libia, hanno ammesso l'infiltrazione di terroristi e reclute in convogli di migranti²⁶.

Sebbene l'esistenza di reti criminali che gestiscono i flussi migratori sia nota, ridurre la complessità delle migrazioni che attraversano questi Paesi ad una questione unicamente legata al loro sfruttamento da parte di trafficanti e terroristi è una semplificazione strumentale per legittimare il ricorso, da parte degli Stati, a misure repressive della libertà di movimento.

Dall'analisi fin qui condotta si evince come le migrazioni vengano trattate dalla stampa tunisina principalmente con toni emergenziali, creando la percezione di un legame con la sicurezza del Paese anche laddove non è diretto né dimostrato. Al contempo, il migrante è criminalizzato a prescindere dalle sue intenzioni e dalle motivazioni che lo spingono a mettersi in viaggio²⁷. Tale dimensione simbolica rafforza la convinzione che, ancora una volta, il *frame* securitario

²⁶ Si spostano con documenti di africani deceduti e passaporti libici falsi: allerta in Europa alla ricerca dei terroristi infiltrati dalla Libia come migranti: *Assabah news*, 19 novembre 2016 (traduzione titolo degli autori).

²⁷ Questa lettura è generalmente amplificata dai quotidiani, come appare da numerose notizie comparse sui giornali. Ad esempio: *L'Algeria vieta a tutti i cittadini stranieri di recarsi al confine con la Libia*: *Assabah news*, 26 gennaio 2016; *Mahdia: rinvenuto corpo di un anziano che galleggiava di fronte alla costa di Chebba*: *Assabah news*, 21 novembre 2016 (traduzione titoli degli autori).



sia il paradigma principale entro cui vengono inserite le migrazioni da parte dei media tunisini.

Tuttavia, in alcune occasioni la stampa si discosta da questa impostazione e relativizza la “colpevolezza” dei migranti, presentandoli non più come soggetti che compiono un reato, ma come vittime, sia di trafficanti e organizzazioni criminali, sia di un sistema che non permette loro di avere una vita dignitosa e li spinge a spostarsi altrove. Questa lettura è proposta soprattutto quando la notizia – spesso con un tragico epilogo – riguarda i giovani tunisini e le motivazioni per cui decidono di lasciare il Paese. In questi casi ci si interroga anche sulla responsabilità dello Stato e sulle azioni che andrebbero intraprese per offrire ai suoi cittadini l’opportunità di restare in Tunisia.

Il problema è individuato principalmente nell’assenza di politiche sociali ed economiche efficaci, soprattutto per le regioni più marginalizzate del Paese, ossia quelle dell’entroterra centro-meridionale. A questo proposito, è interessante segnalare un articolo del blog *Nawaat* sulle disparità tra le regioni tunisine, che si focalizza sulle migrazioni interne al Paese²⁸. L’articolo riporta dati statistici su disoccupazione, povertà, distribuzione del mercato del lavoro e presenza di infrastrutture divisi per territorio, contestualizzando così la tendenza della popolazione ad emigrare dalle regioni interne a quelle costiere.

Se sulle migrazioni interne non è stato riscontrato un preciso interesse da parte della stampa più diffusa, si ritrovano opinioni abbastanza frequenti sulla marginalizzazione di alcune regioni tunisine in relazione alle cause che conducono all’esodo di una parte della popolazione tunisina. Una maggiore attenzione per la questione è emersa in seguito ad un avvenimento che ha colpito molto l’opinione pubblica del Paese, cioè il naufragio, nel luglio 2016, di un’imbarcazione diretta verso l’Italia sulla quale si trovavano alcuni giovani provenienti da Ben Guardane, una città al confine con la Libia. In un articolo che annuncia il naufragio viene sottolineata la marginalizzazione della gioventù del luogo, tramite le testimonianze di sopravvissuti e parenti delle vittime. L’articolo conclude:

²⁸ *La migrazione interna: viaggio alla ricerca di lavoro: Nawaat*, 9 marzo 2016 (traduzione titolo degli autori).



La gioventù di Ben Guardane è emarginata ed è persa tra il “rischio del contrabbando e quello del terrorismo”. E [un amico di uno dei naufraghi] ha sottolineato la necessità che il governo si interessi dei giovani di Ben Guardane, cui mancano tutti gli strumenti per svilupparsi e persino per vivere²⁹.

In seguito a questo evento, di particolare rilevanza per l’opinione pubblica tunisina, si è registrato un incremento di articoli che esprimono simili preoccupazioni. Nella stampa, la critica verso l’inadeguatezza dell’intervento pubblico in situazioni difficili viene comunque bilanciata da testi in cui si afferma che qualche risultato positivo è stato raggiunto dagli ultimi governi in carica: anche in questo caso si fa frequente ricorso a dichiarazioni di politici o di enti governativi.

Il messaggio generalmente veicolato è che la rivoluzione del 2011 ha avuto risvolti destabilizzanti per il Paese e la sua economia, causando un forte aumento dell’emigrazione tramite canali illegali, ma che la politica è stata in grado di mettere in campo degli strumenti per arginare il fenomeno migratorio. Ad esempio, un articolo sull’emigrazione irregolare e il suo legame con la disoccupazione e con l’abbandono vissuto da alcune aree, riporta le parole del segretario di Stato per le migrazioni³⁰, che parla della necessità di una «costruzione della fiducia tra lo Stato e i suoi giovani» con programmi di sviluppo per le zone marginalizzate. Egli tiene altresì a precisare che «Il governo è stato in grado di ridurre il numero di emigranti illegali a 800 [nel 2016] grazie alla cooperazione e al partenariato con i Paesi vicini»³¹. In alcuni casi sono prese in considerazione anche voci più critiche, provenienti da ambienti indipendenti, come il presidente del Forum Tunisino per i Diritti Economici e Sociali, una nota ONG locale, che afferma:

Nel Forum abbiamo creduto che gli approcci adottati dai governi successivi alla rivoluzione nel trattare la migrazione irregolare avrebbero cambiato le cose, trovando soluzioni aggiuntive agli accordi con l’Unione Europea o agli accordi bilaterali, in particolare

²⁹ *Naufragio imbarcazione di migranti illegali: il ritorno di 9 sopravvissuti e il ritrovamento del corpo di un giovane di Ben Gardane. Al Chourouk*, 4 luglio 2016 (traduzione titolo degli autori).

³⁰ Il segretariato di Stato per le migrazioni e i tunisini all’estero è un organismo del Ministero degli Affari Esteri istituito con il decreto n. 2012-1860 dell’11 settembre 2012.

³¹ *Il numero di persone emigrate illegalmente dalla rivoluzione supera i 22 mila: la spiegazione del Segretariato di Stato per le migrazioni: Assabah news*, 6 novembre 2016 (traduzione titolo degli autori).



con l'Italia e la Francia, sull'immigrazione irregolare, ma nulla è cambiato, specialmente nell'affrontare le condizioni economiche e sociali che caratterizzano le regioni da cui provengono i migranti irregolari³².

Resta comunque prevalente sulla stampa analizzata l'idea che esista un interesse da parte delle istituzioni per i problemi dei giovani, e viene dato risalto mediatico, oltre che ai successi politici, alle iniziative promosse in questo ambito.

Se, come ci si può aspettare, le riflessioni sulla situazione dei giovani tunisini sono frequenti e assumono un linguaggio a tratti emotivo, può forse stupire la scarsa presenza di notizie relative a condizioni e prospettive degli stranieri presenti nel Paese come profughi o migranti, fatta eccezione per i testi già visti su arresti per tentativi di migrazione clandestina, che poco ci dicono sulla reale situazione di queste persone.

Uno dei rari momenti di attenzione mediatica verso i rifugiati è stato nei primi mesi del 2016, sull'onda del timore di un intervento straniero in Libia che avrebbe potuto provocare una nuova ondata di profughi. La Tunisia, in quanto Paese limitrofo, si preparava all'eventualità istituendo piani di emergenza per l'accoglienza di queste persone nei territori confinanti. Una simile esperienza si era verificata nel 2011 quando, in concomitanza con la caduta del regime di Gheddafi, la gestione della crisi non era stata efficace. Nella nuova grande emergenza del 2015-2016, i giornali hanno dato voce a rappresentanti di istituzioni e organizzazioni coinvolte nell'elaborazione dei piani, da un lato per lamentare l'assenza, cinque anni prima, di coordinazione da parte delle organizzazioni internazionali che avrebbero dovuto offrire assistenza, dall'altro per rassicurare la popolazione sulla portata dell'emergenza in atto, minore rispetto alla precedente:

La Tunisia ha avuto un'esperienza simile nel 2011, ma stavolta non saranno istituiti campi profughi [...] dato che la situazione non è particolarmente allarmante [...]. Il capo della Mezzaluna Rossa tunisina ha sottolineato la necessità da parte delle organizzazioni internazionali di assumersi le proprie responsabilità [...] per evitare l'esperienza del 2011, che ha [...] lasciato il popolo tunisino per due mesi di fronte a un enorme afflusso di

³² *Il 45% dei giovani tunisini sarebbe disposto a emigrare anche illegalmente: Assabah news*, 3 dicembre 2016 (traduzione titolo degli autori).



espatriati, sottolineando l'importanza della prontezza delle organizzazioni perché il popolo tunisino non sopporterà un'altra volta la responsabilità dei profughi dalla Libia³³.

Si ipotizza poi nello stesso articolo che gran parte del flusso, a differenza di quanto avvenuto nel 2011, sarebbe stato costituito da migranti sub-sahariani presenti in Libia (nei testi spesso indicati come “africani”), molti dei quali avrebbero colto l'occasione per fare richiesta di asilo in Tunisia. Tuttavia, non sembra esserci stata una successiva attenzione mediatica sui risvolti della questione.

Qualche informazione in più si trova sui libici residenti in Tunisia: secondo un articolo di poche settimane successivo, i numeri riportati oscillerebbero tra i 300 e i 350 mila, e sarebbe aumentato proprio in quel periodo per la paura di un intervento militare internazionale; un breve accenno è poi fatto alle loro difficoltà nell'accedere a istruzione e sanità pubblica³⁴. Anche ai profughi siriani residenti in Tunisia è sporadicamente dedicata attenzione da parte dei media, per parlare della loro difficile condizione. Ad esempio, in un'intervista, il presidente dell'associazione della comunità siriana in Tunisia spiega quali siano i principali problemi incontrati dai propri concittadini, legati all'ottenimento o rinnovo dei propri documenti e al conseguente pagamento di multe per ogni mese di permanenza non regolare nel Paese³⁵.

Si può dunque concludere che esistono delle difficoltà per gli immigrati presenti in Tunisia, sia di carattere pratico che di piena accettazione sociale. Se questo si verifica per le comunità di cittadini provenienti da aree arabofone e che hanno ottenuto qualche forma di riconoscimento della loro condizione di rifugiati, è facile immaginare che la situazione possa essere ancora più complicata per i migranti di altre nazionalità, in particolare sub-sahariane. Si stima che il numero di migranti provenienti da tali aree sia andato crescendo in tutta l'area del Nord Africa sin dall'inizio del millennio ma l'aumento più ingente si è registrato negli

³³ *Medenine: iniziati i preparativi in vista degli sviluppi della situazione in Libia: Assabah news*, 13 dicembre 2016 (traduzione titolo degli autori).

³⁴ *Il ministro degli affari sociali: il numero di libici che vivono in Tunisia è tra i 300 e i 350 mila: Assabah news*, 22 febbraio 2016 (traduzione titolo degli autori).

³⁵ *Il presidente dell'Associazione della comunità siriana in Tunisia: non abbiamo nulla a che fare con i gruppi estremisti in Libia: Assabah news*, 12 maggio 2016 (traduzione titolo degli autori).



ultimi anni in gran parte a causa della percorrenza della “rotta libica” che, a partire dal vuoto politico creatosi nel Paese dal 2011, è diventato tra i principali punti di emigrazione dall’Africa³⁶. Sono ormai appurati gravi episodi di razzismo, di sfruttamento e di difficoltà di integrazione vissuti da queste comunità, spesso costrette ad imbarcarsi in traversate illegali e ad alto rischio per risolvere la propria situazione³⁷.

A questo proposito, la questione delle comunità immigrate nel Paese sembra aver ottenuto negli anni più recenti una maggiore attenzione da parte della politica e dell’opinione pubblica in generale, a causa della congiuntura politica preoccupante, dominata da una diffusa disillusione nei confronti delle istituzioni e della loro capacità di far fronte alla complessa situazione economico e sociale del Paese. A livello politico la campagna contro le comunità di immigrati – in particolar modo quelle subsahariane – è stata condotta da parte di partiti conservatori, un fenomeno molto simile a quello registrato in Europa negli ultimi anni. Come accennato nell’introduzione, un momento di particolare tensione è stato raggiunto nel febbraio 2023, quando il presidente della Repubblica Kais Saied, ha espresso in un discorso pubblico preoccupazione per le ondate di immigrazione illegale in Tunisia, accusando i partiti politici di aver favorito flussi di migranti irregolari verso il Paese in cambio di denaro³⁸.

Ciò ha alimentato polemiche riguardo la presenza di migranti subsahariani nel Paese che sono andate di pari passo, come denunciato da alcune organizzazioni della società civile, a una serie di arresti arbitrari nei confronti di persone senza documenti in una campagna di misure securitarie³⁹. Gli eventi hanno avuto luogo in una cornice costruita dalla martellante propaganda mediatica che, come si è visto, tende a rappresentare l’immigrazione come emergenza e i migranti

³⁶ H. MALKA, *Destination Maghreb: Changing Migration Patterns in North Africa*, Center for Strategic & International Studies (CSIS), 2018.

³⁷ G. SANCHEZ, K. ARROUCHE, M. CAPASSO, *Current Trends and Challenges on the Facilitation of Irregular Migration in Tunisia, Algeria and Morocco*, in G. SANCHEZ (ed.) *Beyond Networks, Militias and Tribes: Rethinking EU Counter-Smuggling Policy and Responses*, Euromesco, 2021, pp. 76-94.

³⁸ *Tunisian president says influx of sub-Saharan African migrants must end: France24*, 22 febbraio 2023.

³⁹ *Arrestations arbitraires et campagnes haineuses à l’encontre des personnes migrantes d’origine subsaharienne en Tunisie: FTDES*, 16 febbraio 2023.



come criminali da ormai diversi anni, nonostante il fatto che non vi siano prove di un collegamento tra l'aumento della criminalità nel Paese e la presenza di persone senza documenti⁴⁰.

4. Uno sguardo all'estero: i rapporti tra Tunisia e Europa

Come già accennato all'inizio del paragrafo precedente, una parte meno consistente ma comunque non indifferente delle notizie relative alle migrazioni presenti nella stampa tunisina è rappresentata da articoli sulla situazione migratoria in Europa e dei rapporti tra le due sponde del Mediterraneo.

I giornali analizzati si sono occupati soprattutto delle relazioni istituzionali con i Paesi europei e con la UE, ma anche di avvenimenti che riguardano le comunità tunisine stanziate in Europa, con particolare riferimento alle vicende giudiziarie che vedono cittadini tunisini coinvolti nei traffici del Mediterraneo. Dagli articoli emerge fortemente la posizione subordinata che la Tunisia ricopre nei confronti dell'Europa per quanto riguarda le decisioni politiche in materia di migrazioni. Lo scarso margine di manovra di cui la Tunisia dispone per opporsi a certe decisioni è evidente in quegli articoli in cui si annuncia la volontà, da parte di alcuni governi europei, di implementare nuove misure di restrizione alla concessione di documenti e per il rimpatrio di immigrati irregolari, rivolte a cittadini di Paesi la cui situazione è considerata "sicura", tra i quali è spesso inclusa la Tunisia.

Ovviamente, l'attuazione dei rimpatri e altre misure per limitare l'arrivo di nuovi immigrati irregolari non può avvenire sulla base di iniziative unilaterali. Pertanto, gli Stati europei hanno promosso numerosi incontri con rappresentanti delle istituzioni tunisine, di cui i giornali locali si sono occupati spesso. L'interesse per la Tunisia di venire incontro alle richieste dei partner europei è motivato soprattutto dalla prospettiva di aiuti economici e di facilitazioni per i propri cittadini nell'ottenere un visto regolare per l'ingresso in Europa.

⁴⁰ *Subsahariens en Tunisie: Les contre-vérités de Saïed: Nawaat*, 23 febbraio 2023.



Nei giornali tunisini incontri e negoziati sono presentati in modo positivo, come successi diplomatici, che hanno come obiettivo il bene dei cittadini: lo scopo della diplomazia tunisina è «aprire nuovi orizzonti operativi per i giovani tunisini disoccupati [...], sostenere la posizione economica della Tunisia»⁴¹, «la cooperazione bilaterale nei settori dello sviluppo economico»⁴², «la cooperazione tra i servizi di sicurezza» tramite lo «scambio di informazioni, competenze e formazione»⁴³.

Certamente la Tunisia ha tratto dei vantaggi dal partenariato con l'Europa, ma è evidente che i rapporti di forza sono sbilanciati a favore della controparte. Ad esempio, nell'ambito dei negoziati con l'Unione Europea per facilitare la concessione di visti Schengen ai suoi cittadini, la Tunisia ha firmato anche un accordo di riammissione, che, come riportato da Al Chourouk, «prevede il rimpatrio dei migranti illegali nei propri Paesi; in caso di impossibilità, il respingimento nell'ultimo Paese di transito prima del loro ingresso nei confini dell'UE»⁴⁴. Pertanto, nel caso in cui non esista un accordo di rimpatrio con il Paese terzo di provenienza di un migrante, questo sarà ricollocato in Tunisia se è il Paese da cui è partito prima di arrivare in Europa.

Anche in altri contesti di cooperazione sono sempre i Paesi europei a rivestire il peso maggiore come mostra l'articolo di Assabah intitolato “[P]er affrontare il terrorismo e l'immigrazione clandestina, 3 Paesi europei propongono l'istituzione di forze congiunte con Algeria, Tunisia ed Egitto per monitorare il confine libico”, che riprende una proposta nata in seno al “gruppo di difesa 5+5”:

⁴¹ Mohammed Ennaceur [presidente del Parlamento tunisino, N.d.A.] *compie una visita istituzionale in Italia: Al Chourouk*, 27 gennaio 2016 (traduzione titolo degli autori).

⁴² *Verso una maggiore cooperazione tra la Tunisia e la Grecia: Al Chourouk*, 18 marzo 2016 (traduzione titolo degli autori).

⁴³ *Raggiunto un accordo di cooperazione tra Tunisia e Germania nell'ambito della sicurezza: Assabah news*, 26 settembre 2016 (traduzione titolo degli autori).

⁴⁴ *Negoziati per permettere ai tunisini l'accesso a Schengen: Al Chourouk*, 12 ottobre 2016 (traduzione titolo degli autori).



[L]a proposta presentata da Francia, Italia e Spagna include anche la Tunisia, la Libia e l'Egitto, sottolineando che lo scopo di creare forze congiunte è quello di limitare l'immigrazione clandestina attraverso il Mediterraneo e combattere le organizzazioni terroristiche che operano in Libia. [...] [L]e forze congiunte sono impegnate a proteggere i confini libici con Algeria, Tunisia ed Egitto, dando la leadership in queste aree ai Paesi interessati, e che ciò avverrebbe all'interno del territorio libico tramite la creazione di avamposti, mentre le forze francesi, italiane e spagnole sono impegnate a monitorare lo spazio aereo e marino, oltre che a supervisionare i lavori di intelligence⁴⁵.

La posizione dei Paesi europei è chiaramente predominante rispetto ai *partner* nordafricani, dato che l'istituzione di queste "forze congiunte" avrebbe potuto autorizzare ingerenze in operazioni di sicurezza locali. Gli interessi dell'Europa, dunque, influenzano fortemente l'atteggiamento dei Paesi a sud del Mediterraneo nei confronti delle questioni migratorie. Se questo aspetto è sottovalutato o sminuito dalla stampa più convenzionale, al contrario esso è al centro di un interessante articolo pubblicato su *Nawaat*, dall'emblematico titolo *Alleanze politiche e militari: la Tunisia balla coi lupi*, in cui la crescente cooperazione con l'Unione Europea e la NATO non è vista di buon occhio:

"Combattere la migrazione illegale", che ha registrato nel 2015 più di 930 mila migranti verso l'UE, era l'intenzione dichiarata per l'intensificazione della cooperazione in ambito militare e della sicurezza con i Paesi del Mediterraneo meridionale, fonte principale delle ondate di migrazione clandestina dirette verso le sponde sud dell'Europa, soprattutto dal 2011 con la deregolamentazione securitaria in Tunisia e lo scoppio della guerra in Libia. [...] L'operazione "Sophia" si inserisce nel contesto dell'intensificata presenza militare dell'Unione Europea e degli Stati Uniti sotto l'egida NATO con la scusa di contrastare l'immigrazione illegale, il contrabbando e la resistenza terroristica. Il ruolo della Tunisia è fondamentale per il successo della militarizzazione del Mediterraneo e per fornire un punto di riferimento per le forze NATO nella regione, in vista di operazioni militari nelle zone del Mediterraneo orientale e meridionale⁴⁶.

⁴⁵ *Assabah news*, 20 settembre 2016.

⁴⁶ *Nawaat*, 21 settembre 2016.



L'articolo precisa che, pur non essendo la collaborazione con interlocutori occidentali nell'ambito della sicurezza una novità per la Tunisia, i governi successivi alla rivoluzione si sono impegnati in modo ancora più vincolante in alleanze politico-militari, probabilmente attratti dalla prospettiva degli aiuti economici che avrebbero permesso al Paese di superare lo stallo economico seguito ai capovolgimenti politici dell'ultimo decennio.

L'importanza dei rapporti con l'Europa riguarda anche la forte presenza di cittadini tunisini in diversi Paesi europei, arrivati in modo sia regolare che irregolare. L'atteggiamento della stampa nei loro confronti non è univoco, dato che si manifesta in circostanze molto diverse. Volendo generalizzare, si può dire che si tende a rappresentare la presenza di tunisini in Europa in modo positivo, come contributo sia al Paese di origine che di destinazione, mentre si prendono le distanze nei confronti di singoli individui implicati in reati, che macchiano l'immagine dei tunisini all'estero.

Data l'elevata percentuale dei tunisini espatriati e il contributo economico che essi danno al loro Paese tramite l'invio di rimesse, è comprensibile che lo Stato dedichi loro un'attenzione particolare. Il presidente del Parlamento tunisino, in visita istituzionale in Italia, si esprimeva così sulle comunità di emigrati tunisini:

I tunisini sono il miglior ambasciatore per la Tunisia nei loro Paesi di residenza [...], la Tunisia conta sui suoi figli all'estero per sostenerla in questa delicata fase, contribuendo alla rivitalizzazione del ciclo economico e sostenendo gli sforzi dello Stato per conseguire lo sviluppo in tutto il Paese⁴⁷.

L'interesse pubblico per le comunità emigrate si manifesta anche tramite alcune iniziative, solitamente promosse dal Ministero degli Affari Sociali e riprese dai giornali. Tra gli eventi più significativi in materia nel 2016 vi è l'istituzione di un "Consiglio dei tunisini all'estero", in cui si prevedeva la partecipazione di rappresentanti di varie associazioni tunisine dislocate al di fuori del Paese⁴⁸. La

⁴⁷ *Mohammed Ennaceur in Italia: la Tunisia ha superato le circostanze lasciate dai movimenti di protesta: Assabah news*, 29 gennaio 2016 (traduzione titolo degli autori).

⁴⁸ *Approvazione dell'istituzione del Consiglio dei tunisini all'estero: Al Chourouk*, 21 luglio 2016 (traduzione titolo degli autori).



misura ha ricevuto però delle critiche, principalmente per la sua funzione meramente consultiva che «rende il suo lavoro soggetto alla decisione dell'autorità esecutiva», mentre versioni precedenti del progetto prevedevano una forma di potere decisionale⁴⁹.

Un'attenzione mediatica è infine riservata agli emigrati di cui si parla in relazione a reati eclatanti. Un tipo di notizie che compare più volte sui giornali riguarda gli episodi di arresto o condanna di trafficanti tunisini. Di solito gli articoli riportano in modo abbastanza neutro le circostanze che hanno portato alla condanna, rifacendosi direttamente a fonti locali.

Tuttavia vi è un caso in cui viene proposta una prospettiva alquanto singolare, in contrasto con il consueto biasimo nei confronti dei trafficanti. Si tratta del caso di una condanna di un giovane cittadino tunisino per traffico di migranti⁵⁰. L'articolo di *Assabah* che riporta la notizia porta progressivamente il lettore a dubitare dell'effettiva colpevolezza del condannato. In un primo momento, la vita del tunisino prima del coinvolgimento nel traffico di persone attraverso il Mediterraneo è così riassunta:

Il condannato tunisino, che si presentava sotto falsa identità, è in realtà un giovane residente in un quartiere popolare di Chebba, in una zona svantaggiata del governatorato di Mahdia, e proviene da una famiglia modesta. Era emigrato in Italia, poi si era spostato in Francia ma in seguito alla decisione delle autorità locali di espellerlo fece ritorno alla sua città natale⁵¹.

L'articolo si sofferma sullo sgomento che la notizia provoca nei parenti, i quali ribadiscono più volte l'inesperienza del giovane nell'ambito della navigazione, mettendo in dubbio che possa aver organizzato la traversata. I familiari si dicono

⁴⁹ *Il progetto di legge sul "Consiglio dei tunisini all'estero" scatena polemiche: Nawaat*, 2 giugno 2016 (traduzione titolo degli autori).

⁵⁰ Non è questo un elemento da sottovalutare in quanto secondo inchieste giornalistiche effettuate in Italia in alcuni casi si tende ad infliggere condanne a "pesci piccoli", o addirittura a innocenti, per qualche motivo trovatisi alla guida dell'imbarcazione. Si veda ad esempio Z. CAMPBELL, L. D'AGOSTINO, *La strategia segreta contro le ong che salvano i migranti*, in «Internazionale», 3 maggio 2021.

⁵¹ *22 miliardi di risarcimento per le vittime e i danneggiati, 18 anni di carcere al trafficante tunisino che ha causato la morte di 700 clandestini: Assabah news*, 15 dicembre 2016.



sicuri che egli sia stato vittima dei trafficanti libici, che prima lo hanno attirato nel Paese promettendogli un lavoro, e poi costretto con la forza a salire sulla barca. Secondo i genitori, lo Stato dovrebbe occuparsi del caso del figlio per dimostrare che non è lui il vero colpevole:

La madre ha presentato un accorato appello alla Presidenza della Repubblica, del governo e al dipartimento del Ministero degli affari esteri affinché prendano posizione in favore del figlio, considerandolo una vittima della “mafia” [lett. nel testo, N.d.A.] libica e non un colpevole. [...] [Il padre] ha puntato il dito contro i libici per averlo spinto nel traffico di clandestini, e ha concluso: «Chiediamo a tutte le autorità tunisine in Italia di occuparsi della questione: mio figlio è una vittima, non un colpevole come dicono le autorità e la stampa italiane»⁵².

La stessa empatia già vista per le vittime di naufragi avvenuti durante un tentativo di emigrazione, viene in questo caso applicata a un individuo condannato come trafficante, che probabilmente in altre circostanze sarebbe stato semplicemente presentato come sfruttatore della disperazione altrui. Non basta il fatto che sia tunisino, dato che ad altri cittadini arrestati per lo stesso motivo non è stata riservata una simile attenzione. Nel testo si vuole suggerire la difficoltà in certi contesti a individuare una linea di demarcazione chiara tra vittime e sfruttatori, e che diversi fattori, come la marginalizzazione di alcune zone, le restrittive politiche migratorie europee e il caos politico in Libia, alimentano il fenomeno delle migrazioni clandestine in tutta la sua complessità.

4. Conclusioni

Con questo lavoro si è tentato di cogliere alcuni aspetti dei fenomeni migratori che sfuggono ad una prospettiva eurocentrica, proponendo il punto di vista formulato nella sponda meridionale del Mediterraneo. L’analisi della stampa tunisina ci ha permesso di individuare degli elementi interessanti sulle migrazioni

⁵² *Ibid.*



narrate da Sud, riscontrando delle tendenze nelle rappresentazioni proposte dalla stampa locale che presentano affinità e divergenze con la controparte europea.

Il primo dato importante è che non sembrano emergere nei principali organi di stampa voci che propongano in maniera significativa e autorevole delle letture autonome da quelle prodotte dagli ambienti ufficiali di governo. Come si è visto, infatti, è frequente la riproposizione non solo di narrative concordanti con le posizioni governative ma anche di testi ripresi *in toto* da fonti ministeriali e ufficiali. Emblematico in questo senso è il ricorso a toni positivi nel descrivere l'azione svolta dalle forze dell'ordine nel controllo dei confini nazionali, finalizzata al contrasto di attività illecite di cui si propone implicitamente un legame con le migrazioni irregolari. Ciò comporta una chiara omologazione ad interpretazioni univoche del fenomeno, all'insegna del collegamento tra le migrazioni e la sicurezza del Paese che non presentano importanti variazioni nella grande mole di materiale esaminato. Per lo stesso motivo, non stupisce il frequente accento posto dai giornali tunisini sulla correlazione tra le migrazioni clandestine e il terrorismo. Questo aspetto ricorda la correlazione, frequentemente rilevata nei Paesi europei⁵³, tra la rappresentazione del fenomeno migratorio come emergenza e il ruolo dei mass media come amplificatore delle dichiarazioni pubbliche e delle azioni intraprese dalla politica per la difesa del Paese. Il *frame* nel quale è inserito il fenomeno migratorio è quasi esclusivamente quello di situazione temporanea e di pura emergenza.

Se l'adesione, spesso acritica, della stampa alle narrative istituzionali poteva essere immaginabile in un Paese autoritario o particolarmente chiuso da un punto di vista delle libertà di espressione, appare invece relativamente inaspettato per la stampa tunisina nel frangente storico esaminato. Ci si sarebbe aspettato un maggiore dinamismo nel panorama giornalistico del Paese dove esistono, anche se faticano ad affermarsi, tracce di informazione indipendente. In questo senso, l'appiattimento dell'informazione su posizioni governative potrebbe essere indicativo dei limiti del processo di transizione democratica, che sembrano emergere

⁵³ Per l'Italia cfr. M. BINOTTO, M. BRUNO, V. LAI. *Tracciare confini. L'immigrazione nei media italiani*, FrancoAngeli, Milano 2016.



in maniera più evidente negli ultimi anni. D'altra parte, è interessante notare l'attenzione dedicata dai mezzi di comunicazione ai fenomeni di migrazione di massa dei giovani tunisini. In rari casi, i media denunciano la mancanza di prospettive future e di possibilità messe in campo dal Paese, in particolar modo per alcune fasce della popolazione. Questo elemento "critico" fornisce una prospettiva significativa sull'intero fenomeno migratorio, evidentemente ispirato dalla sua prossimità e dalla sua portata sul tessuto sociale del Paese.

Un dato controintuitivo offerto dalla ricerca empirica è rappresentato dalla scarsità di articoli dedicati alla presenza di comunità immigrate stanziate nel territorio nazionale. Il limitato interesse da parte dei media nei confronti delle comunità già stabilitesi sul territorio può autorizzare la formulazione di due ipotesi, entrambe da sottoporre ad ulteriori verifiche, sulle letture proposte dalla stampa rispetto alle migrazioni. L'attenzione quasi esclusiva alla dimensione del confine come unico espediente per parlare di migrazioni può essere riferita al simbolismo dell'identità nazionale: nel momento in cui vengono messi in discussione aspetti legati alla sovranità dello Stato (in questo caso, i confini e la loro permeabilità), i media si interessano del fenomeno migratorio, ricorrendo a rappresentazioni emergenziali dei flussi in entrata o in uscita. Dall'altro lato, la carenza di informazione sulle comunità migranti già stanziate nel Paese può essere dovuta alla necessità di far apparire il fenomeno migratorio sotto controllo da parte delle autorità, tacendo la carenza di adeguate risposte da parte della politica per far fronte ai processi migratori. Come già notato, la mancata istituzionalizzazione di un vero e proprio sistema di accoglienza rende i migranti, e in particolare quelli di origine sub-sahariana, "invisibili" a causa del mancato riconoscimento della loro soggettività giuridica, non essendo previsto il rilascio di alcun tipo di documento che potrebbe permettere loro di lavorare regolarmente o accedere ai servizi⁵⁴.

Entrambe le ipotesi rafforzano ulteriormente l'idea per cui i media tunisini si interessano del fenomeno migratorio quasi esclusivamente nei termini proposti

⁵⁴ G. GARELLI, M. TAZZIOLI, *Tunisia as a Revolutionized Space of Migration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2017.



dalla politica, ponendosi raramente in maniera critica nei suoi confronti. La divergenza di stile comunicativo utilizzato per riferirsi alle comunità di immigrati già stabilitesi sul territorio nazionale da un lato, e i nuovi flussi migratori dall'altro, suggerisce che la centralità dell'immigrazione come problema sociale è data non tanto dal numero di persone in arrivo, ma dallo spazio politico e mediatico che si attribuisce alla questione. Scegliendo di parlarne poco ed esclusivamente nei termini che abbiamo visto, per la stampa tunisina la presenza delle comunità di immigrati stabilitesi nel Paese non appariva, quantomeno nel periodo analizzato, un problema cruciale. Viceversa, i movimenti irregolari di persone ai confini, che siano in arrivo o in partenza, sono presentati come minacce tali da richiedere l'intervento delle forze armate e di sicurezza.

Per quel che riguarda la dimensione comparativa, le evidenze che emergono dallo studio dimostrano come la rappresentazione delle migrazioni presenti una convergenza di fondo relativamente al modo in cui viene proposta sulle due sponde del Mediterraneo, costituita dal forte accento sulla componente securitaria in cui sono inseriti i flussi migratori, in particolare quelli non controllati. Si rilevano altresì delle divergenze nelle narrazioni, dovute soprattutto alle evidenti differenze strutturali tra il contesto nordafricano e quello europeo, che inevitabilmente determinano delle rappresentazioni diverse per quanto riguarda le categorie di immigrati ed emigrati o sul grado di attenzione verso i movimenti in uscita. Su questo tema si nota la più importante differenza tra la stampa europea e quella tunisina. Infatti, la prima polarizza il proprio discorso concentrandosi sulle migrazioni in arrivo, dando grande risonanza alle questioni legate ai flussi di stranieri sul proprio territorio e quindi sui loro comportamenti, soffermandosi invece poco o nulla sui flussi in uscita rappresentati dai propri espatriati⁵⁵.

Consapevoli della parzialità dei risultati qui esposti, auspichiamo che ricerche più approfondite in questo campo, a livello tanto territoriale quanto temporale,

⁵⁵ Mentre, come si è visto, per il caso tunisino alle comunità stanziate all'estero viene dato ampio spazio sulla stampa, risulta evidente da un caso europeo emblematico, come quello italiano, che registra ogni anno decine di migliaia di uscite dal Paese, il generale silenzio mantenuto da parte delle istituzioni e dei media riguardo alle emigrazioni. Sulle migrazioni di italiani all'estero cfr. E. PUGLIESE, *Quelli che se ne vanno. La nuova emigrazione italiana*, il Mulino, Bologna 2018.



siano condotte in futuro. Ad esempio, uno studio che prenda in esame le tendenze della stampa tunisina in una prospettiva diacronica più estesa potrebbe rendere conto dei cambiamenti in corso nella percezione dell'immigrazione per l'opinione pubblica locale. Questo permetterebbe di comprendere in che misura le rappresentazioni, di solito stereotipate e distorte quando si parla di un fenomeno complesso come quello delle migrazioni, veicolate dai mezzi di comunicazione possano dirsi affermate come *idee sociali* radicate nell'immaginario comune⁵⁶, anche in un contesto del Sud globale come quello tunisino. In generale, una maggiore diffusione di studi sulla stampa dei contesti di provenienza permetterebbe di ampliare la comprensione di ciò che accade nelle nostre immediate vicinanze. Troppo spesso, infatti, le cause e le circostanze dell'immigrazione rimangono relegate ad un piano secondario, prese in considerazione unicamente nei casi in cui presentano una relazione diretta e istantanea con quanto succede in Europa. Soltanto una prospettiva più attenta può ricostruire le relazioni tra eventi e fenomeni di cui troppe volte non abbiamo che una visione parziale.

⁵⁶ G. GIANTURCO, F. COLELLA, *L'idea sociale delle migrazioni nella società contemporanea* in «Sociologia e ricerca sociale», n. 123, 2020, pp. 5-18.



La violenza organizzata. Riflessioni sociologiche sulla guerra

di Valeria Rosato *

Abstract: At the end of the Cold War, a lively public and academic debate arose on the nature of contemporary armed conflicts, their transformations and their supposed novelty compared to previous wars. Numerous definitions were coined to mark these changes: ethnic, predatory, criminal, postmodern, hybrid, asymmetric, etc. Through the analysis of a long-term model based on the historical dynamics of organised violence, elaborated by the sociologist Malešević, it is demonstrated that within modern societies, the exponential growth of bureaucratic and ideological apparatuses is at the root of the constant growth of organised violence, and consequently that the phenomenon of war has not undergone such radical transformations as to justify a paradigm shift.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il dibattito accademico tra “vecchie” e “nuove” guerre. – 3. Una interpretazione sociologica alternativa della violenza organizzata. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il 24 febbraio 2022 l’invasione dell’Ucraina da parte dell’esercito della Federazione russa non solo segna un nuovo spartiacque in riferimento ai futuri assetti politici internazionali ma impone anche una più approfondita riflessione, dal punto di vista scientifico, sulla natura della guerra. La presenza di due eserciti regolari che si fronteggiano nel cuore dell’Europa sembra averci catapultato all’improvviso nel passato, facendoci fare un salto di oltre settant’anni.

Già a partire dalla fine della Guerra Fredda si aprì un vivace dibattito pubblico e accademico sulla natura dei conflitti armati contemporanei, sulle loro trasformazioni, sui presunti caratteri di novità rispetto alle guerre precedenti. Numerose sono state le definizioni coniate per marcarne i cambiamenti: etniche, predatorie, criminali, postmoderne, ibride, asimmetriche ecc. Ciascuno di questi approcci

* Docente a contratto di Teorie dei conflitti e processi di pace presso l’Università degli Studi Roma Tre, già assegnista di ricerca presso lo stesso Ateneo. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 4 aprile 2023.



ha teso però a sovrastimare l'importanza di alcuni aspetti particolari deviandoci e allontanandoci dalla comprensione dei meccanismi sociali alla base della violenza organizzata. Si è teorizzato che la guerra fosse diventata obsoleta, che il suo declino fosse inevitabile grazie al ruolo centrale della civilizzazione, dello Stato e dello sviluppo delle organizzazioni internazionali¹; o ancora che le “nuove” guerre fossero il risultato del processo di globalizzazione economica e del fallimento dello Stato², dunque originate da motivazioni prettamente private e criminali e da pulsioni irrazionali³; e, infine, che lo sviluppo della tecnologia fosse ormai centrale nella trasformazione profonda delle dinamiche e della natura della guerra⁴.

Obiettivo della presente riflessione è quello di ripercorrere sinteticamente i diversi approcci che hanno animato questo dibattito e analizzare una recente interpretazione sociologica alternativa della violenza organizzata che ci può aiutare a dare una risposta ai seguenti quesiti:

1. Quali trasformazioni ha subito la guerra?

¹ F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992; S. PINKER, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined?*, Allan Lane, New York 2011.

² M. KALDOR, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Polity Press, Cambridge 1999, trad. it. di G. Foglia, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Carocci, Roma 1999; ID., *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity Press, Cambridge 2003; ID., *In Defence of New Wars*, in «Stability: International Journal of Security and Development», vol. 2, n. 1, 2013, Art. 4, DOI <http://doi.org/10.5334/sta.ar>; Z. BAUMAN, *Society under Siege*, Polity Press, Cambridge 2002; ID., *Liquid Fear*, Polity Press, Cambridge 2006; M. DUFFIELD, *Global Governance and the New Wars*, Zed Books, London 2001; ID., *Postmodern Conflict. Warlords, Post-Adjustment States and Private Protection*, in «Civil Wars», vol.1, n. 1, 1998, pp. 65-102; ID., *Guerre post-moderne. L'aiuto umanitario come tecnica politica di controllo*, il Ponte, Bologna 2004.

³ P. COLLIER, A. HOEFFLER, *Greed and Grievance*, in «Oxford Economic Papers», n.56-4, 2004, pp. 563-595; P. COLLIER, *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*, in C.A. CROCKER, F.O. HAMPSON, P. AALL (eds.), *Leashing the Dogs of War: conflict management in a divided world*, USIP Press Books, Washington 2007; D. KEEN, *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, in «Adelphi Paper», n. 320, 1998.

⁴ M. DELANDA, *War in the Age of Intelligent Machines*, Swerve Editions, New York 1991; P.W. SINGER, *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, Penguin Books, London 2009; P.W. SINGER, A. FRIEDMAN, *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Oxford 2014; P. VIRILIO, *Pure War*. Semiotext(e), New York 1997; ID., *Speed and Politics*, The MIT Press, Cambridge (MA) 2006; E. DOLMAN, *Can Science End War?*, Polity Press, Cambridge 2015.



2. Sono cambiate le motivazioni e gli obiettivi delle guerre contemporanee?
3. Quali sono i meccanismi sociali alla base della violenza organizzata?

2. Il dibattito accademico tra “vecchie” e “nuove” guerre

Negli ultimi tre decenni abbiamo assistito a un profondo cambiamento dello scenario internazionale dovuto fondamentalmente a tre eventi epocali: il crollo del sistema bipolare, l'inarrestabile sviluppo del processo di globalizzazione e, infine, l'attentato terroristico dell'11 Settembre 2001 sul suolo statunitense. Finita la Guerra Fredda, l'iniziale ottimismo di alcuni analisti rispetto all'inizio di una nuova epoca di pace e distensione è stato subito smentito dall'esplosione di numerosi conflitti in diverse parti del mondo. I conflitti armati sorti a partire dalla caduta del muro di Berlino vennero inquadrati all'interno di una nuova tendenza interpretativa che li distingueva nettamente da quelli precedenti sostanzialmente per due motivi: *primo*, non rientravano più nel quadro dello scontro ideologico Est-Ovest; *secondo*, erano prevalentemente di natura interna.

Rifacendoci all'analisi sistematica sui conflitti armati condotta dal dipartimento di Peace and Conflict Research dell'Università di Uppsala è indubbio l'aumento progressivo, durante l'epoca post-bipolare (1989-2014), dei conflitti interni rispetto a quelli tra Stati: dei 148 conflitti complessivi ben 109 sono classificati come conflitti interni, 29 come conflitti interni internazionalizzati e soltanto 10 conflitti sono interstatali⁵.

Queste tendenze hanno alimentato la riflessione sulla guerra e sulle sue profonde trasformazioni tanto da portare molti studiosi a mettere in discussione la classica definizione clausewitziana della guerra, legata al modello westfaliano degli Stati moderni, come «continuazione della politica con altri mezzi»⁶. Accanto

⁵ T. PETTERSSON, P. WALLENSTEEN, *Armed conflicts, 1946–2014*, in «Journal of peace research», vol. 52, n. 4, 2015, pp. 536-550.

⁶ C. VON CLAUSEWITZ, *Vom Kriege*, Dümmlers Verlag, Berlin 1832 (trad. it. a cura di A. Bollati ed E. Carnevari, *Sulla Guerra*, Mondadori, Milano 1970); M. VAN CREVELD, *The transformation of war*, The Free Press, New York 1991; J. KEEGAN, *A history of warfare*, Knopf, New York 1993.



però a posizioni che pongono l'accento sui radicali mutamenti della natura della guerra, interpretando i nuovi conflitti armati come il frutto di distruttivi impulsi irrazionali e criminali⁷, si sono sviluppati diversi approcci critici che offrono originali chiavi interpretative capaci di cogliere la complessità del fenomeno in esame. Il cosiddetto paradigma delle “nuove” guerre ha avuto il merito di cogliere aspetti importanti di novità ma rischia, al contempo, di produrre indebite semplificazioni. Se da una parte sono evidenti le radicali trasformazioni che questo fenomeno ha subito nel tempo, sia in seguito all'indiscutibile sviluppo della tecnologia militare sia ai profondi cambiamenti negli assetti societari a livello globale, dall'altra, per un'analisi più completa è fondamentale recuperarne fino in fondo la sua estrema complessità attraverso la comprensione dei meccanismi sociali che stanno alla base della violenza organizzata⁸.

A partire dai primi anni Novanta s'è dunque aperto un intenso dibattito rispetto al differente peso che le dimensioni sociali, politiche e economiche hanno sulle cause e dinamiche delle guerre scoppiate dopo la fine della Guerra Fredda. Tale dibattito è stato influenzato sostanzialmente da tre correnti. La prima si fonda sulla tesi che la civilizzazione si trova sotto assedio, attaccata da una molteplicità di mali fra cui i più pericolosi sono le nuove pandemie, le guerre comunitarie e il fondamentalismo⁹. La seconda si basa su un'analisi economica e si caratterizza per la

⁷ M. VAN CREVELD, *The transformation of war*, cit.; J. KEEGAN, *A history of warfare*, cit.; M. KALDOR, *New and Old Wars*, cit.

⁸ Per una ricostruzione approfondita del dibattito tra 'vecchie' e 'nuove' guerre v. anche V. ROSATO, *Colombian conflict: "postmodern" conflict?*, in *XXXIV International Congress of Military History, Military conflicts and civil population: total wars, limited wars, asymmetric wars*, tomo II, Commissione Italiana Storia Militare e Presidenza della Repubblica Italiana, Roma 2009, pp. 795-810; EAD., *Conflitti camaleontici. Il conflitto colombiano tra XX e XXI secolo*, FrancoAngeli, Milano 2010; M.L. MANISCALCO, *La pace in rivolta*, FrancoAngeli, Milano 2008.

⁹ R. KAPLAN, *The Coming Anarchy: How scarcity, crime, overpopulation, tribalism and disease are rapidly destroying the fabric of our planet*, in «The Atlantic Monthly», Feb. 1994; H.M. ENZENSBERGER, *Civil Wars: from L.A. to Bosnia*, Free Press, New York 1994; Id., *Prospettive sulla guerra civile*, Einaudi, Torino 1994. Tra le teorie di maggior successo sui conflitti successive alla Guerra Fredda vi è quella elaborata da S.P. Huntington secondo cui le frizioni si spiegherebbero più in termini culturali nella forma di «scontro di civiltà»: v. S.P. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano 1997 (ed. orig. 1996).



centralità data alle motivazioni economiche come cause principali per la nascita e il sostentamento delle guerre civili¹⁰. Secondo questo filone un ruolo principale è svolto dai gruppi ribelli mossi solo da scopi predatori, si pone cioè enfasi sullo spirito di lucro che sarebbe alla base dell'azione di qualsiasi gruppo armato non statale: le motivazioni politiche avrebbero ceduto il passo al desiderio di avidità, alla bramosia di ricchezze cancellando le ragioni politiche della loro lotta. La terza corrente è riconducibile principalmente alla teorizzazione delle “nuove” guerre che invece individua il momento cruciale di cambiamento già a partire dagli anni Ottanta con l'affermarsi del processo di globalizzazione caratterizzato dalla liberalizzazione economica e dalla conseguente erosione del potere e della legittimità degli Stati¹¹.

Nonostante le marcate differenze tra le varie teorie interpretative, tutte e tre queste correnti concordano su un aspetto: al posto della violenza organizzata e controllata tipica dei vecchi conflitti agiti principalmente da eserciti regolari, la violenza dei nuovi attori non statali che dominano le nuove guerre appare anomica¹², estrema e indirizzata maggiormente contro la popolazione civile piuttosto che contro i gruppi e gli eserciti nemici. Al contrario delle guerre passate che beneficiavano di un forte appoggio della popolazione, quelle attuali quindi, non solo non riceverebbero questo appoggio ma si caratterizzerebbero per avere come obiettivo principale proprio l'attacco contro civili dando luogo a sfollamenti forzati, compiendo massacri e crimini di ogni genere. Ma tale tendenza a insistere esclusivamente sugli aspetti di rottura tra “vecchie” e “nuove” guerre ha portato alcuni studiosi a muovere pesanti critiche a tali modelli interpretativi ritenuti troppo riduttivi e semplicistici.

A essere rivendicata con forza è la complessità del fenomeno “guerra”, che non verrebbe colta a causa d'una visione parziale e incompleta della sua evoluzione storica. Lo storico militare Jeremy Black ricostruisce una completa panoramica dei

¹⁰ P. COLLIER, A. HOFFLER, *Greed and Grievance*, cit.; P. COLLIER, *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*, cit.; D. KEEN, *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, cit.

¹¹ M. KALDOR, *New and Old Wars*, cit.; M. KALDOR, *Global Civil Society*, cit.; Z. BAUMAN, *Society under Siege*, cit.; Z. BAUMAN, *Liquid Fear*, cit.; M. DUFFIELD, *Global Governance and the New Wars*, cit.; ID., *Postmodern Conflict*, cit.; ID., *Guerre post-moderne*, cit.

¹² Per il concetto di anomia vedi E. DURKHEIM, *La scienza sociale e l'azione*, il Saggiatore, Milano 1996, pp. 315-323.



conflitti a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale¹³, insistendo su molti elementi di continuità tra i conflitti che precedono e quelli che seguono l'età bipolare. Un elemento importante, per esempio, sarebbe identificato nella sempre maggiore erosione della distinzione tra combattenti e non-combattenti che in realtà caratterizzava già tutti i conflitti interni, interstatali e internazionali a partire dal 1945 e che quindi oggi non può essere presentato come un carattere di assoluta novità.

Un altro aspetto importante messo in evidenza da Black mina alla radice una troppo semplicistica distinzione tra “vecchi” conflitti ideologici inquadrati nello schema bipolare e “nuovi” conflitti mossi da odi etnici, fondamentalismi e avidità: nonostante l'indiscutibile influenza che ebbe la Guerra Fredda, questi conflitti avevano una loro autonomia rispetto a cause, sviluppi e conseguenze. Un esempio di quanto affermato è il caso del conflitto arabo-israeliano che nonostante la presenza di importanti elementi legati al bipolarismo, fu caratterizzato da una molteplicità di fattori interni. Osservare tutti i conflitti di quel periodo con la lente del paradigma occidentale della Guerra Fredda, secondo lo storico, ha dunque comportato un appiattimento delle loro analisi dal momento che si sono ignorate le dinamiche locali, gli interessi e le tradizioni di quei paesi, e, di conseguenza, ha contribuito a commettere l'errore di misconoscere gli elementi di continuità e sopravvalutare quelli di rottura. Come fa notare anche lo storico Ranzato, venuto meno il diretto coinvolgimento degli Stati Uniti e dell'Urss in questi conflitti, è emerso il loro carattere di guerra civile classica, di contrapposizioni di fazioni per il potere¹⁴.

Anche il sociologo greco Kalyvas, in proposito, ha elaborato un'interessante lettura della guerra civile attraverso la disgiunzione tra identità e azioni a livello centrale, e dunque di élite, e quelle a livello locale e cioè di massa¹⁵. Questa originale prospettiva permette di evitare la semplificazione che, soprattutto alcune

¹³ J. BLACK, *War since 1945*, Reaktion Books, London 2004 (ed. it., *Le guerre nel mondo contemporaneo*, il Mulino, Bologna 2006).

¹⁴ G. RANZATO, *Un evento antico e un nuovo oggetto di riflessione*, in G. RANZATO (a cura di), *Guerre fratricide. Le guerre civili in età moderna*, Bollati Boringhieri, Torino 1994.

¹⁵ S. KALYVAS, *Esbozo de una teoria de la violencia en medio de la guerra civil*, in «Análisis Político», n. 42, 2001, pp. 51-76; ID., *The Ontology of 'Political Violence': Action and Identity in Civil Wars*, in



teorie sulle “nuove” guerre, compiono nell’individuazione delle cause dei conflitti interni. Alla consueta contrapposizione tra due tesi principali che indicano le cause scatenanti la violenza rispettivamente nella “protesta” o nella “avidità”, egli propone una prospettiva alternativa capace di cogliere la complessità e l’ambiguità di ogni guerra civile poiché centra la sua analisi sulla interazione tra le identità e le azioni politiche e private.

La dicotomia “avidità” - “protesta” richiama la contrapposizione di due interpretazioni di fondo della guerra: la prima di ispirazione hobbesiana e la seconda schmittiana. Secondo Thomas Hobbes lo stato di guerra è la diretta conseguenza dello sfaldamento del potere centrale e del ritorno all’anarchia, ossia allo “stato di natura”¹⁶. Per il celebre filosofo britannico, dal momento che gli uomini non sono individui naturalmente sociali, al contrario sono egoisti e tendono a perseguire ciascuno i propri interessi a scapito di quelli degli altri, lo stato di natura si risolverebbe in una “guerra di tutti contro tutti” (*bellum omnium contra omnes*), in questa ottica quindi la violenza all’interno di una guerra civile sarebbe motivata dall’avidità, dal saccheggio, dalla predazione. Mentre la tesi di Hobbes si concentra sulla dimensione privata, quella del filosofo tedesco Carl Schmitt pone l’accento sulla dimensione politica della guerra: i contrasti fra gli individui rispondono a una previa rivalità collettiva e impersonale¹⁷. Questo approccio starebbe quindi alla base di tutte quelle interpretazioni delle guerre definite “ideologiche”, “etiche”, “rivoluzionarie”, che si rifanno, cioè, a motivazioni prettamente politiche.

Di fronte a tale dicotomia Kalyvas rivendica la complessità e l’ambiguità che accompagnano ogni guerra civile attraverso l’individuazione di due dimensioni interrelate, la *macro* e la *micro*, ossia centro e periferia. Molti atti di violenza che si manifestano a livello locale non sempre sono direttamente riconducibili alla

«Perspectives on Politics», vol. 1, n. 3, 2003, pp. 475-494; ID., *The Sociology of Civil Wars: Warfare and Armed Groups*, Yale University, 2003; ID., *The logic of violence in civil war*, Cambridge University Press, Cambridge 2006; ID., ‘New’ and ‘Old’ Civil Wars: A Valid Distinction?, in «World Politics», n. 54, 2001, pp. 99-118; S. KALYVAS, I. SHAPIRO, T. MASOUD (eds.), *Order, conflict, and violence*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.

¹⁶ T. HOBBS, *Leviatano*, Bompiani, Milano 2001 (ed. or., 1651).

¹⁷ C. SCHMITT, *The Concept of the Political*, tr. di G. Schwab, Rutgers University Press, New Brunswick (NJ) 1976 (ed. orig. 1927; trad. it., *Le categorie del «Politico»*, il Mulino, Bologna, 1998).



scissione “maestra”, o meglio alla causa principale della guerra civile, ma rispondono a una miriade di dinamiche molto più fluide e circoscritte che mescolano il pubblico e il privato, il collettivo e l’individuale. È così che molte manifestazioni di violenza non sono indirizzate al perseguimento degli scopi della guerra ma possono utilizzarli in modo strumentale per raggiungere obiettivi diversi.

Questo modello teorico elaborato dal sociologo greco offre un contributo più sistematico all’interno di quel filone di analisi critico verso tutte le letture sulle “nuove” guerre che mettono in risalto l’uso di una violenza generalizzata e fuori controllo. La violenza, al contrario, non è pura follia, risponde a dinamiche precise e razionali che si sviluppano sia a livello *macro* che a livello *micro* durante un conflitto interno. Non solo il sociologo dimostra come nei conflitti interni la violenza indiscriminata sia controproducente per gli stessi attori politici coinvolti, ma mette in evidenza una dimensione delle dinamiche della violenza che troppo spesso è rimasta nascosta negli studi sulle guerre civili: la situazione di conflitto incentiva e scatena una serie di opportunità per gli agenti locali per cui le loro identità e le loro scelte si modificano e si adattano a seconda delle situazioni. Il concetto di violenza proposto da Kalyvas è quindi un concetto più articolato che coglie tutta la dinamicità del processo e mette ampiamente in discussione i cosiddetti approcci “discontinuisti” sulle guerre contemporanee¹⁸.

3. Una interpretazione sociologica alternativa della violenza organizzata

La comprensione dei conflitti armati del XXI secolo non è quindi possibile se non attraverso una riflessione della natura della guerra in quanto specifico fenomeno sociale, e dunque attraverso un’analisi dei fondamenti sociologici della violenza collettiva. Un interessante contributo in questo senso è stato dato recentemente dal sociologo Sinisa Malešević attraverso l’elaborazione di un modello di lungo periodo basato sulle dinamiche storiche della violenza organizzata¹⁹. Nello

¹⁸ M.L. MANISCALCO, *La pace in rivolta*, cit.

¹⁹ S. MALEŠEVIĆ, *The Sociology of War and Violence*, Cambridge University Press, Cambridge 2010; ID., *Forms of Brutality: Towards a Historical Sociology of Violence*, in «European Journal of Social Theory»,



specifico lo studioso individua tre processi che, negli ultimi dodicimila anni della storia dell'umanità, avrebbero giocato un ruolo fondamentale nello sviluppo e nella trasformazione della violenza organizzata:

1. la «burocratizzazione cumulativa della coercizione» (*cumulative bureaucratisation of coercion*);
2. l'«ideologizzazione centrifuga» (*centrifugal ideologisation*);
3. l'«avvilupamento della micro-solidarietà» (*envelopment of micro-solidarity*).

Prima di tutto, è fondamentale partire dalla definizione di violenza organizzata elaborata dallo stesso autore intesa come

a scalar and historical process through which social organisations, including organised collectivities, find themselves steeped in situations or influenced by structural conditions that, intentionally or unintentionally, foster some substantial, coercively imposed behavioural changes or produce physical, mental or emotional damage, injury or death²⁰.

Questa definizione contiene già in *nuce* la prospettiva di analisi proposta secondo cui l'origine dell'azione violenta collettiva avrebbe basi strutturali: l'origine stessa della violenza sarebbe strettamente legata alla nascita e alla diffusione di organizzazioni sociali complesse.

vol. 16, n. 3, 2013, pp. 273-291; ID., *Nation-States and Nationalisms: Organisation, Ideology and Solidarity*, Polity Press, Cambridge 2013; ID., *Is War Becoming Obsolete? A Sociological Analysis*, in «Sociological Review», vol. 62, n. 2, 2014, pp. 65-86; ID., *Where Does Group Solidarity Come From? Gellner and Ibn Khaldun Revisited*, in «Thesis Eleven», vol. 128, n. 1, 2015, pp. 85-99; ID., *Nationalism and Military Power in 20th Century and Beyond*, in R. SCHROEDER (ed.), *Global Powers: Mann's Anatomy of the 20th Century and beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, pp. 117-42; ID., *The Rise of Organised Brutality: A Historical Sociology of Violence*, Cambridge University Press, Cambridge 2017; ID., *The organisation of military violence in the 21st century*, in «Organization», vol. 24, n. 4, 2017, pp. 456-474.

²⁰ La violenza organizzata intesa come «un processo scalare e storico attraverso cui le organizzazioni sociali, comprese le collettività organizzate, si trovano immerse in situazioni o influenzate da condizioni strutturali che, intenzionalmente o meno, favoriscono alcuni cambiamenti comportamentali sostanziali, imposti in modo coercitivo, o che producono danni fisici, mentali o emotivi, lesioni o morte», (tr. nostra), in S. MALEŠEVIĆ, *The Rise of Organised Brutality*, cit., p. 20.



Contrariamente alle posizioni dei neo-darwinisti secondo i quali la violenza è un tratto biologicamente presente nell'essere umano, da cui deriverebbe l'assunto che la guerra è sempre esistita, Malešević dimostra che la violenza collettiva si è sviluppata tardi nella storia dell'umanità. Mediante una meticolosa analisi sociologica e storico-comparativa, l'autore evidenzia come l'istituzione della guerra sia nata parallelamente a processi di divisione del lavoro, di sedentarizzazione e di sviluppo di forme elaborate di stratificazione sociale²¹. Dagli studi archeologici e paleontologici, infatti, non emergerebbero prove a dimostrazione del fatto che la violenza intra-umana fosse prevalente nella preistoria, niente che porti a confermare la presenza di violente lotte o combattimenti tra membri della stessa specie. L'uomo non sarebbe quindi violento per natura, né sarebbe facilmente incline allo scontro fisico.

Randall Collins, per esempio, nella sua teoria microsociologica della violenza spiega molto bene la difficoltà degli uomini a superare quella che lui definisce la «barriera della paura dello scontro» (*barrier of confrontational tension and fear*)²². Lo studioso dimostra infatti come nella vita quotidiana la violenza non si verifichi con facilità perché il processo di civilizzazione avrebbe sviluppato nell'essere umano una propensione psicologica a evitare il coinvolgimento attivo in un atto violento. Ciò non significa che non esista la violenza o che sia destinata al declino, al contrario è fondamentale comprendere le condizioni e le cause che la rendono possibile.

Anche il sociologo tedesco Norbert Elias individua all'interno del processo di civilizzazione in Occidente i dispositivi e i complessi meccanismi di interdipendenza che, nel tempo, avrebbero concorso alla diminuzione, fino all'eliminazione, dell'uso della violenza sia individuale che collettiva²³. Una simile posizione però, secondo Malešević, non solo prefigurerebbe un declino inevitabile della violenza che non trova riscontro nella realtà empirica, ma sottende anche una concezione “naturalistica” della violenza.

²¹ S. MALEŠEVIĆ, *The Sociology of War and Violence*, cit.

²² R. COLLINS, *Violence: A Micro-Sociological Theory*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 2008.

²³ N. ELIAS, *The Civilising Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*, Blackwell, London 2000 (ed. or. 1939).



Come per Max Weber, anche per Elias l'elemento che caratterizza lo Stato è il monopolio della violenza legittima, monopolio che una volta realizzatosi crea le condizioni per la pacificazione sociale attraverso l'incanalamento del confronto politico lungo binari istituzionali pacifici²⁴. Ma la formazione degli stati-nazione si è basata su un fondamentale meccanismo: la coercizione militare²⁵. Seguendo Weber la modernità si è caratterizzata dal passaggio da forme tradizionali di organizzazione sociale di tipo patriarcale e patrimoniale a quelle burocratiche basate sul processo di razionalizzazione e individua come componente centrale della razionalità burocratica la disciplina, e in particolare la prima disciplina per eccellenza che è quella militare.

Da qui parte la riflessione di Malešević sul ruolo centrale dell'organizzazione della coercizione per comprendere la violenza organizzata nella modernità. La nascita e l'espansione del modello burocratico di organizzazione razionale è storicamente intrecciata alle istituzioni in grado di monopolizzare l'uso della violenza. In questo senso, è chiaro che non si può prefigurare la minaccia o l'uso della forza al di fuori di organizzazioni sociali sviluppate. Al contrario di ciò che il senso comune suggerisce, la razionalizzazione burocratica non elimina la coercizione poiché è profondamente radicata nella disciplina, nell'obbedienza, nel controllo coercitivo.

Come chiarisce l'autore, la società tradizionale premoderna si basava anch'essa sulla coercizione ma le azioni politiche e militari non necessitavano di giustificazione dato il fondamento divino del potere politico. Le società moderne, invece, basate su nuovi principi, quali libertà, uguaglianza, sovranità popolare, naziona-

²⁴ M. WEBER, *Economia e Società*, Edizioni di Comunità, Milano 1961, (ed. or. *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen 1922); N. ELIAS, *The Civilising Process*, cit.

²⁵ C. TILLY, *War Making and State Making as Organized Crime*, in P. EVANS, D. RUESCHEMEYER, T. SKOCPOL (eds.), *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, Cambridge 1985, pp. 169-91; M. MANN, *The Sources of Social Power: Volume I, A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge University Press, Cambridge 1986; ID., *The Sources of Social Power: Volume II, The Rise of Classes and Nation States 1760 1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1993; A. GIDDENS, *The Nation-State and Violence*, Polity Press, Cambridge 1986; P. HIRST, *War and Power in the 21st Century*, Polity Press, Cambridge 2001.



lità ecc., e organizzate su nuovi ordini sociali costruiti sull'eredità dell'Illuminismo (ragione, logica, pace, ecc.) hanno avuto la necessità di elaborare meccanismi più sofisticati e efficienti per giustificare l'uso della violenza su larga scala. Ecco perché il potere coercitivo delle organizzazioni sociali, che da circa diecimila anni caratterizza la storia dell'umanità, è cresciuto e si è intensificato soprattutto negli ultimi duecento anni principalmente nella forma degli stati-nazione. Questi ultimi non solo si caratterizzano per il monopolio della violenza nei rispettivi territori, ma anche per la straordinaria capacità di mobilitare intere società in guerra e aumentarne esponenzialmente la portata distruttiva. La burocratizzazione della coercizione è dunque un processo storico cumulativo in atto che tende ad espandersi parallelamente alla crescita della popolazione e alla sua sempre maggiore dipendenza dalle grandi organizzazioni sociali per la soddisfazione di bisogni simbolici e materiali.

Il primo dei tre processi alla base della violenza organizzata individuato da Malešević è dunque la «burocratizzazione cumulativa della coercizione»: «cumulativa» in quanto si tratta di un processo in corso che implica un costante incremento della capacità organizzativa di distruzione; «burocratica» perché comporta una crescente razionalizzazione burocratica che ha origine nella sfera militare; e infine «coercitiva» perché coinvolge il controllo dell'uso della violenza, sia esternamente con la conduzione di guerre, che internamente attraverso il monopolio dell'uso della forza nel proprio territorio.

Ma la sola disciplina interna non sarebbe sufficiente a garantire l'esistenza e la durata di una organizzazione sociale. Ogni sua azione deve essere percepita come legittima, ancor più quando si tratta di azione violenta. Andare incontro alla morte o uccidere i propri simili sono azioni violente estreme che per essere realizzate richiedono una forte motivazione e una valida giustificazione. Malešević individua quindi nella «ideologizzazione centrifuga» il secondo processo alla base della violenza organizzata. Il concetto di ideologia che utilizza è un concetto più ampio e dinamico che si discosta dalla tradizionale definizione di ideologia. Quest'ultima, infatti, da molti studiosi è stata strettamente concepita come un



sistema di idee rigido e chiuso alla base dell'azione sociale e politica²⁶. Malešević accoglie invece una concezione più ampia e flessibile del concetto, inteso come un insieme di credenze e pratiche indispensabili per il processo di decodifica e categorizzazione della realtà. L'ideologia è infatti definita «as relatively universal and complex social process through which human actors articulate their actions and belief» e una forma di «thought-action» che dirige la pratica sociale quotidiana²⁷, anche se non la determina necessariamente.

Per giustificare la coercizione e l'azione violenta i governanti, anche in epoca premoderna, hanno utilizzato proto-ideologie come la religione e la mitologia, ma solo nella modernità è emersa la necessità di elaborare delle compiute giustificazioni. Secondo l'autore tre sono le motivazioni principali. La prima è riferibile proprio alla radicale trasformazione strutturale e organizzativa degli ordini sociali: l'organizzazione burocratica dei moderni stati, la nascita e la diffusione di idee secolari, democratiche e liberali, l'aumento dei tassi di alfabetizzazione, l'espansione della stampa ecc. Tutti processi che hanno contribuito alla nascita e alla crescita di una sfera pubblica e di una cittadinanza sempre più attiva, politicizzata e partecipe dei processi politici e di conseguenza alla proliferazione della ideologizzazione "centrifuga", ovvero l'ideologizzazione di massa.

La seconda motivazione è strettamente legata alla diffusione e alla centralità assunta nella modernità dai principi illuministici come la ragione, la pace, l'autonomia, la tolleranza che hanno contribuito all'espulsione, di principio, dell'uso della violenza. Questo universo normativo non-violento che si è andato consolidando ha però coinciso, nella realtà, con l'espansione della violenza di massa, con il raggiungimento di livelli di distruzione su vasta scala mai raggiunti prima. Rispetto all'epoca premoderna in cui la violenza e le uccisioni erano limitate e circoscritte, l'epoca moderna ha inaugurato la violenza di massa grazie a macchine burocratiche capaci di uccidere milioni di persone in pochissimo tempo.

Questa sorta di dissonanza ontologica tra sfera ideale e reale è, per Malešević, il terzo motivo alla base del processo di ideologizzazione centrifuga: per perpetuare

²⁶ Malešević si riferisce, in particolare, al concetto di ideologia elaborato dagli approcci marxisti, funzionalisti e post-strutturalisti.

²⁷ S. MALEŠEVIĆ, *The Sociology of War and Violence*, cit., p. 9.



la violenza, sempre più inaccettabile eticamente, è fondamentale elaborare potenti ed efficaci costrutti ideologici. Militari, terroristi, rivoluzionari, paramilitari: tutti i gruppi e le organizzazioni coinvolti regolarmente in attività violente hanno bisogno che le loro azioni siano legittimate e moralmente accettate²⁸. Questi due primi processi evidenziano, dunque, le dinamiche a livello *macro* alla base della violenza organizzata che sono indispensabili, ma non sufficienti, alla comprensione del fenomeno.

Il terzo processo individuato da Malešević è infatti l'«avviluppiamento della micro-solidarietà» (*envelopment of micro-solidarity*), attraverso il quale l'autore evidenzia l'importanza anche del livello *micro*, ovvero dei legami cognitivi ed emotivi tra gli individui che stanno alla base dell'azione sociale. L'intero processo che porta all'azione violenta organizzata non sarebbe dunque un processo calato dall'alto che vede gli individui esclusivamente come ricettori passivi ma si completa se connesso alla solidarietà di gruppo, in particolare il gruppo ristretto, che è da considerarsi come il luogo elettivo dell'agire umano²⁹. All'interno dei piccoli gruppi gli individui sono coinvolti direttamente, attraverso interazioni faccia-a-faccia, e sviluppano legami affettivi, senso di appartenenza, coesione, solidarietà e responsabilità. Cerchie ristrette come la famiglia, il gruppo di amici, di coetanei, garantiscono agli individui la stabilità emotiva e il senso di sicurezza di cui hanno bisogno.

L'importanza della dimensione grupppale è quindi fondamentale per comprendere l'azione violenta³⁰ perché permette il formarsi di un contesto “ultrasocializzato” e l'attivazione di un'azione sociale intensa ad alto contenuto emozionale.

²⁸ In particolare tale concetto di “legittimazione”, prettamente sociologico, è da distinguersi da quello di “legittimità” di natura giuridica. Come chiarisce il sociologo Fabrizio Battistelli, tra i due concetti non vi è solo una distinzione formale ma anche sostanziale: la legittimazione è un processo sociale complesso e mutevole che include sia la dimensione giuridica della legittimità che quella economica dell'efficacia. Per un approfondimento sul tema v. F. BATTISTELLI *et al.*, *Opinioni sulla guerra. L'opinione pubblica italiana e internazionale di fronte all'uso della forza*, FrancoAngeli, Milano 2012.

²⁹ F. MATTIOLI, *Introduzione alla sociologia dei gruppi*, Seam, Roma 2000.

³⁰ D. DELLA PORTA, *Social Movements, Political Violence and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge 2006; EAD., *Clandestine Political Violence*, Cambridge University Press, Cambridge 2013; R. COLLINS, *Violence: A Micro-Sociological Theory*, cit.;



Gli Stati moderni e le organizzazioni militari, essendo apparati burocratici coercitivi caratterizzati da formalità, razionalità e impersonalità, per mantenere la presa sulla società hanno dunque necessità di riprodurre e sollecitare quei meccanismi e quelle pratiche che stanno alla base della micro-solidarietà. Non è un caso che le organizzazioni militari siano molto attente alla compenetrazione dei diversi livelli (*micro-macro*, nazionale-locale, organizzativo-individuale) facendo ampio uso di rituali e retoriche tipici delle relazioni dei piccoli gruppi. Un chiaro esempio è il linguaggio diffuso in ambito militare che richiama i legami affettivi tipici della famiglia: lo Stato diventa la «Madre Patria» per la quale si è pronti al sacrificio estremo, così come si è pronti a lottare per difendere «l'onore delle proprie madri e delle proprie sorelle», ecc.³¹.

L'autore evidenzia, quindi, la compenetrazione sempre più forte tra questi tre processi per cui attraverso l'«ideologizzazione centrifuga» e la «burocratizzazione cumulativa della coercizione», la micro-solidarietà si integra e penetra all'interno della vita quotidiana della macchina militare. Negli ultimi trecento anni questi apparati militari burocratici e ideologici sono cresciuti esponenzialmente, come è evidente se si osservano oggi gli Stati più potenti sul pianeta (Stati Uniti, Cina e Russia in particolare) raggiungendo una sempre maggiore capacità di penetrazione nella vita quotidiana. Questo elemento, sostiene Malešević, è una chiara dimostrazione di come il potere coercitivo e la violenza militare non siano assolutamente in declino ma, al contrario, in costante crescita. I dati sulla diminuzione dei conflitti armati o delle uccisioni in un dato periodo, così come le più recenti trasformazioni delle modalità di combattimento, non sarebbero dunque indicatori affidabili per la comprensione del fenomeno guerra e, in generale, della violenza organizzata.

M. SAGEMAN, *Understanding Terror Networks*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia (PA) 2004; R.W. WHITE, *Issues in the Study of Political Violence: Understanding the Motives of Participants in Small Group Political Violence*, in «Terrorism and Political Violence», vol. 12, n. 1, 2000, pp. 95-108; S. MALEŠEVIĆ, *Nation-States and Nationalisms*, cit.

³¹ S. MALEŠEVIĆ, *The organisation of military violence in the 21st century*, cit.



4. Conclusioni

Come abbiamo potuto osservare ripercorrendo il dibattito sui conflitti armati contemporanei, il fenomeno guerra si presenta molto complesso, “camaleontico”, riprendendo una famosa definizione clausewitziana³². Nonostante un’evidente diminuzione delle guerre interstatali negli ultimi 70 anni, la guerra non solo non è diventata obsoleta, ma non ha neanche subito radicali trasformazioni tali da poter giustificare un cambio di paradigma. Le indiscusse novità legate alla rivoluzione negli affari militari e all’accelerazione della globalizzazione economica non modificano quelli che sono gli obiettivi di fondo alla base dell’azione violenta organizzata: ideologia e motivazioni geopolitiche riconducibili a una specifica comunità politica.

Come sostiene Malešević, i cambiamenti avvenuti negli ultimi decenni indicano un continuo rafforzamento del nesso guerra-Stato-società attraverso un ulteriore incremento della burocratizzazione del potere coercitivo. Le società moderne, rispetto al passato, hanno a disposizione enormi capacità organizzative coercitive e di penetrazione ideologica che hanno permesso, a partire dalla fine del XX secolo, un uso sempre più selettivo di forme estreme di violenza. L’avanzamento della scienza e della tecnologia stanno modificando la forma della violenza organizzata, rendendola meno visibile ma, purtroppo, molto più devastante. L’analisi dei meccanismi alla base della violenza organizzata è dunque fondamentale per evitare letture semplicistiche dei conflitti armati contemporanei.

Con molta probabilità il fatto che l’ordine internazionale dopo la fine della Seconda Guerra mondiale si sia consolidato su un concetto inalienabile e intangibile di sovranità statale, e di conseguenza sulla indisponibilità ad accettare conquiste territoriali e spostamenti di confini, ha contribuito ad alimentare una lettura delle “nuove” guerre come guerre irrazionali, primordiali, criminali, allontanandoci così dalla comprensione della sua immutata natura: forma (variabile) di conquista organizzata di territorio sulla base di uno specifico progetto politico-

³² Carl von Clausewitz nella sua celebre opera *Vom Kriege* (cit.) definì la guerra come «camaleonte», proprio a marcare la sua natura mutevole a seconda delle circostanze.



ideologico. Come provocatoriamente sostengono alcuni studiosi³³ il mutamento rispetto al passato non riguarderebbe allora tanto la natura della guerra in quanto tale, ma piuttosto la sua percezione da parte del mondo Occidentale. In questa ottica, l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, e la sua potenziale deflagrazione in nuovo conflitto mondiale, costituirebbe solo un'ennesima e triste conferma.

³³ E. NEWMAN, *The 'New Wars' Debate: A Historical Perspective Is Needed*, in «Security Dialogue», vol. 35, n. 2, 2004, pp. 173-189; S. KALYVAS, *Esbozo de una teoria de la violencia en medio de la guerra civil*, cit.; S. MALEŠEVIĆ, *The Sociology of War and Violence*, cit.



Recensioni



Giacomo Pisani, *Piattaforme digitali e autodeterminazione. Relazioni sociali, lavoro e diritti al tempo della "governabilità algoritmica"*, Mucchi, Modena, 2023, pp. 171

In questa monografia Giacomo Pisani affronta uno dei temi nodali della scienza giuridica del XXI secolo: il ruolo delle piattaforme digitali, che da sistemi di comunicazione e scambio di prodotti e servizi sono diventate strumento di controllo delle azioni dell'uomo, minacciando i diritti fondamentali conquistati con lo Stato costituzionale di diritto. Nei cinque capitoli l'autore riavvolge il nastro del progresso giuridico, operazione inversa a quella di Paolo Grossi in *Ritorno al diritto*. Col potere algoritmico si assiste a una regressione, al passaggio dalla *persona* al *soggetto astratto*, che amplifica il contrasto tra l'uguaglianza formale dei cittadini e le asimmetrie materiali che determinano i loro rapporti, *in primis* a livello lavorativo; una nuova *astrazione*, un progressivo abbandono della fisicità come caratteristica primaria dell'uomo, con l'affermazione d'un nuovo concetto di persona comprensivo di ogni sua componente e di una parcellizzazione della sua personalità frammentata nei suoi *dati*.

Le piattaforme digitali, nuova espressione del "capitalismo di sorveglianza", si presentano come strumenti *onnivori*, capaci di divorare, attraverso il potere governamentale predittivo e di orientamento, l'autodeterminazione dei singoli, espropriati del diritto di decidere e posti in una posizione di *debolezza* (una con-





dizione cara al diritto civile dei consumatori e al diritto penale delle aggravanti date dalle condizioni di minorità): l'indeterminatezza e l'imprevedibilità dei processi decisionali sono rimpiazzati da un sistema algoritmico di controllo *morbido*, che non costringe, ma si *intromette* in maniera sempre più penetrante nella capacità di decisione autonoma dei soggetti, inconsapevoli delle logiche di funzionamento delle piattaforme, al fine di organizzare e indirizzare la libertà dell'utente in modo da renderla conforme agli interessi di mercato e ai preconcetti di coloro che hanno predisposto il sistema; assai sfumato è ormai il confine fra un utilizzo lecito delle tecniche di captazione delle preferenze commerciali e la pura manipolazione del processo formativo della volontà negoziale. Ciò incide sui diritti fondamentali, mette in discussione la libera costruzione della personalità, imponendo così di chiedersi se e come la società dell'algoritmo si possa definire democratica.

Il rullino si srotola ancora. Se a fine '800 il diritto del lavoro aveva instaurato una nuova antropologia, l'*homo dignitus*, attraverso la correzione del modello dell'individualismo proprietario, il lavoro attraverso le piattaforme digitali rappresenta una nuova soggezione, lontana dall'autonomia *promessa* e *promossa* dall'economia del *click*. Una soggezione interiorizzata. Come l'algoritmo che attraverso gli indici di interferenza orienta le scelte dell'individuo utente-consumatore, allo stesso modo i sistemi reputazionali delle prestazioni (il c.d. indice di gradimento) creano una forma di radicalizzazione del controllo, non più sul lavoratore "legato" alla catena di montaggio, ma "loggato" alla piattaforma e al risultato e quindi alla soddisfazione delle aspettative della clientela. Dinanzi a questa una nuova forma di soggezione e all'inerzia del legislatore nazionale, la giurisprudenza ha individuato, ancora una volta, nel paradigma del lavoro subordinato, il grimaldello offerto dall'ordinamento giuridico per tutelare la libertà e la dignità dei lavoratori di *app* e piattaforme, come i c.d. *riders*.

L'apprezzabile sforzo qualificatorio della magistratura e della letteratura giurolavoristica rischia però di scontrarsi con la rappresentazione "sociologica" dei nuovi lavoratori del *click*. Una rappresentazione non pienamente conforme alla subordinazione dell'idealtipo del lavoratore taylorista (ormai scomparso). Per queste ragioni, l'autore propone di svincolare il lavoratore dal suo *status* occupazionale (subordinato, parasubordinato, ecc.) per porre, invece, direttamente at-



tenzione ai diritti e alle tutele della persona che entra nel mercato del lavoro, al fine di intercettare e tenere insieme vecchi e nuovi bisogni di protezione sociale: un *corpus* normativo relativo a un “lavoro senza aggettivi”. Tale proposta permetterebbe di garantire una maggiore protezione delle persone di fronte alla pervasività e all’estensione delle dimensioni sociali coinvolte nell’utilizzo dei dati e nelle strategie di controllo algoritmico.

Ancora una volta, come a cavallo tra ’800 e ’900, è il lavoro, in trasformazione, a definire la persona, oggi non più solo corpo, ma anche dati e biografia che circoscrivono la sua autodeterminazione, e la democrazia in cui quest’ultima si manifesta e sviluppa. L’autore, riprendendo gli insegnamenti di Stefano Rodotà, ragionando sulla necessità di una “costituzione per internet”, sottolinea l’urgenza di coinvolgere nel processo decisionale, nella prospettiva di un costituzionalismo *dal basso*, attori e procedure diversi da quelli tradizionalmente presenti nelle fasi di istituzionalizzazione dei diritti, dando spazio alle soggettività collettive entro un modello di *governance* di stampo collaborativo e pluralistico capace di erodere il potere esclusivo delle *corporation*, che dovrebbero quindi sottoporsi alle regole democratiche istituite a difesa dei diritti fondamentali della persona. Si passerebbe così dal riconoscimento dell’autodeterminazione informativa a un’effettiva redistribuzione del potere in rete; in quest’ottica assume un ruolo decisivo il principio di sussidiarietà, previsto dall’art. 118 della Costituzione, che rompe la concezione piramidale del diritto e del potere pronunciandosi per la valorizzazione del pluralismo, del dinamismo sociale e della democratizzazione delle istituzioni.

Pisani con la sua monografia fornisce gli strumenti per comprendere il mercato apparentemente “liquido” dell’economia dei *click*, che nella realtà si manifesta col potere governamentale *onnivoro* delle piattaforme digitali che conduce al paradosso contemporaneo della massima libertà e democrazia *promessa e promossa* a utenti-consumatori e lavoratori, cui corrisponde invece un’inferiore garanzia di autodeterminazione e autonomia.

Gianluca Ruggiero

(Dottorando di ricerca in Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo presso l’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro” – Dipartimento Jonico)



Domenico Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 273

Il diritto dell'ambiente, oggi, deve necessariamente guardare a tutti i livelli della società giuridica complessa in cui viviamo, da quello internazionale a quello locale, e per farlo deve accettare l'idea di applicare una profonda comprensione delle differenti problematiche che tale questione comporta. Per tale motivo il libro scritto da Domenico Amirante rappresenta un'opera estremamente approfondita sul tema del complicato, seppur necessario, rapporto tra scienza, etica, economia e ambiente, nell'era dell'Antropocene.

L'idea di un libro che tratti una tematica di certa complessità attraverso il prisma del diritto comparato offre sicuramente all'interprete una consapevolezza maggiore ed un punto di vista più maturo, in relazione ad un dibattito che dovrà, con tutta probabilità, dettare l'agenda dei prossimi decenni, insieme alle tante sfide contro cui l'umanità dovrà imbattersi in un futuro sempre più incalzante.

L'autore, pertanto, con grande competenza e rigore scientifico, esamina i principali aspetti giuridici connessi alla tutela dell'ambiente in modo organico e sistematico: il libro si struttura in maniera chiara, presentando una serie di argomenti chiave suddivisi in capitoli tematici. Questa struttura permette al lettore di approfondire ogni aspetto in maniera dettagliata, garantendo una comprensione completa del contesto e delle implicazioni del c.d. "costituzionalismo ambientale". A tal proposito, dunque, Amirante rievoca lo spirito più profondo





Recensioni

del concetto stesso di costituzione, ergendola come regola di educazione e rispetto, con la finalità di gettare le fondamenta per un mondo più abitabile e sicuro per l'uomo: infatti, proprio la Carta costituzionale, indipendentemente dal Paese in cui viene ad essere scritta, costituisce il coacervo di tutti quei valori, civili, morali, religiosi ed etici che un popolo condivide, unendolo nella reciproca individuazione di elementi “primi” capaci di rappresentarlo in una ampia prospettiva futuribile, visto anche la sua intrinseca resistenza ad essere modificata da parte del legislatore.

Il diritto costituzionale, dunque, dev'essere concepito – nell'ottica dell'autore – come il rimedio più efficace per modificare il comportamento dei consociati, verso un positivo approccio all'ambiente. Pertanto, la disciplina costituzionale viene ritenuta tra le sole, se non l'unica, a possedere una forza modificatrice tale da influenzare il sentimento di un popolo; più di quanto possa realizzare un intervento nell'ambito del diritto amministrativo o una risposta sanzionatoria, dal punto di vista penalistico.

Così, la Costituzione deve anche impegnarsi a proteggere i diritti fondamentali delle persone, non in quanto cittadini di uno Stato, ma in qualità di esseri umani. In tal senso l'ambiente deve rientrare, tramite il pensiero costituzionalistico, sempre più nell'ambito di quei diritti “riconosciuti” in quanti immanenti all'uomo. Ed infatti, a titolo esemplificativo, l'articolo 2 della costituzione italiana asserisce che: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo [...]». Nell'ottica della Costituente, dunque, i predicati del suddetto periodo sprigionano tutta la loro forza espressiva nell'evidenziare che “riconoscere” e “garantire” non debbano essere interpretati come la spia di una Costituzione ottriata e, pertanto, soltanto concessa a seguito di un atto di indulgenza temporaneo del monarca o del legislatore, bensì come il procedimento mediante il quale la Carta fondamentale funge da egida a determinati principi cardine che, proprio perché insiti nell'uomo, devono dettare le linee guida di tutte le stagioni politiche.

Ecco che, dunque, attraverso un tale processo si può completare un ragionamento grazie al quale, proprio in forza dello stesso pensiero costituzionale e del relativo formante dottrinario, è possibile sottolineare il carattere sostanziale



Recensioni

dell’Ambiente. È proprio per raggiungere tale obiettivo che Amirante ha concepito la strutturazione di questo volume, dimostrando una padronanza notevole della materia ed affrontando questioni articolate con grande precisione e chiarezza. L’autore, vista la sua esperienza accademica *ratione materiae*, adotta proficuamente un approccio comparato, analizzando le esperienze di diversi Paesi nel campo del costituzionalismo ambientale e tracciando una mappa delle diverse strategie adottate, per affrontare le sfide ambientali globali. Solo cogliendo gli aspetti più interessanti delle diverse esperienze giuridiche, Amirante riesce a tracciare un quadro omogeneo veramente minuzioso, aprendo finanche ad una prospettiva mondiale. Questo criterio viene concretamente affrontato dal testo oggi recensito, evidenziando come l’influsso dettato dalla sempre maggiore emergenza legata alle tematiche di cui si va scrivendo, si sta effettivamente costituzionalizzando. Non a caso si sottolinea come una struttura assiologica per i valori ambientali si trovi nei preamboli, nei principi fondamentali e negli obiettivi primari della politica statale di molte nuove Costituzioni.

Un altro punto di forza del libro è senza dubbio il suo taglio interdisciplinare: l’autore integra elementi di diritto, scienze ambientali, economia e politica, fornendo così al lettore una visione olistica e completa del tema trattato. Questo approccio caratterizza le linee strutturali del libro e lo rende accessibile a un pubblico ampio, non limitato ai giuristi, ma anche a coloro che desiderano comprendere le implicazioni sociali e politiche della tutela ambientale. Sottolineare una tale angolatura significa volgere lo sguardo ad una platea che non sia unicamente limitata agli operatori del diritto: affrontare la materia ambientale, difatti, non equivale a parlare di diritto, ma di quello che respiriamo, di quali debbano essere le nostre scelte alimentari, di quale sia la politica energetica più conveniente o di quanto e di come ci vogliamo riscaldare.

Il libro in esame si distingue, perciò, per il suo approccio metodologico, per il suo stile chiaro, puntuale e accattivante e, nonostante la non apparente immediatezza del tema trattato, l’autore riesce a comunicare e tradurre in modo semplice e comprensibile concetti e teorie complesse.

In conclusione, il libro di Domenico Amirante rappresenta un’opera di riferimento per il costituzionalismo ambientale: la sua completezza, attualità e pro-



Recensioni

spettiva interdisciplinare lo rendono un testo indispensabile per chiunque sia interessato a comprendere le sfide giuridiche e, in particolare, costituzionali legate alla tutela dell'ambiente nell'era dell'Antropocene.

Mattia Gemelli

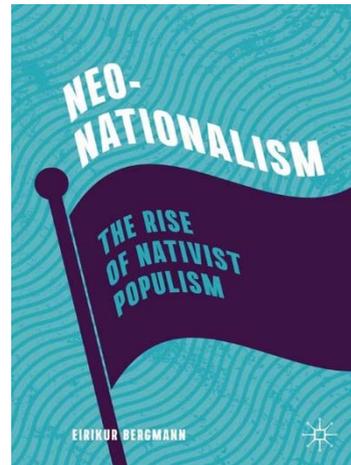
(Dottorando di ricerca in Diritto e tutela: esperienza contemporanea, comparazione e sistema giuridico romanistico, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata")



Eirikur Bergmann, *Neo-Nationalism. The rise of nativist populism*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, pp. 235

Benché il populismo sia stato, nel corso degli ultimi decenni, una delle tematiche più affrontate e discusse dalla sociologia politica, comprenderne la natura e le sfumature che esso assume nel corso del tempo risulta una sfida continua per ricercatori e accademici. Con il termine populismo si sono indicate esperienze politiche molto differenti tra di loro, spesso appartenenti ad orientamenti politici opposti, ad area geografiche distanti e a contesti culturali profondamente diversi: come “populisti”, ad esempio, sono stati descritti presidenti di sinistra in America Latina, partiti d’estrema destra in Europa, nonché aspiranti candidati statunitensi di diverso colore politico. Ricercare, quindi, quel *leitmotiv* che unisce le diverse esperienze populiste neo-nazionaliste che continuano a sorgere in diversi continenti può risultare complesso, rischiando di raccogliere sotto una stessa etichetta fenomeni profondamente differenti.

Nell’impresa di esplorare in maniera approfondita le nuove forme di populismo neo-nazionalista è riuscito Eirikur Bergmann, professore di Politica alla Bifrost University in Islanda, nel suo *Neo-Nationalism. The rise of nativist populism*, pubblicato nel 2020. Dopo aver dedicato precedenti pubblicazioni alla relazione esistente tra disinformazione, teorie del complotto e populismo, l’attenzione di Bergmann si è focalizzata specificatamente sulla convergenza tra populismo e nazionalismo che si è venuta a creare in diversi Paesi, europei e non, e su come





questo sia evoluto e cresciuto in diverse fasi storiche. Tralasciando quindi il dibattito teorico su cosa sia effettivamente il populismo, l'autore si è invece concentrato su un'analisi accurata di come questo connubio sia a più riprese penetrato nella politica, erodendo lentamente la democrazia liberale e i valori che la rappresentano.

La riflessione di Bergmann, innanzitutto, mette in luce le similitudini fondamentali tra populismo e nazionalismo, i quali invocano il “popolo” come entità virtuosa, pura e, nel caso del nazionalismo, contraddistinta da un'identità comune in opposizione ad un'élite, spesso di orientamento liberale. Tuttavia, il fenomeno contemporaneo che Bergmann si prefigge di analizzare non può definirsi come populismo nazionalista *tout court*, termine che lui stessa ha utilizzato in precedenti pubblicazioni. Con populismo nazionalista, specifica l'autore, si identifica «l'ideologia che stabilisce il primato della “cultura e dell'interesse della nazione”, promettendo di “dar voce a chi si è sentito trascurato, anche disprezzato, da delle élite distanti e spesso corrotte”» (p. 38). In questo senso, il populismo nazionalista resta un fenomeno politico che si articola su un concetto, la nazione, e che trova consenso perché ne sostiene gli interessi specifici. Le esperienze contemporanee differiscono invece da questo modello poiché il loro successo non si fonda tanto su proposte, bensì sull'opposizione ai migranti (e all'universo culturale e religioso che rappresentano) e alle influenze straniere in politica interna – in poche parole, a tutto ciò che viene considerato come *Altro*. Il populismo nazionalista contemporaneo assume quindi, secondo l'autore, dei connotati di *nativismo* che gli permettono di creare a livello comunicativo un nemico esterno aggressivo e pericoloso contro cui il popolo, entità culturalmente e religiosamente omogenea, deve essere protetto. Dalla convergenza tra nativismo e populismo nasce quello che Bergmann definisce come *Neo-Nazionalismo*, un fenomeno dalle sfumature nuove rispetto all'esperienza in cui affonda le radici. Il razzismo biologico di cui si è tinto spesso il nazionalismo – e, nella sua espressione più estrema, il fascismo – è stato sostituito da una xenofobia culturale meno violenta ma più insidiosa, mentre la “formula vincente” a livello politico risulta essere una combinazione di neoliberismo, autoritarismo e politiche anti-immigrazione.



Nel tentativo, quindi, di creare un quadro di riferimento comune utile a comprendere come il Neo-Nazionalismo si sia evoluto in diverse aree geografiche e in diversi momenti storici, Bergmann ha elaborato e discusso dieci caratteristiche comuni del populismo nativista (pp. 48-51): un nazionalismo fondato su un sentimento di nostalgia rispetto ad un passato glorioso; una visione manichea che divide un *Noi* da un *Loro* sia dentro che fuori i confini nazionali, capace di alimentare razzismo e xenofobia; la presenza centrale di un leader carismatico forte che insiste sulla sua appartenenza al popolo; l'anti-elitismo e l'anti-intellettualismo che creano diffidenza nei confronti della classe dirigente, della politica del consenso e degli scienziati; le soluzioni semplicistiche per risolvere problemi urgenti, percepiti o reali; il moralismo latente nella retorica che spesso tende a trovare colpevoli piuttosto che elaborare piani e progetti realistici; il protezionismo come base dell'economia nazionale, anche se spesso in contraddizione con il neoliberalismo di cui si fa promotore; l'autoritarismo e il conservatorismo (più socio-culturale che socio-economico), utili a costruire una società rigidamente divisa e fondata su valori come la famiglia e l'ordine; la concezione illiberale della democrazia, basata sulla sfiducia nei confronti dei media e la presunzione di essere gli unici garanti della volontà del popolo; e infine, il rifiuto del multilateralismo nella gestione delle relazioni internazionali.

Il quadro creato da Bergmann è quindi utile ad indagare lo sviluppo storico del populismo neo-nazionalista, che, secondo l'autore, può essere distinto in tre ondate. La prima ondata si è sviluppata in reazione alla crisi petrolifera degli anni Settanta, le cui conseguenze sulla popolazione hanno portato al ritorno di una retorica più estrema, nativista e fortemente conservatrice, come quella di Jean-Marie Le Pen e del Front National in Francia. La seconda ondata è stata innescata dalla caduta del muro di Berlino e, successivamente, esacerbata dagli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. Se, infatti, il collasso del blocco comunista e il lento sfaldamento del patto sociale dei social-democratici nell'Europa Occidentale hanno portato ad un ritorno di diverse forme di populismo, anche nativista, che mettevano in discussione il multiculturalismo e l'immigrazione (come la Lega Nord in Italia), gli attentati terroristici dell'11 settembre hanno contribuito a dare adito ai sospetti nei confronti della comunità musulmana e, in senso lato, ai



migranti. Infine, la terza ondata è cominciata con la crisi finanziaria del 2008 e ha raggiunto l'apice durante la crisi dei rifugiati del 2015, portando all'ingresso dei movimenti e partiti neo-nazionalisti non solo nei media tradizionali, ma anche nella politica.

A quest'ultima fase Bergmann riserva una particolare attenzione. L'autore riflette ampiamente su come alcuni eventi, come la crisi dei migranti, la Brexit e l'elezione di Trump nel 2016, abbiano contribuito ad acuire la tendenza nativista del populismo e ridisegnato il panorama politico europeo e statunitense, contrapponendo la migrazione al welfare state e al benessere economico dei Paesi e rafforzando una politica profondamente identitaria. Allo stesso tempo, ampio spazio viene riservato a come l'avvento dei social media e la diffusione di teorie del complotto in rete abbiano contribuito a promuovere la percezione di un nemico esterno e la sfiducia nei confronti dell'élite politica, alimentando in questo modo nuove forme di estremismo di destra. Alla luce di queste dinamiche, come ribadisce Bergmann, «uno degli effetti del populismo nativista della terza ondata è stato quello di minare la politica tradizionale e screditare l'establishment» (p. 197).

Il libro di Bergmann, pubblicato proprio durante il primo *lockdown* del 2020, si conclude con una riflessione sugli effetti del Coronavirus sui fenomeni sopracitati – che, secondo l'autore, stavano vivendo una battuta d'arresto – e sull'ipotesi che la pandemia e le sue conseguenze possano scatenare una quarta ondata di neo-nazionalismi. A distanza di tre anni, l'ipotesi prefigurata dall'autore sembra essersi confermata. In Francia, alle elezioni presidenziali del 2022, Marine Le Pen, *leader* di Rassemblement National (ex FN), ha ottenuto il 41.5% dei voti al ballottaggio contro il presidente in carica Emmanuel Macron, stabilendo un nuovo record politico per l'estrema destra francese. In Svezia i Democratici Svedesi (SD), ex partito di estrema destra con legami con i movimenti neonazisti, ha ottenuto oltre il 20% dei voti alle elezioni del 2022 ed è entrato ufficialmente a far parte della coalizione di governo di destra come “forza di supporto attivo». Anche l'Italia, primo tra i paesi fondanti dell'Unione Europea ad essere guidata da forze populiste, è guidata dal settembre 2022 da una coalizione in cui sono



presenti partiti populistici di ispirazione nativista. Il neo-nazionalismo, che si concretizza in un partito istituzionalizzato o un movimento estremista, risulta essere quindi un fenomeno carsico che continua a ripresentarsi, affondando le radici proprio nell'instabilità politica e nelle crisi cicliche che vive la democrazia liberale. Per questo motivo, *Neo-Nationalism. The rise of nativist populism* continua a risultare una lettura essenziale per chiunque voglia comprendere a fondo il panorama politico contemporaneo e come i neo-nazionalismi continuino a penetrarlo.

Claudia Annovi

(Dottorando di ricerca in Sociologia e Ricerca sociale applicata
presso la Sapienza Università di Roma)

EDITORIALE

Artemi Rallo Lombarte

Tras un año de guerra en Ucrania: democrazia *versus* autocracia

Mario Carta

La crisi in Ucraina: un'occasione per la riforma della politica di immigrazione e asilo della UE?

SAGGI

Maria Dicosola

La revoca della cittadinanza tra dovere di fedeltà e diritto ad avere diritti

Massimo Pellingra Contino

Tutela dei diritti fondamentali e crisi delle democrazie tra processi di globalizzazione e crisi del concetto di Stato-nazione

Claudia Annovi e Francesco Antonelli

La Generazione Z di fronte all'estremismo violento: un'indagine tra le studentesse e gli studenti superiori di Udine

OSSERVATORI

Pablo Meix Cereceda

El hiyab en el Derecho de la Unión Europea: reflexiones sobre el principio de neutralidad religiosa y el concepto de discriminación

Laura Morreale e Alessandro Ricci

Narrate da Sud: migrazioni e sicurezza nei quotidiani tunisini

Valeria Rosato

La violenza organizzata. Riflessioni sociologiche sulla guerra

RECENSIONI

Gianluca Ruggiero

Giacomo Pisani, *Piattaforme digitali e autodeterminazione. Relazioni sociali, lavoro e diritti al tempo della "governabilità algoritmica"*, Mucchi, Modena, 2023

Mattia Gemelli

Domenico Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2022

Claudia Annovi

Eirikur Bergmann, *Neo-Nationalism. The rise of nativist populism*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020