

# Italianieuropei

- 2 -

2 0 2 3



# Italianieuropei

## **DIRETTORE RESPONSABILE**

Massimo D'Alema

## **COMITATO DI REDAZIONE**

Enrico Alleva, Francesco Boccia, Mauro Calise, Andrea Carlino, Giovanni Cerchia, Roberto Cerreto, Paolo Corsini, Alfredo D'Attore, Claudio De Vincenti, Luca Einaudi, Pasquale Ferrara, Rosa Fioravante, Carlo Galli, Roberto Garofoli, Miguel Gotor, Maria Cecilia Guerra, Paolo Guerrieri, Renzo Guolo, Marta Leonori, Marianna Madia, Andrea Manciuilli, Maurizio Martina, Eugenio Mazzarella, Massimo Mucchetti, Romeo Orlandi, Vittorio Emanuele Parsi, Carlo Pinzani, Silvio Pons, Michele Prospero, Giuseppe Provenzano, Daniela Reggiani, Alessandro Rosina, Tommaso Sasso, Francesco Sinopoli, Paolo Soldini, Giulia Urso, Roberto Zaccaria, Edoardo Zanchini

## **REDAZIONE E WEB**

Fiorella Favino, coordinatore di redazione

Giulia Colica

Maura Pisciarelli

## **COPERTINA**

©iStockphoto/francescoch



## **COMITATO DI PRESIDENZA**

Luciano Marengo (presidente), Giovanni Cerchia, Fiorella Favino, Giuseppe Gambale, Marcella Lucidi, Michele Ricco

## **STAFF**

Antonella Carciofa, Maura Pisciarelli

## **DIREZIONE E REDAZIONE**

Piazza Farnese 44  
00186 Roma  
tel. 06.45508600  
fax 06.45508697  
www.italianieuropei.it  
info@italianieuropei.it

## **PROGETTO GRAFICO**

Emanuele Ragnisco,  
MekcanoGrafici Ass.

## **TRADUZIONI**

Logos Italia SRL  
www.logos.net

## **STAMPA**

Stampa Tipolitografica Italiana  
Viale Charles Lenormant, 112/114  
00119 Roma

## **PUBBLICITÀ E IMPIANTI**

Antonella Carciofa  
a.carciofa@italianieuropei.it

Registrazione del Tribunale di Roma  
n. 421/2001 del 5 ottobre 2001  
Iscrizione al R.O.C. n. 7952

Chiuso in redazione  
16 MAGGIO 2023

Copyright © 2023  
Solaris srl - Roma

ISSN 1593-5124

## **ABBONAMENTI**

Giulia Colica  
ABBONAMENTI@ITALIANIEUROPEI.IT

LE TIPOLOGIE DI ABBONAMENTO  
ANNUALE A ITALIANIEUROPEI SONO:

- ORDINARIO 30 EURO
- ESTERO 100 EURO
- SOSTENITORE 200 EURO
- BENEMERITO 500 EURO
- BENEMERITO PLUS 1000 EURO

L'abbonamento decorre a partire  
dal numero successivo alla data  
di pagamento.

LE MODALITÀ DI PAGAMENTO SONO:

- C.C.P. 60386034  
INTESTATO A SOLARIS SRL  
PIAZZA FARNESE 44, 00186 ROMA
- BONIFICO BANCARIO SUL CONTO  
CORRENTE INTESTATO A SOLARIS SRL  
PRESSO LA BANCA POPOLARE DI  
SONDRIO, AGENZIA 27 DI ROMA,  
CODICE IBAN  
IT06M0569603227000002053X40
- CARTA DI CREDITO SUL SITO  
WWW.ITALIANIEUROPEI.IT

Un fascicolo 10 euro

## **DISTRIBUZIONE**

Per le edicole esclusivo per l'Italia  
Distribuzione Sodip  
"Angelo Patuzzi" Spa,  
Via Bettola 18, 20092  
Cinisello Balsamo (MI)



## **PRESIDENTE**

Massimo D'Alema

## **CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE**

Massimo D'Alema, Fiorella Favino, Mario Hübler, Ugo Malagnino, Gennaro Mariconda, Michele Prospero, Ugo Sposetti

## **COMITATO DI INDIRIZZO**

Marco Almagisti, Lucia Annunziata, Nicola Antonetti, Anna Finocchiaro, Agostino Giovagnoli, Marcella Lucidi, Michela Marzano, Alberto Melloni, Massimo Paolucci, Francesco Profumo, Andrea Riccardi, Tino Santangelo, Roberto Speranza, Nadia Urbinati, Gianfranco Viesti, Luciano Violante, Stefano Zamagni, Nicola Zingaretti

## **ADVISORY BOARD**

Fabrizio Battistelli, Aldo Bonomi, Luciano Canfora, Pierluigi Ciocca, Enrique Baron Crespo, Marta Dassù, Paolo De Castro, Mario Del Pero, Ivan Krastev, Charles Kupchan, Marc Lazar, Andrea Manzella, Gennaro Mariconda, Carlo Ossola, Pier Carlo Padoan, John Podesta, Federico Romero, Mariuccia Salvati, Ernst Stetter, Vincenzo Visco

## **SEGRETARIO GENERALE**

Mario Hübler

*La Fondazione Italianieuropei promuove la riflessione e il confronto sui principali aspetti dell'agenda politica europea e internazionale e a tal fine collabora con numerose organizzazioni, fondazioni e centri di cultura politica, fra i quali il Center for American Progress, il German Marshall Fund of the United States, il Policy Network, il Centre for European Reform, la Friedrich Ebert Stiftung, la Fondation Jean Jaurès e lo European Council on Foreign Relations. Italianieuropei è inoltre membro della Foundation for European Progressive Studies (FEPS), dello European Network of Social Democratic Foundations (ENSof) e dello European Network of Political Foundations (ENoP).*



# SOMMARIO

## AGENDA: UNA PACE POSSIBILE PER L'EUROPA

L'utopia sostenibile <i>di Anna Colombo</i>	11
Verso la pace in Ucraina <i>di Danilo Türk</i>	17
Ri-costruire e consolidare la pace. Spunti dal magistero della Chiesa <i>di Angelo Vincenzo Zani</i>	31
Le condizioni per la pace tra Ucraina e Russia <i>di Hannes Swoboda</i>	45
Il ruolo dell'allargamento della NATO nella guerra in Ucraina <i>di Jeffrey D. Sachs</i>	55
Appartenere a una minoranza nazionale e guardare al dramma ucraino <i>di Aurelio Juri</i>	73

## FOCUS: ASTENSIONISMO E CRISI DEI SISTEMI DEMOCRATICI

Il declino della partecipazione al voto. Compagno al duol... (non) scema la pena <i>di Domenico Fruncillo</i>	81
La fuga (diseguale) dalle urne: trent'anni di astensionismo in Italia <i>di Dario Tuorto</i>	87
Sull'astensionismo <i>di Fausto Anderlini e Marcella Mauthe</i>	92
Benessere e non voto. Quale relazione? <i>di Rossana Sampugnaro e Venera Tomaselli</i>	106
Istituzioni e partecipazione politica <i>di Mariella Mirabelli</i>	115

L'astensionismo elettorale in Lombardia e Lazio. Una parentesi o una tendenza? <i>di Francesco Marchianò</i>	120
--	-----

## I FATTI

### *Mondo*

Le proteste contro Netanyahu e la questione palestinese <i>di Laura Boldrini</i>	129
---	-----

Francia in rivolta. La legittimazione spezzata <i>di Sara Gentile</i>	136
--	-----

## LE RECENSIONI DI ITALIANIEUROPEI

Le condizioni della democrazia <i>di Marco Valbruzzi</i>	147
---	-----

Rileggere l'enciclica "Fratelli tutti" <i>di Giacomo Canobbio</i>	152
--	-----

Un mondo di attori destinati a convivere <i>di Laura De Giorgi</i>	157
---	-----

## DIZIONARIO CIVILE

Diplomazia <i>di Ferdinando Nelli Feroci</i>	163
---	-----



**AGENDA**  
UNA PACE POSSIBILE  
PER L'EUROPA



**Anna Colombo**

*già segretario generale del Gruppo S&D al Parlamento europeo*

## L'UTOPIA SOSTENIBILE

“L’utopia sostenibile” è il titolo di uno dei libri più recenti del professor Enrico Giovannini. Nel testo vengono illustrate le ricadute necessarie per conformarsi all’Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Interessante notare che accanto agli ovvi obiettivi ecologici, e a quelli – chissà, meno scontati – di sostenibilità sociale (lotta alla fame, alla povertà, alle disuguaglianze, per sanità ed educazione universali ecc.), l’Agenda fa riferimento a precisi obiettivi di cooperazione internazionale e a istituzioni forti, democratiche e autonome affinché non solo essa si concretizzi, ma abbia dei riferimenti resilienti e duraturi nel dialogo, nella diplomazia, nella partecipazione, nella democrazia e lo Stato di diritto. Dopo qualche esitazione iniziale, la UE si è data almeno sulla carta l’ambizione di essere “il” continente dello sviluppo sostenibile, facendo dell’Agenda 2030 il riferimento della sua trasformazione.

A più di un anno dall’inizio della guerra in Ucraina pochi al mondo credono che il conflitto abbia una mera valenza regionale. La guerra sta cambiando rapidamente gli equilibri del mondo, e forse i popoli europei cominciano a capire a proprie spese che l’Occidente (nella sua confusa accezione) non è più al centro del mondo. Si tratta di quei popoli europei che a ogni 9 maggio celebrano la nascita di una Comunità europea che aveva come sua prima vocazione la pace e che rivendica (dimenticando peraltro sistematicamente la ex Jugoslavia) decenni di assenza di conflitti sul suo territorio, salutando cooperazione, democrazia, diplomazia, solidarietà e Stato di diritto come valori fondanti del suo nuovo ordine.

Il SIPRI (Istituto Internazionale Ricerca per la Pace, con sede a Stoccolma) pubblica ogni anno un rapporto sulla vendita e il commercio di armamenti nel mondo. Il giro di affari dei colossi degli armamenti non ha cessato di aumentare, in modo drammatico e significativo, negli ultimi anni. Già nel 2021, secondo anno di pandemia

Covid-19, nonostante la drammatica recessione economica, la spesa militare mondiale aveva superato per la prima volta i 2 miliardi di dollari, e continua a crescere. Le azioni dei colossi degli armamenti sono fra le più redditizie al mondo. Nel 2020, il SIPRI faceva notare come un tale aumento andasse di pari passo con l'indebolimento del ruolo delle diplomazie per la soluzione dei conflitti, quasi come se tante armi, superata la favola della deterrenza, non vedessero l'ora di essere usate, per produrne sempre di più. Oltre a questa drammatica considerazione, le risorse spese nel riarmo sottraggono somme ingenti alla trasformazione ecologica e sociale (lotta urgentissima alle diseguaglianze, senza la quale lo sviluppo sostenibile è un'illusione) allontanando il pianeta dagli obiettivi 2030/2050 e condannando intere popolazioni alla siccità, alla fame e a migrazioni forzate e inarrestabili.

Poiché lo sviluppo sostenibile è così intrinsecamente legato alla pace, se la nostra Europa nasce proprio per preservarla, se sembra proprio candidarsi a essere un continente "guida" verso l'Agenda 2030 che presuppone un rinnovato multilateralismo inclusivo, perché l'Unione europea non ha agito e non agisce per essere un attore politico capace di costruire un cessate il fuoco e iniziare seri negoziati per porre fine al conflitto in Ucraina?

In molti, all'inizio della guerra, ci avevano sperato. L'UE, unita sulle sanzioni contro la Russia, ne avrebbe però sofferto *in primis* le ricadute economiche; la crisi energetica e l'aumento dell'inflazione (già determinato dalla crescita post pandemica) erano lì a ricordarci che il teatro della guerra era proprio sul nostro territorio, e che sul nostro territorio si consumava un conflitto per procura, fra Russia e Stati Uniti, con lo sguardo rivolto alla Cina. Urgente agire, no?

Purtroppo i mesi successivi hanno mostrato ben altro scenario. Hanno reso palese un'Europa profondamente divisa sul suo significato geopolitico (nel senso neutro del termine), sul suo ruolo all'interno dell'Alleanza Atlantica, sull'idea stessa di politica estera comune e di sicurezza continentale e inclusiva. Lo stesso Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, Josep Borrell, ha dichiarato all'inizio del conflitto che la Russia andava sconfitta sul campo di battaglia,

PERCHÉ L'UNIONE EUROPEA  
NON HA AGITO E NON  
AGISCE PER ESSERE UN  
ATTORE POLITICO CAPACE  
DI COSTRUIRE UN CESSATE  
IL FUOCO E INIZIARE SERI  
NEGOZIATI PER PORRE  
FINE AL CONFLITTO IN  
UCRAINA?

incurante peraltro delle conseguenze di una guerra che coinvolge potenze nucleari.

Non stupisce che i più autorevoli accademici, esperti e commentatori favorevoli a una urgente soluzione diplomatica, pur con sfumature diverse quanto alle responsabilità degli attori in campo, chiedano ormai tutti un intervento da parte delle emergenti potenze del Sud del mondo, non coinvolte nel conflitto – se non attraverso le drammatiche conseguenze economiche che hanno ricadute sul benessere delle loro popolazioni – affinché si adoperino a favore della pace.

L'UE è così paralizzata da veti incrociati; e le iniziali speranze di vedere quanto meno paesi come la Germania, la Francia e (in misura minore visto anche il cambio di governo) l'Italia adoperarsi per una soluzione diplomatica sono scemate rapidamente. L'Europa dell'Est a trazione polacca e baltica spinge per un accresciuto ruolo dell'Europa come mero pilastro europeo della NATO, oltre che per l'annientamento della Russia. I paesi scandinavi a guida socialista entrano nella NATO dopo decenni di neutralità (e cedono il governo ai conservatori e alla destra estrema). La coalizione di governo in Germania sta litigando niente meno che sull'atteggiamento da tenere nei confronti della Cina, con i verdi sempre meno ecologisti, per nulla pacifisti e in preda a una pericolosa *escalation* di supposta superiorità morale nei confronti del globo. Macron, aspramente criticato e attaccato per aver detto coraggiose ovvietà (si consenta l'ossimoro) durante la sua visita a Pechino, anche questa in ordine sparso, è però molto indebolito in casa propria visto il braccio di ferro sociale sulla riforma delle pensioni (Gilets Jaunes atto secondo, a riprova che non ci sarà sviluppo sostenibile senza equità sociale). Persino sull'accoglienza dei rifugiati la Polonia inizia a fare marcia indietro, e l'ultimo triste atto in ordine di tempo è l'ognuno fa da sé sui depositi di grano in provenienza dall'Ucraina.

La verità è che, nonostante il soprassalto, quasi esistenziale, dovuto alla pandemia e che ha permesso all'Unione europea di far quasi dimenticare la disastrosa gestione della crisi del 2008 e tracciare un percorso di cooperazione comune e coraggioso dentro il nuovo millennio (infatti, anche se non lo si ricorda quasi mai, i piani di ripresa debbono essere soprattutto votati alla resilienza, alla preparazione cioè di fronte alle molteplici e sistemiche crisi), l'Europa politica è lontana, lontanissima, e lo era anche nel febbraio 2022.

L'Europa politica ha subito una drammatica battuta di arresto dopo la caduta del muro di Berlino, ma soprattutto nella preparazione al grande allargamento del 2004 (da 15 paesi a 25, poi 27, impresa senza precedenti). Allargamento doveroso, auspicato, un appuntamento con la Storia certamente da non mancare, ma che avrebbe dovuto/potuto essere concepito su altre basi.

Chi c'era, ricorderà il dibattito su "allargamento o approfondimento" allora appannaggio di pochi addetti ai lavori, ma che riletto ora assume significati fondamentali (le fondamenta stesse cioè di quella che si chiamava giustamente allora Comunità europea).

Con buona pace dei lodevoli propositi di chi si è convinto che "al tempo stesso" si potessero realizzare approfondimento e allargamento, sono state fatte scelte figlie dei tempi. C'è chi ha cercato di andare in direzione ostinata e contraria, soprattutto fra i socialisti europei, chiedendo prima di consolidare un modello più giusto; ma la verità è che i socialisti europei in quegli anni non sono stati abbastanza ambiziosi. Alla fine degli anni Novanta si era al governo (da soli o in coalizione) in 13 paesi su 15. Clinton era alla Casa Bianca e, forse, si sarebbe anche potuto discutere di un ruolo autonomo dell'Europa nella dottrina post 1992.

Certo la storia non si fa con i "se" e con i "ma", però per costruire un'utopia sostenibile, unica possibile per il nostro futuro comune, occorre almeno non ripetersi. Ai paesi dell'ex blocco sovietico si sarebbe insomma dovuto prospettare di appartenere a una comunità di valori, prima ancora che di regole (cioè l'*acquis communautaire* in senso stretto, direttive e regolamenti tecnici propedeutici all'ingresso in un grande mercato).

Le scelte figlie dei tempi le ha dettate in buona parte la Commissione guidata da Jose Manuel Durao Barroso, l'ospite del vertice delle Azzorre che ha portato parte dell'Europa al fianco di G.W. Bush in Iraq, alla ricerca di armi di distruzione di massa non pervenute. Convinto sostenitore dell'ordoliberalismo e di una globalizzazione poco regolata a effetto cascata, ha inaugurato il decennio "buio" della politica sociale europea (con il corollario a tratti ingiusto dell'idraulico polacco), per un continente "di servizi avanzati" senza una visione, una strategia di politica industriale (anzi, senza politiche anti delocalizzazioni e con regole di concorrenza tutte interne volte a scoraggiare qualsiasi tentativo di creare campioni europei, in qualsiasi campo) e

manco a dirlo una accanita competizione fiscale. Il 2008 ha fatto il resto, ma i segni di un modello globale insostenibile e di un capitalismo malato c'erano già tutti. A questa crisi, come del resto a quella pandemica (che per fortuna ha fatto suonare la sveglia), l'UE si è presentata senza nessuna idea di autonomia strategica interna, senza un destino di investimenti comuni per il futuro, insomma senza rete.

Ma l'Europa del post 2004 era anche quella che, dopo l'annunciata *débâcle* della Costituzione, preparava il Trattato di Lisbona, con annessa istituzione di un Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Inutile dire che questa figura (fatta eccezione per il coraggio dimostrato da Federica Mogherini con il Trattato sul nucleare iraniano PACG) non ha svolto

alcun ruolo e non ha delineato i principi di una Politica estera e di sicurezza comune, inclusiva, condivisa e autonoma per l'UE. Ancora una volta, nessuna autonomia strategica, qui esterna. Che avrebbe avuto tutti gli argomenti e gli strumenti per esistere, pur nel doveroso rispetto dell'appartenenza alla NATO della maggioranza dei paesi europei.

Una vera politica estera comune (che deve comprendere anche uno sforzo verso una difesa comune europea) deve avere obiettivi di lungo termine definiti sulla base di chiari principi: innanzitutto la coerenza (promuovere uno sviluppo sostenibile anche socialmente, Stato di diritto, una politica migratoria più umana e aperta e politiche di aiuti allo sviluppo che portino a veri partenariati). Poi una governance esemplare, cioè il guidare attraverso l'esempio: se siamo una comunità di valori, tali valori debbono valere ovunque, dentro e fuori i nostri confini. E ancora, spendiamo meglio, non di più, per la difesa comune. Coordiniamo le capacità, convenzionali e non (cybersicurezza, crimini finanziari, intelligence). Infine, ottimizziamo le nostre capacità europee evitando i "silos" come ci detta l'Agenda 2030: commercio, aiuti umanitari, sviluppo debbono essere in armonia con gli obiettivi di politica estera e viceversa.

Il tutto nel quadro di un chiaro e prioritario impegno per un multilateralismo che riconosca tutti gli attori in campo e rafforzi le istituzioni comuni a partire dall'ONU, dove un seggio unico nel Consiglio

ALLA CRISI DEL 2008,  
COME DEL RESTO A QUELLA  
PANDEMICA, L'UE SI È  
PRESENTATA SENZA NESSUNA  
IDEA DI AUTONOMIA  
STRATEGICA INTERNA,  
SENZA UN DESTINO DI  
INVESTIMENTI COMUNI  
PER IL FUTURO, INSIEMMA  
SENZA RETE

di sicurezza, visto che siamo in tema di utopia, avrebbe suggellato la serietà del ruolo europeo e della sua proposta per un “nuovo ordine globale” più giusto. E, soprattutto, un’UE che, fedele alla sua storia e al mandato dei suoi popoli, deve attivamente lavorare per la pace, da perseguire con veemenza, anche nella ricerca di accordi sempre più ambiziosi, ovunque, sul controllo delle armi, la loro produzione e diffusione, in vista del disarmo globale, nucleare *in primis*.

Che dire? Non pervenuto.

Ora, sappiamo fin troppo bene, alla luce degli avvenimenti recenti e della “guerra mondiale a pezzi” citata da Bergoglio, che indietro non si torna. Però dal passato e da quello che non è stato si può imparare. Questa Europa divisa sta già nuovamente parlando di allargamento e di “appuntamento con la Storia”. Attenzione e non seppellire definitivamente il continente dello sviluppo sostenibile, dello Stato di diritto, di una sicurezza autonoma e inclusiva, di una nuova Helsinki e dell’impegno che dobbiamo alle generazioni future, con un salto nel buio.

Le elezioni europee della primavera 2024, a coronamento di un dibattito molto profondo che deve iniziare fin d’ora, soprattutto nel campo del PSE (non necessariamente su Instagram) debbono essere e saranno anche una risposta a tutto questo. A volte i supini atlantismi nostrani nascondono un’idea di internazionalismo francamente ingenua. A volte nascondono un’idea per nulla internazionalista.

L’Europa dell’“Utopia sostenibile”, intera autonoma completa e complessa, è l’unico obiettivo per il quale varrà la pena battersi. Altrimenti restiamo “solo” il più grande mercato del mondo, ma con sempre meno argomenti per essere un mezzo, non un fine.



**Danilo Türk**

*già presidente della Repubblica di Slovenia e consigliere del segretario generale delle Nazioni Unite per gli Affari politici*

## VERSO LA PACE IN UCRAINA

*«Iniquissimam pacem iustissimo bello antefero».*

Marco Tullio Cicerone

Quattordici mesi dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, diversi attori internazionali iniziano a parlare di pace. Le loro visioni della pace includono o la convinzione che la guerra si concluderà con una completa vittoria militare dell'Ucraina contro l'aggressore, oppure alcune proposte di mediazione. Sembra che nessuno si aspetti una vittoria russa. La situazione sul campo di battaglia è incerta e le aspirazioni di pace non sono ancora chiare. Pertanto, le attuali attività diplomatiche possono essere descritte come "esplosioni".

Gli sviluppi politici degli ultimi mesi riflettono l'attuale livello di incertezza. Il 24 febbraio, la Cina ha pubblicato un documento di posizionamento sulla soluzione politica della crisi ucraina. Erroneamente definito dai media internazionali "Piano di pace cinese", il documento ha suscitato aspettative su un possibile ruolo della Cina come mediatore nel conflitto. La confusione terminologica nascondeva un equivoco più profondo. I leader cinesi sono abbastanza realisti da capire che non esistono ancora le condizioni per una mediazione di successo. Al momento non hanno offerto un vero e proprio piano di pace. Il loro documento offre comunque un quadro concettuale che sarà necessario in seguito, quando arriverà il momento di un'iniziativa di pace più sviluppata.

A marzo, il presidente Xi Jinping ha visitato Mosca. La sua visita non ha lasciato dubbi su da che parte stia la Cina. Ci si può chiedere se la Cina sia sufficientemente neutrale per svolgere il ruolo di mediatore. Tuttavia, una stretta neutralità non è un requisito indispensabile per il successo della mediazione. Ciò che è più necessario è l'autorità del mediatore. Una forte autorità è essenziale, come dimostrato dalle trattative di successo condotte dagli Stati Uniti in Medio Oriente

negli anni Settanta e nella guerra in Bosnia-Erzegovina negli anni Novanta. In entrambe le situazioni, gli Stati Uniti non erano neutrali, ma sostenevano una parte, mentre l'altra era sufficientemente interessata a porre fine alla guerra.

Quando una situazione è matura per la mediazione? Nella guerra dello Yom Kippur del 1973, la mediazione degli Stati Uniti è iniziata quasi immediatamente, mentre in Bosnia gli Stati Uniti hanno aspettato tre anni. L'attuale situazione in Ucraina non sembra matura per una soluzione immediata. La dichiarazione rilasciata da Mosca all'inizio di aprile, secondo cui la Russia non è disposta ad accettare una mediazione, ha solo confermato ciò che i diplomatici sapevano già.

Nel frattempo, le esplorazioni sono proseguite. Il primo ministro spagnolo Pedro Sanchez e il presidente francese Emmanuel Macron, durante le loro visite in Cina a fine marzo e inizio aprile, hanno suggerito al presidente Xi di chiamare il presidente ucraino Zelensky. Non sorprende che la parte cinese abbia adottato un approccio cauto. Il presidente Xi ha dichiarato che tale telefonata sarebbe potuta avvenire quando "il tempo e le condizioni [saranno] giusti". La Cina non è stata in nessuno modo il *demandeur* della telefonata. Quando il 26 aprile questa ha avuto luogo, il presidente cinese, come prevedibile, ha sottolineato la complessità della guerra e ha ribadito i principi generali entro i quali dovrebbe procedere la ricerca della pace. A livello più pratico, l'invio di un emissario cinese in Ucraina e il ricevimento di un nuovo ambasciatore dell'Ucraina a Pechino sembrano passi successivi ragionevoli.

Il documento cinese del 24 febbraio rimane rilevante e offre un utile quadro concettuale per la futura ricerca della pace. I commenti sprezzanti che il documento ha ricevuto da molti commentatori occidentali (ma non dall'Ucraina) sono irrilevanti. Ciò che conta è la sostanza del documento e l'autorità del suo autore. La Cina possiede entrambe.

Un'ulteriore questione da considerare è se il sostegno collettivo di un piccolo numero di attori non allineati possa essere d'aiuto. Alcuni Stati, tra cui il Brasile, l'India e, forse, il Sudafrica e l'Indonesia, hanno buone ragioni per consultarsi, al fine di promuovere idee di pace. Certo, questo approccio appare attualmente controverso. Le proposte in questa direzione avanzate dal presidente brasiliano Luiz

Inacio Lula da Silva sono state contrastate da reazioni negative a Washington e Bruxelles, oltre che in Polonia e negli Stati baltici. Questo non è sorprendente, né rappresenta un ostacolo insormontabile per i progressi futuri. Molto dipenderà dall'evoluzione della situazione militare sul campo. Finché questa non sarà più chiara, le attuali esplorazioni diplomatiche rimarranno ciò che sono ora: “un inizio dell'inizio”. Saranno necessarie ulteriori esplorazioni e riflessioni per avvicinarsi a una diplomazia efficace e a potenziali soluzioni. Sarà necessario andare oltre la visione riduzionista secondo cui l'autodifesa contro un'aggressione è l'intera spiegazione della guerra e che questa spiegazione riduzionista possa produrre un percorso verso la pace. I diplomatici e i loro capi politici dovranno affrontare in modo più completo la questione fondamentale delle origini e della natura della guerra in Ucraina. Solo così potrebbero crearsi le condizioni necessarie per contribuire alla progettazione di un'azione diplomatica efficace per costruire una struttura realistica della pace futura.

## **LE ORIGINI E LA NATURA DELLA GUERRA IN UCRAINA**

Una discussione esaustiva sulle origini e sulla natura della guerra in Ucraina è difficile per una serie di ragioni. Il pesante fardello della storia e l'intensità emotiva della politica che hanno portato alla guerra sono tra queste. La mancanza di un quadro chiaro della situazione sul campo – la “nebbia della guerra” – è un'altra. E poi c'è uno spesso strato di propaganda che rende quasi impossibile una discussione razionale.

La propaganda della parte russa è particolarmente estrema. Dipingere il governo ucraino come “nazista” è palesemente sbagliato. È calcolata per mobilitare forti emozioni e sostegno alla guerra tra il pubblico russo e per giustificare l'uso schiacciante della forza da parte della Russia. Allo stesso tempo, rende difficile una seria discussione sulla pace.

Le definizioni errate non sono estranee nemmeno alla parte occidentale. Il mantra secondo cui l'aggressione russa è stata “non provocata” incarna questa caratteristica. Se è vero che l'aggressione russa non è stata giustificata da un precedente uso della forza militare contro la Russia, la teoria dell'“aggressione non provocata” cerca di evitare la

discussione su una serie di attività dell'Occidente nel suo insieme che la Russia ha legittimamente percepito come ostili – e provocatorie. La più importante tra queste attività è stata la spinta all'espansione verso est della NATO che avrebbe incluso l'Ucraina. La Russia ha imparato a convivere con l'adesione alla NATO dei paesi dell'ex Patto di Varsavia, più i quattro Stati successori dell'ex non allineata Jugoslavia e, soprattutto, con l'adesione alla NATO dei tre Stati baltici. L'Ucraina, invece, è sempre stata dall'altra parte della “linea rossa” russa.

Per anni, molti analisti occidentali, compresi luminari come Henry Kissinger, hanno messo in guardia dai tentativi di far entrare l'Ucraina nell'Alleanza. Tuttavia, la ripetizione dell'ottuso suggerimento che ogni paese ha il diritto di scegliere il proprio assetto di sicurezza, compresa l'alleanza militare, ha guadagnato terreno a spese della sicurezza dell'Europa nel suo complesso. Questo approccio ha reso reale e radicale il classico dilemma della sicurezza: un'eccessiva espansione della sicurezza di una parte (l'Occidente) creava una pericolosa insicurezza dall'altra parte (la Russia). Il compito di mantenere la pace richiede che nessun paese o gruppo di paesi espanda la propria sicurezza a spese di quella degli altri. Questa condizione fondamentale è stata esplicitamente riconosciuta dai vertici dell'OSCE di Istanbul (1999) e di Astana (2010). La promessa di adesione alla NATO fatta all'Ucraina (e alla Georgia) nel 2008 non è mai stata ritirata. I preparativi pratici per l'adesione dell'Ucraina alla NATO si sono svolti anche in assenza di un piano d'azione per tale processo. L'ammissione da parte di Angela Merkel e di Francois Hollande che gli accordi di Minsk del 2014 non sono stati firmati *in buona fede*, ma come tentativo di guadagnare tempo per consentire all'Ucraina di prepararsi alla prossima guerra, la dice lunga sull'affidabilità degli sforzi occidentali per costruire la stabilità e la pace.

Nessuno di questi sviluppi giustifica l'aggressione russa del 24 febbraio 2022. Tuttavia, nella ricerca della pace sarà necessario considerare tutti i fatti rilevanti e tutte le rimostranze che si sono accumulate nel tempo da entrambe le parti. Un approccio che tenta di ridurre la complessità della guerra in Ucraina all'aggressione russa può andare bene per la propaganda, ma è certamente inadeguato come base per un serio sforzo di costruzione della pace e di ripristino della sicurezza in Europa.

La pace non si conclude mai tra amici. Richiede un dialogo con il nemico e una comprensione della situazione nel suo complesso. I potenziali mediatori ne sono consapevoli. Ciò è particolarmente importante alla luce dei retaggi storici che hanno contribuito alla tensione e al conflitto armato in Ucraina. Storicamente, l'Ucraina è stata uno dei principali campi di battaglia dell'Europa e uno spazio di conflitto di due narrazioni storiche – una della Russia e l'altra dell'Ucraina. Tuttavia, la guerra tra Russia e Ucraina non era inevitabile. Le guerre non sono mai inevitabili. L'essenza di una leadership saggia sta nella capacità di risolvere i problemi e le tensioni senza ricorrere alla forza militare e alla guerra.

LA GUERRA TRA RUSSIA  
E UCRAINA NON ERA  
INEVITABILE. LE GUERRE  
NON SONO MAI  
INEVITABILI. L'ESSENZA DI  
UNA LEADERSHIP SAGGIA  
STA NELLA CAPACITÀ DI  
RISOLVERE I PROBLEMI E LE  
TENSIONI SENZA RICORRERE  
ALLA FORZA MILITARE E  
ALLA GUERRA

I leader politici dell'Ucraina hanno ereditato una realtà storica di differenze tra la parte orientale e quella occidentale del paese, nonché i difficili problemi della transizione postsovietica. Tuttavia, hanno mostrato scarsa comprensione per la contrattazione politica, il compromesso e la condivisione del potere. Piuttosto, la politica in Ucraina è stata un teatro disordinato di politica di partito e un esercizio di imposizione della volontà del partito vincente sulle parti recalcitranti del paese. Le varie fazioni erano anche suscettibili di influenze straniere, motivate da interessi geopolitici della Russia o dell'Occidente – quest'ultimo guidato dagli Stati Uniti. Tutto ciò si è gradualmente trasformato in un pericoloso mix in cui il potenziale di guerra continuava a crescere.

L'Unione europea ha fatto la sua parte. Nel 2009, in seguito alla decisione del vertice NATO di Bucarest del 2008 di far diventare l'Ucraina un membro dell'alleanza, l'UE ha lanciato l'Iniziativa di partenariato orientale. L'iniziativa coinvolgeva sei Stati postsovietici, tra cui l'Ucraina, ma non la Russia. L'iniziativa dichiarava l'"importanza strategica" dei partner partecipanti per l'UE e poneva l'accento della loro cooperazione su priorità quali i diritti umani, i valori comuni e la promozione della democrazia. In Russia, questa iniziativa è stata interpretata, a torto o a ragione, come l'ennesimo tentativo di accerchiamento.

Il processo di negoziazione dell'Accordo di associazione dell'UE con l'Ucraina (2008-13) è stato particolarmente importante. Tutte le

parti ucraine erano interessate e, almeno inizialmente, la Russia non si è opposta. Poi, come ha commentato Henry Kissinger nel marzo 2014: «L'Unione europea deve riconoscere che la sua dilatazione burocratica e la subordinazione dell'elemento strategico alla politica interna nel negoziare il rapporto dell'Ucraina con l'Europa hanno contribuito a trasformare un negoziato in una crisi». Invece di costruire un ponte tra l'UE e la Russia con l'entrata dell'Ucraina nell'Unione, la situazione si è trasformata in un pericoloso gioco di scelte: il futuro dell'Ucraina deve essere con l'UE o con la Russia? Questo gioco di scelte ha raggiunto il suo apice alla fine del 2013 e all'inizio del 2014 con la questione dell'aumento del debito nazionale ucraino, che secondo quanto riferito, si aggirava intorno ai 15 miliardi di dollari. L'UE si è incautamente rifiutata di collegare tale questione ai negoziati in corso per l'accordo di adesione con l'Ucraina e di cercare soluzioni in tale contesto. La Russia, ancora più incautamente, si è offerta di aiutare l'Ucraina a condizione che questa abbandonasse i negoziati con l'UE.

Il ritiro dell'Ucraina dai colloqui sull'accordo di adesione alla UE ha trasformato la crisi in un'esplosione che ha portato al rovesciamento violento di Viktor Janukovič, allora presidente dell'Ucraina, il 20 febbraio 2014. La rivolta e la violenza che ne sono seguite nel Donbass hanno raggiunto il livello di conflitto armato. Anche i nazionalisti ucraini estremisti hanno commesso gravi atti di violenza. La Russia ha conquistato la Crimea – senza combattere – mentre il conflitto armato si intensificava nel Donbass.

Gli sforzi per fermare la guerra nel Donbass sembravano aver avuto un certo successo con i due accordi raggiunti a Minsk nel corso dell'anno, con l'assistenza della Cancelliera tedesca Angela Merkel e del presidente francese François Hollande. Per un po' è sembrato che una soluzione potesse essere possibile e che gli accordi di Minsk potessero contribuire a stabilire un'autonomia per il Donbass all'interno dell'Ucraina e, almeno forse, a rendere l'Ucraina un ponte tra l'Occidente e la Russia, piuttosto che parte del conflitto dell'Occidente con la Russia. Il destino della Crimea è invece stato escluso dagli accordi proposti per il Donbass e non è stato affrontato. Tuttavia, la "formula di Minsk" si è rivelata un'illusione. I successivi negoziati, sia all'interno dell'Ucraina che a livello internazionale non hanno prodotto alcun risultato. Come già detto, Angela Merkel e

François Hollande hanno recentemente ammesso di non aver mai creduto nel prodotto della loro mediazione e che lo scopo degli accordi di Minsk era solo quello di guadagnare tempo, in modo che l'Ucraina si preparasse a riprendere i territori del Donbass e della Crimea con la forza militare. In questo modo, è stato preparato il palcoscenico per un conflitto internazionale di grandi proporzioni. La guerra che sta infuriando in Ucraina è una guerra a tre livelli. In primo luogo, si tratta di una guerra per il territorio e di una guerra di identità tra Ucraina e Russia, la quale è l'aggressore. La prima, insieme ai suoi sostenitori internazionali, è in parte corresponsabile della cattiva gestione della situazione precedente che ha portato alla guerra. Gli accordi di Minsk hanno provato a fornire la speranza di una risoluzione pacifica, ma l'opposizione agli accordi in Ucraina e la malafede degli attori internazionali li hanno resi inutili. La ricerca russa del dominio sull'Ucraina, in particolare in Crimea e nel Donbass, le zone tradizionalmente russofone dell'Ucraina, è motivata sia dalle preoccupazioni della Russia per la propria sicurezza sia dall'ambizione di una grande potenza (lo status che l'Occidente continua a negare alla Russia) di ritagliarsi una propria zona di influenza. In secondo luogo, la guerra in Ucraina è anche una guerra tra Europa e Russia. Il sostegno europeo all'Ucraina comprende incoraggiamento politico, aiuti militari e sanzioni economiche senza precedenti contro la Russia. Anche se formalmente non è stata dichiarata una guerra, il confronto ne ha la maggior parte delle caratteristiche. Le ragioni etiche dell'assistenza militare europea all'Ucraina, vittima dell'aggressione russa, sono comprensibili. Tuttavia, gli effetti geopolitici di tale assistenza e il futuro geopolitico europeo sono meno chiari. Tali effetti dipenderanno soprattutto dal ruolo degli Stati Uniti. Il terzo livello della guerra in Ucraina è una guerra globale che coinvolge la più potente tra le grandi potenze della nostra epoca, gli Stati Uniti d'America. Gli Stati Uniti hanno promosso la promessa fatta nel 2008 di includere l'Ucraina tra i membri della NATO e da allora hanno sostenuto militarmente l'Ucraina. Il 10 novembre 2021, mentre le tensioni si aggravavano, i ministri degli Esteri dell'Ucraina e degli Stati Uniti hanno firmato la Carta del partenariato strategico tra Stati Uniti e Ucraina. In questo documento giuridicamente vincolante, ma di cui si parla poco, firmato a Washington, gli Stati Uniti si sono impegnati ad applicare "tutte le mi-

sure pertinenti” (un eufemismo per indicare il sostegno militare) per il ripristino dell'integrità territoriale dell'Ucraina all'interno dei suoi confini internazionalmente riconosciuti. Nei mesi successivi, gli Stati Uniti hanno tenuto fede a questo impegno legale e hanno sostenuto l'Ucraina in tutti i modi possibili dal punto di vista militare, tranne che con la presenza massiccia di statunitensi “scarponi sul campo”. Gli sviluppi futuri non sono facili da prevedere. Molto dipenderà dalla prossima offensiva militare dell'Ucraina nel sud e nell'est del paese. Tuttavia, gli obiettivi di Russia e Stati Uniti non sono troppo difficili da individuare. Se la Russia vicesse la guerra, potrebbe essere in grado di stabilire la sua zona di influenza su una parte o sull'intera Ucraina e confermare il suo status di grande potenza. D'altra parte, se l'Ucraina, con l'aiuto decisivo degli Stati Uniti e dell'Occidente, vicesse la guerra, questo cambierebbe sostanzialmente la geopolitica dell'Europa. L'Ucraina diventerebbe probabilmente un membro dell'UE e un'Unione così allargata dipenderebbe più che mai dalla protezione militare americana ai confini con l'ostile Russia. Se le ostilità si concluderanno con una lunga fase di stallo, senza una chiara vittoria per nessuna delle due parti, le tensioni rimarranno più o meno permanenti, assomigliando alla situazione della guerra fredda.

## PERCORSI DI PACE

Gli scenari sopra descritti potrebbero non concretizzarsi in forma netta. Le guerre della nostra epoca tendono a durare anni e la guerra in Ucraina ha il potenziale per diventare una guerra di lunga durata. Sarà difficile porvi fine a causa della sua intensità emotiva e politica e dell'elevata posta in gioco politica, di sicurezza ed economica. L'uso di armi nucleari e il conseguente cataclisma globale, pur sembrando al momento improbabile, non possono essere esclusi. La fine della guerra richiederà il coinvolgimento di tutte le grandi potenze del nostro tempo nel tentativo di sviluppare una pace duratura e un sistema di sicurezza sostenibile per l'Europa del futuro. Quest'ultimo compito può richiedere decenni e il nuovo sistema potrebbe essere conflittuale piuttosto che cooperativo per molto tempo. Tuttavia, le strade verso la pace devono essere esplorate ulteriormente. Certo, l'imminente “controffensiva” ucraina potrebbe ritardare le prospetti-



ve di un cessate il fuoco o, in caso di vittoria dell'Ucraina, potrebbe addirittura porre fine alla guerra. Tuttavia, una vittoria netta e totale di una delle due parti non sembra probabile.

Una delle questioni critiche da considerare in tale situazione sarà come progettare la cessazione delle ostilità in Ucraina in modo che ciò porti a una pace duratura piuttosto che a un periodo prolungato di “né guerra né pace”. Le esperienze della seconda metà del XX secolo offrono alcuni ammonimenti. Lo scenario peggiore da tenere a mente è il destino della penisola coreana, dove le ostilità sono terminate con l'accordo di armistizio concluso nel 1953, ma non è seguita una soluzione di pace. Mentre entrambi gli Stati coreani sono diventati membri delle Nazioni Unite nel 1991, un fatto che potrebbe essere interpretato come la fine dello stato di guerra nella penisola coreana, una conclusione formale della pace è ancora all'ordine del giorno per i futuri colloqui sulla normalizzazione. L'esempio coreano è ovviamente specifico, ma la questione centrale è importante per ogni sforzo diplomatico volto a porre fine a una guerra e a costruire la pace. Le guerre spesso dimostrano che non ci sarà una vittoria chiara da entrambe le parti. Quando la stanchezza della guerra si fa sentire ed emergono le condizioni per discutere un “cessate il fuoco”, i diplomatici si trovano solitamente di fronte a una questione fondamentale. Come porre fine alle ostilità in termini e condizioni tali da consentire il successo dei negoziati successivi e il progresso verso una pace duratura? In assenza di tali progressi, la situazione rimane una polveriera in grado di esplodere in nuovi cicli di ostilità.

L'esperienza della fase iniziale dell'attuale guerra in Ucraina – nel marzo 2022 – offre alcuni indizi. A quel tempo sembrava ancora che i colloqui tra Ucraina e Russia, assistiti dalla Bielorussia e successivamente dalla Turchia, potessero riuscire a porre fine alle ostilità e ad avviarsi verso colloqui di pace. Tuttavia, le potenze esterne interessate al proseguimento della guerra e all'indebolimento della Russia hanno convinto l'Ucraina a continuare a combattere fino alla vittoria finale. Al vertice straordinario del 24 marzo, i leader della NATO hanno insistito sul fatto che la Russia deve dimostrare la sua credibilità in ogni futuro colloquio con un cessate il fuoco sostenibile e, soprattutto, con un “ritiro completo” delle sue truppe dal territorio ucraino. Il ritiro delle forze russe dalle vicinanze di Kiev, dichiarato il 29 marzo, è stato completato il 6 aprile. Questo ha allentato la pressione sul

governo ucraino e reso meno urgenti ulteriori colloqui di pace per l'Ucraina. La successiva scoperta di fosse comuni a Bucha ha reso impossibile qualsiasi considerazione sul proseguimento dei colloqui. Questa è la situazione ancora oggi, a più di un anno di distanza. Tuttavia, l'esperienza dei colloqui del marzo 2022 rimane rilevante. Due questioni si sono dimostrate critiche: il futuro status politico dell'Ucraina e le garanzie di sicurezza. Esse sono strettamente interconnesse: la natura delle garanzie di sicurezza definirà sostanzialmente lo status generale dell'Ucraina. L'idea di una neutralità permanente sembra essere fuori discussione, almeno per ora. Questo è un peccato: prima della guerra sembrava che un'Ucraina neutrale e con una sostanziale autonomia per il Donbass, potesse diventare una soluzione possibile e un ponte tra l'Occidente e la Russia. Ora questa opzione sembra improbabile. Sembra necessario un qualche tipo di rapporto dell'Ucraina con la NATO attraverso un sistema di garanzie di sicurezza. La questione del futuro status dell'Ucraina dovrà essere affrontata in anticipo, anche se solo indirettamente, attraverso la questione delle garanzie di sicurezza. La Russia, ed eventualmente la Cina, saranno tra i garanti? La NATO parteciperebbe alle garanzie di sicurezza per l'Ucraina come alleanza o attraverso (alcuni) dei suoi Stati membri? I garanti deciderebbero all'unanimità o a maggioranza? E, più in generale, come funzionerebbe il meccanismo di attivazione delle garanzie di sicurezza – come meccanismo permanente, come sistema di incontri periodici, come sistema attivato su iniziativa di uno o più Stati, su iniziativa della sola Ucraina, eccetera? Un'attivazione automatica della protezione militare dell'Ucraina non sembra possibile, dato che anche la NATO, in base all'articolo 5, richiede decisioni da parte degli Stati membri per attivare azioni di autodifesa in caso di attacco a uno Stato membro dell'alleanza. Queste questioni, pur non essendo attualmente al centro della discussione, dovranno essere affrontate al più presto. La questione dello status internazionale dell'Ucraina sarà determinata alla luce delle risposte a queste domande e solo dopo la fine della guerra. L'ammissione dell'Ucraina nella NATO durante la guerra non sembra probabile, anche se talvolta viene menzionata in pubblico – probabilmente come una delle promesse fatte agli ucraini e nel tentativo di incoraggiarli durante l'attuale fase della guerra. Le questioni dei confini e dell'autodeterminazione dovranno essere affrontate una volta messe a tacere le armi. L'aggressione russa ha

violato l'integrità territoriale dell'Ucraina e ha creato un problema apparentemente irrisolvibile. Il documento che esprime la posizione cinese del 24 febbraio 2023, nel suo primo paragrafo, insiste: «La sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale di tutti i paesi devono essere effettivamente sostenute». È possibile raggiungere un tale risultato in Ucraina dopo il fallimento degli accordi di Minsk del 2014 e senza la completa sconfitta della Russia e il ritiro delle forze russe da tutte le parti del territorio ucraino? La situazione etnica in Ucraina è e sarà rilevante. Lo è stata fin dalle prime fasi dell'attuale conflitto, dal 2014 in poi. Al momento del conflitto in Crimea, circa il 60% della popolazione era di lingua russa e si dichiarava russa. Nel Donbass, la percentuale potrebbe essere stata più bassa e la situazione etnica più complessa. Tuttavia, l'Ucraina orientale è sempre stata in gran parte russofona e ha gravitato verso la Russia. La guerra in corso cambierà probabilmente la mappa etnografica dell'Ucraina. L'identità ucraina e l'omogeneità etnica saranno rafforzate nella maggior parte del paese, ma non dovunque. D'altra parte, molti degli otto milioni di ucraini che, secondo le stime, hanno già lasciato il paese (un quinto della popolazione totale), non torneranno. I membri delle minoranze etniche, come gli ungheresi, che hanno lasciato l'Ucraina, rimarranno all'estero. La natura multietnica e multiculturale dell'Ucraina di un tempo rischia di trasformarsi in parti monoetiche a ovest e a est del paese. I pacificatori dovranno elaborare soluzioni praticabili per la coesistenza di queste diverse parti in futuro.

Problemi di questo tipo non sono nuovi e il periodo successivo alla guerra fredda ha portato nuove soluzioni. Gli accordi nei Balcani hanno dimostrato che l'integrità territoriale di un paese (la Bosnia-Erzegovina) può esistere come un sistema di "due entità" (Federazione di Bosnia-Erzegovina e Repubblica Srpska), ciascuna dotata di uno status che va oltre quello tradizionale di unità federale. Inoltre, l'esempio del Kosovo ha dimostrato che una minoranza etnica – gli albanesi del Kosovo che hanno la loro base etnica nella vicina e sovrana Albania – può rivendicare legalmente l'indipendenza e la statualità e almeno in parte riuscirci. I recenti risultati nei Balcani, tradizionale laboratorio di relazioni etniche, pur non essendo un modello per gli altri, potrebbero essere rilevanti nella ricerca della fine della guerra in Ucraina. Nel tentativo di trovare soluzioni ai problemi di autodeterminazione e di confini si possono utilizzare diversi metodi.

Che possono includere o meno referendum sponsorizzati a livello internazionale o, in alternativa, qualche altra forma di consultazione con le popolazioni in questione. Le questioni territoriali e la volontà delle persone che vivono nel territorio dato, sono strettamente legate.

## PACE E GIUSTIZIA

La ricerca della pace è solitamente accompagnata dal desiderio di giustizia. Non sorprende che la più recente risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sull'Ucraina metta al centro delle sue richieste la ricerca di una pace giusta e duratura. Tuttavia, raramente la pace porta con sé la giustizia. Gli accordi di pace sono solitamente insoddisfacenti per una o più delle parti in conflitto. La pace è una situazione che pone fine a una guerra e che crea una nuova situazione in cui le parti in conflitto sono meno infelici di quanto lo sarebbero se la guerra continuasse. La giustizia rimane un ideale elevato, ma la sua realizzazione può richiedere generazioni. La pace è una questione complessa e la giustizia è la sua componente più difficile. Per comprendere la complessità delle questioni relative alla guerra e alla giustizia è necessario distinguere tre aspetti correlati, ma diversi, e affrontarli separatamente: la legalità e la legittimità della guerra stessa (*ius ad bellum*), la legalità della condotta di guerra (*ius in bello*) e le conseguenze legali nel dopoguerra (*ius post bellum*). Una discussione completa di questi aspetti nel caso della guerra in Ucraina supererebbe di gran lunga lo scopo del presente scritto. Tuttavia, alcune riflessioni di base sono possibili e necessarie.

Ci sono pochi dubbi sul fatto che l'aggressione russa all'Ucraina non soddisfi i criteri di una guerra legittima e legalmente difendibile. La Carta delle Nazioni Unite ha bandito le guerre di aggressione nel 1945. Sebbene sia necessario comprendere i vari fattori che hanno portato all'attuale guerra per consentire la cessazione delle ostilità e la costruzione della pace, l'illegalità e l'inaccettabilità morale dell'aggressione russa sono fuori discussione. Il fatto che, negli ultimi decenni, anche la maggior parte delle altre grandi potenze abbia commesso atti di aggressione e condotto guerre per espandere le proprie sfere di influenza non può servire da giustificazione all'aggressione russa contro l'Ucraina – o a qualsiasi altra aggressione. L'aggressione deve essere condannata. Ma la condanna di per sé non stabilirà

la pace, né tanto meno la giustizia. La pace deve essere perseguita come valore in sé e come condizione necessaria per stabilire una misura di giustizia. La condotta della guerra in corso in Ucraina è stata caratterizzata da crimini di guerra, soprattutto – anche se non solo – da parte russa. Le violazioni dello *ius in bello*, cioè le violazioni delle leggi e delle consuetudini di guerra, vengono identificate solo in parte durante la guerra e ci vuole tempo prima di conoscere l'intero quadro. L'aspetto più complesso della giustizia è lo *ius post bellum*. La punizione dei responsabili dei crimini di guerra deve essere una priorità o il consolidamento della pace deve avvenire prima? Come ha spiegato lo scienziato sociale Michael Walzer, la giustizia in senso stretto, quella che viviamo nella società civile e nella vita di tutti i giorni, viene meno non appena iniziano i combattimenti. La guerra è un'area di coercizione radicale, in cui la giustizia è sempre sottotraccia. Un certo livello di giustizia può essere ripristinato solo dopo la guerra. Tuttavia, la restituzione dello stato di giustizia precedente alla guerra può non essere possibile e le conseguenze dei crimini di guerra continuano a persistere. Inoltre, la ricostruzione e la normalizzazione dopo la guerra potrebbero portare nuove ingiustizie che devono essere affrontate con urgenza. L'era postbellica ha rafforzato l'aspirazione a un sistema più forte di giustizia penale internazionale, alla responsabilità degli autori dei crimini e delle violazioni dei diritti umani più in generale. Il desiderio di giustizia penale è stato espresso con particolare forza: "No all'impunità!" è diventato il grido d'allarme, prima nel mondo delle ONG per i diritti umani e poi nella comunità internazionale in senso lato. L'istituzione di una serie di tribunali penali internazionali *ad hoc* e della Corte penale internazionale negli anni Novanta sono espressione di questo rafforzato desiderio di giustizia. Tuttavia, queste istituzioni non godono di un sostegno universale. Alcune delle principali potenze del nostro tempo non sono parti dello statuto della Corte penale internazionale adottato a Roma nel 1998. La totale ostilità nei confronti della Corte, prima da parte degli Stati Uniti e ora da parte della Russia, ha dimostrato ancora una volta la complessità politica della ricerca della giustizia penale a livello interna-

L'AGGRESSIONE RUSSA  
CONTRO L'UCRAINA DEVE  
ESSERE CONDANNATA. MA  
LA CONDANNA DI PER SÉ  
NON STABILIRÀ LA PACE, NÉ  
TANTO MENO LA GIUSTIZIA.  
LA PACE DEVE ESSERE  
PERSEGUITA COME VALORE  
IN SÉ E COME CONDIZIONE  
NECESSARIA PER STABILIRE  
UNA MISURA DI GIUSTIZIA

zionale. Inoltre, esistono limiti intrinseci a ciò che la giustizia penale può raggiungere. L'esperienza degli ultimi decenni ha dimostrato che la giustizia penale, cioè la giustizia retributiva come la conosciamo nei sistemi di diritto penale dell'Occidente, non è sempre la risposta migliore alle complesse questioni della normalizzazione e dell'istituzione della giustizia dopo una guerra. Si può argomentare a favore degli sforzi per la riconciliazione e la "giustizia riparativa" che devono integrare la necessaria giustizia penale retributiva. Le complesse questioni dello *ius post bellum* possono essere affrontate adeguatamente solo quando cessano i combattimenti. La pace è una condizione per l'instaurazione della giustizia nel senso che essa ha nella normale vita quotidiana. Questa consapevolezza non è nuova. Marco Tullio Cicerone, il grande giurista, filosofo e politico dell'antica Roma, l'ha espressa in un modo forte e un po' provocatorio: *iniquissimam pacem justissimo bello antefero*. Si potrebbe aggiungere: la pace è la priorità principale che rende possibile tutto il resto, compresa la giustizia.<sup>1</sup>

1 Le opinioni contenute in questo articolo sono espresse dall'autore a titolo personale.

## **RI-COSTRUIRE E CONSOLIDARE LA PACE. SPUNTI DAL MAGISTERO DELLA CHIESA**

L'invasione dell'Ucraina ha portato all'evidenza processi già in corso negli anni precedenti e ha contribuito a trasformare il conflitto armato in sistema per risolvere le controversie, come sta verificandosi in varie altre zone del mondo. Va osservato che la spesa militare complessiva a livello mondiale, in seguito a un'ascesa cominciata nel 2015, ha superato i 2000 miliardi di dollari l'anno;<sup>1</sup> anche gli Stati dell'Unione europea, dopo i fatti dell'Ucraina, hanno cominciato la rincorsa.

Insieme a questo dato non si può ignorare un altro fattore, iniziato ben prima dell'invasione dell'Ucraina, e cioè la costruzione di muri e recinzioni per cercare di separare ciò che in realtà è strutturalmente unito. Oggi esistono nel mondo 80 muri per quasi 50.000 chilometri, l'equivalente della circonferenza dell'intero pianeta. Sui confini europei nel 1990 non esistevano muri, nel 2014 vi erano 315 chilometri di barriere e a fine 2022 si contano 2048 chilometri. Anche la Finlandia ha cominciato a costruire un muro sulla lunga frontiera con la Russia e molte altre barriere sono previste in diversi Stati per far fronte al fenomeno migratorio.<sup>2</sup>

Accanto all'occupazione dei territori dell'Ucraina, vi sono diverse guerre civili con pesanti implicazioni e drammatiche conseguenze, come in Afghanistan, Yemen, Siria, Etiopia, Congo, Sudan, Myanmar e in altre zone con terrorismi cronici. In ogni conflitto locale si innestano altri fattori come il controllo delle fonti energetiche e delle materie prime, la definizione delle sfere di influenza tra le diverse potenze regionali e mondiali e sovente anche il rapporto tra le grandi religioni.

1 Si veda SIPRI-Stockholm International Peace Research Institute, *Trends in World Military Expenditure, 2022*, Stoccolma, aprile 2023, disponibile su [www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2022](http://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2022).

2 Si veda M. Magatti, *Via dalla spirale dei massacri*, in "Avvenire", 23 aprile 2023, disponibile su [www.avvenire.it/opinioni/pagine/la-spirale-dei-massacri](http://www.avvenire.it/opinioni/pagine/la-spirale-dei-massacri).

Il mondo si sta, dunque, avvitando in una spirale in cui la convinzione che le armi e i conflitti siano una soluzione ai problemi della convivenza umana guadagna terreno ogni giorno e conferma una situazione che più volte papa Francesco ha qualificato come «terza guerra mondiale a pezzi». Dinanzi a questo scenario di crescenti ingiustizie sistemiche, dove si manifesta la pretesa di governare il mondo con la violenza, con le guerre, con le armi, con la distruzione dei popoli, tutti si interrogano su quali debbano essere le strategie da mettere in atto da parte degli Stati, dagli organismi internazionali e in particolare dall'Europa per evitare conseguenze tragiche.

## **GLI INSEGNAMENTI DELLA CHIESA DELL'ULTIMO SECOLO**

L'approccio delle presenti considerazioni alle problematiche testé accennate si pone nell'ottica del pensiero sociale della Chiesa che, sin dall'epoca della prima rivoluzione industriale, ha accompagnato l'evoluzione delle nuove questioni sociali che, a partire dal contesto occidentale, sono diventate gradualmente globali.

Nell'era moderna, segnata da conflitti sempre più pericolosi, in particolare a partire dalla prima guerra mondiale ad oggi, i papi che si sono succeduti hanno svolto un ruolo centrale nella costante promozione e difesa della pace. Nella stessa linea si è posto papa Francesco il quale, con insistenza attraverso il magistero del suo decennale pontificato, pone chiaramente in evidenza che la costruzione della pace non si fa con superficiali e innocui proclami, ma richiede uno studio della complessità della realtà esistente, con la capacità di smascherare tutte le mistificazioni a cui la violenza e la propaganda di guerra fanno ricorso. Credo sia utile, pertanto, rintracciare sinteticamente il filo rosso che lega tra loro i numerosi interventi a favore della pace, intesa come unica condizione per salvaguardare i diritti di ciascuno e costruire il bene comune dell'umanità. In questa medesima linea vanno letti, in particolare, i pronunciamenti di papa Francesco relativi alla situazione dell'Ucraina e ad altre zone in cui insistono focolai bellici. L'avvio degli interventi specifici sul tema della pace inizia con Benedetto XV il quale, dopo lo scoppio della Grande guerra (1915), rivolse un'esortazione ai belligeranti e inviò un'importante "Nota" ai capi delle nazioni coinvolte (1° agosto 1917). Terminato il con-



flitto mondiale, pubblicò l'enciclica "Pacem Dei" (1920). Pio XII è rimasto famoso per i suoi messaggi di Natale, in particolare quelli pronunciati durante la seconda guerra mondiale. Giovanni XXIII scrisse l'enciclica "Pacem in terris" (1963) che suscitò viva attenzione, soprattutto presso le Nazioni Unite. Con questo documento, pubblicato pochi anni dopo la costruzione del muro di Berlino in piena guerra fredda, egli si proponeva di esporre il bene della pace, analizzando e denunciando i mali che la contrastano in campo sociopolitico, ambientale, economico-finanziario, alimentare, occupazionale, familiare. La casa della pace, per papa Roncalli, non è basata sul pacifismo, non nasconde una concezione vile e pigra della vita, ma proclama i più alti e universali valori sui quali si fonda: la verità, la giustizia, la solidarietà operante e la libertà. Si trattava della prima enciclica rivolta non solo ai cattolici, ma a «tutti gli uomini di buona volontà». Il leader sovietico Kruscev dichiarò alla "Izvestija" di averla letta «con interesse, perché Giovanni XXIII ascolta la voce della ragione». Per la prima volta un dirigente sovietico si esprimeva favorevolmente riguardo al papa.<sup>3</sup>

Questa enciclica, di cui ricorre quest'anno il 60° anniversario, rappresentò un evento storico e diede nuovo impulso alla dottrina della Chiesa sulla pace, sviluppata nel Concilio Vaticano II che si svolgeva in quegli stessi anni, e al magistero dei pontefici. Seguendo l'insegnamento di Giovanni XXIII, l'8 dicembre 1967 Paolo VI annunciava l'istituzione della Giornata per la pace da celebrarsi ogni anno il 1° gennaio. «La pace si fonda soggettivamente sopra un nuovo spirito, che deve animare la convivenza dei popoli, una nuova mentalità circa l'uomo e i suoi doveri e i suoi destini», scriveva papa Montini<sup>4</sup>.

Questa nuova mentalità è assolutamente necessaria per superare l'illusoria pretesa della possibilità di una guerra giusta, ma anche l'idea totalmente errata per la quale le guerre possano finire con la firma di armistizi e trattati di pace. Soprattutto a partire dal XX secolo, tutte le guerre hanno avuto la capacità di ipotecare il futuro sia coltivando e facendo crescere odii, che hanno bisogno di molte generazioni per avviarsi a estinguersi, sia creando un debito pubblico per spese militari e armamenti, e per ricostruzioni di infrastrutture distrutte, che non permetterà per decenni di investire in servizi civili e assistenze sociali. La logica della guerra resta sempre un fallimento secco e irreparabile di umanità.

3 H. Carrier, *Dottrina sociale. Nuovo approccio all'insegnamento sociale della Chiesa*, San Paolo, Cinisello Balsamo 1993, p. 33.

4 E. Malnati, *I gesti profetici di Paolo VI*, Ancora, Milano 2013, pp. 103 e sgg.

I “Messaggi di pace” pubblicati annualmente dai pontefici, a partire dal 1° gennaio 1968, hanno avuto una notevole risonanza in seno alla Chiesa, presso gli esponenti di governo e l’opinione pubblica. I pontefici vengono per questa ragione identificati con la causa della pace e dei diritti umani, e oggi centonovanta paesi e venti organizzazioni internazionali governative dispongono di una rappresentanza diplomatica presso la Santa Sede a riprova del grande peso che essi annettono alla particolare missione del papato moderno. Per sottolineare ancor di più l’interesse della Chiesa per i problemi legati alla giustizia, alla pace, allo sviluppo e ai diritti umani, Paolo VI creò nel 1967 il Pontificio Consiglio “Iustitia et pax”, che oggi è confluito nel Dicastero per la promozione dello sviluppo umano integrale.

È in tale prospettiva che va letto l’intenso magistero di papa Francesco e in particolare i numerosi interventi pronunciati dopo la guerra d’invasione russa dell’Ucraina, iniziata il 24 febbraio 2022. Nella complessità dell’odierno scenario mondiale, quella di Bergoglio è una “voce” non limitata a rendere la Chiesa partecipe nei rapporti tra i popoli e nelle loro istituzioni comuni, ma finalizzata a declinare la possibilità che la Chiesa ha di incidere in concreto nella comunità internazionale. Per il papa venuto “dalla fine del mondo” la volontà di concorrere con i fatti alla vita internazionale non si limita agli appelli alla pace, alla richiesta di necessarie ed efficaci forme di cooperazione allo sviluppo, e nemmeno ad accorati interventi perché la dignità delle persone, con i suoi diritti e le sue libertà, sia promossa e protetta.<sup>5</sup>

Francesco è cosciente che «la società mondiale ha gravi carenze strutturali che non si risolvono con rattoppi o soluzioni veloci meramente occasionali. Ci sono cose che devono essere cambiate con reimpostazioni di fondo e trasformazioni importanti. Solo una sana politica potrebbe averne la guida, coinvolgendo i più diversi settori e i più vari saperi».<sup>6</sup> Correttezza, trasparenza, formazione sono, secondo il pontefice, le doti richieste, ma hanno poca possibilità di incidere senza inventiva, senza quel «coraggio creativo» che emerge soprattutto quando

NELLA COMPLESSITÀ  
DELL’ODIERNO SCENARIO  
MONDIALE, QUELLA DI  
BERGOGLIO È UNA VOCE  
NON LIMITATA A RENDERE  
LA CHIESA PARTECIPE NEI  
RAPPORTI TRA I POPOLI E  
NELLE LORO ISTITUZIONI  
COMUNI, MA FINALIZZATA A  
DECLINARE LA POSSIBILITÀ  
CHE LA CHIESA HA DI  
INCIDERE IN CONCRETO  
NELLA COMUNITÀ  
INTERNAZIONALE

5 Si veda V. Buonomo, *Le relazioni internazionali secondo papa Francesco. Tra dialogo, pace e lotta alla povertà*, in “Nuova Umanità”, 242/2021, pp. 119-36.

6 Papa Francesco, *Fratelli tutti*, 179, disponibile su [www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_encyclica-fratelli-tutti.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_encyclica-fratelli-tutti.html).

si incontrano difficoltà. È l'invito a non arrendersi e proseguire il cammino con tenacia, ingegnandosi in qualche modo.

Quanto questo sia vero per i rapporti internazionali, il papa lo ha fatto percepire a una umanità rinchiusa nell'affannosa emergenza del contagio pandemico, intercettando la realtà del nostro essere di fronte al bivio: accettare un destino di paura e scoraggiamento o scoprire il desiderio di contribuire al nuovo che avanza e forse solo si intravede. Ma l'invito ad avere il coraggio di una nuova inventiva che sappia cambiare l'ordine delle cose Francesco l'ha ribadito costantemente, soprattutto dopo le vicende dell'Ucraina e dei più recenti conflitti che presentano alla mente del papa un atlante di crisi e di muri.

## LA PACE SECONDO FRANCESCO

Occorre aprire gli occhi sulla realtà e affrontarla, senza partire con un'idea *a priori* da applicare come una gabbia o come una etichetta. Francesco, coerentemente con questa impostazione, non è un idealista, ma un uomo molto concreto che ama la realtà. E benché sia tra gli scopi verso cui orienta la sua azione politica sullo scacchiere internazionale, sa perfettamente che la pace, di per sé, non esiste, che l'uomo non ha mai vissuto la pace. La conflittualità è un elemento caratteristico della natura umana, quindi l'uomo deve sempre affrontare il conflitto; è un fattore ineliminabile nella dinamica dei rapporti umani e quindi anche di quelli internazionali.<sup>7</sup> Anzi, la stessa pace «comporta una vera e propria lotta».<sup>8</sup>

La pace, per Bergoglio, significa in concreto agire sui quadranti più delicati della politica internazionale in nome degli "scarti", dei più deboli. Parlando al Congresso degli Stati Uniti, lo disse con parole chiare: «Una società politica dura nel tempo quando si sforza, come vocazione, di soddisfare i bisogni comuni, stimolando la crescita di tutti i suoi membri, specialmente quelli in situazione di maggiore vulnerabilità o rischio. L'attività legislativa è sempre basata sulla cura delle persone».<sup>9</sup> Per questo le iniziative di pace, in un mondo che

7 Si veda A. Spadaro, *L'Atlante di Francesco. Vaticano e politica internazionale*, Marsilio, Venezia 2023, pp. 69 e sgg.

8 Papa Francesco, *Angelus*, 1° gennaio 2016, disponibile su [www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2016/documents/papa-francesco\\_angelus\\_20160101.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2016/documents/papa-francesco_angelus_20160101.html).

9 Papa Francesco, *Discorso del Santo Padre all'Assemblea plenaria del Congresso degli Stati Uniti d'America*, 24 settembre 2015, disponibile su [www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/september/documents/papa-francesco\\_20150924\\_usa-us-congress.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150924_usa-us-congress.html).

vive una drammatica «terza guerra mondiale a pezzi», devono essere sempre collegate ai due grandi temi sociali che preoccupano maggiormente il papa: la pace sociale e l'inclusione dei poveri. I conflitti hanno in questi temi la loro radice.

Francesco non intende, dunque, proporre una «pace» intesa come «tranquillità» a costo di far calare il silenzio sulle ingiustizie e la difesa dei poveri. Tanto più, la potenza escatologica della sua visione impedisce al pontefice di proporre una «falsa neutralità che ostacola la condivisione». <sup>10</sup> Riprendendo la «Populorum progressio» di Paolo VI, egli esprime la convinzione che «una pace che non sorga come frutto dello sviluppo integrale di tutti, non avrà nemmeno futuro e sarà sempre seme di nuovi conflitti e di varie forme di violenza». <sup>11</sup> E anzi, la pace non è un obiettivo da raggiungere, ma solo il primo passo, la condizione dello sviluppo e del superamento delle ingiustizie <sup>12</sup> per costruire il bene comune e promuovere la solidarietà nel mondo globalizzato.

Francesco ha avvertito il Corpo diplomatico: non si possono «pensare nell'attuale congiuntura soluzioni perseguite in modo individualistico dai singoli Stati, poiché le conseguenze delle scelte di ciascuno ricadono inevitabilmente sull'intera comunità internazionale». <sup>13</sup> L'esortazione ad astenersi dal trascinare altri popoli in conflitti o guerre è dovuta al fatto che tale scelta conduce a distruggere non solo le ricchezze materiali, culturali e sociali, ma anche – e per lungo tempo – l'integrità morale e spirituale che mina la necessaria cooperazione e la fraternità.

Tutti devono essere messi nelle condizioni di «rendere effettiva la loro dignità», che costituisce il minimo assoluto della convivenza e della pace. Esso ha diversi nomi; a livello *materiale* si chiama casa, lavoro e terra; a livello *spirituale*: libertà religiosa, diritto all'educazione e tutti gli altri diritti civili. A essi si deve aggiungere la protezione dell'*ambiente naturale* che rischia la distruzione per «una brama egoistica e illimitata di potere e di benessere materiale». <sup>14</sup>

10 Papa Francesco, *Omelia*, 1° gennaio 2016, disponibile su [www.vatican.va/content/francesco/it/homilies/2016/documents/papa-francesco\\_20160101\\_omelia-giornata-mondiale-pace.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/homilies/2016/documents/papa-francesco_20160101_omelia-giornata-mondiale-pace.html).

11 Papa Francesco, *Evangelii gaudium*, 219, disponibile su [www.vatican.va/content/francesco/it/apost\\_exhortations/documents/papa-francesco\\_esortazione-ap\\_20131124\\_evangelii-gaudium.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html).

12 *Ibid.*, 202.

13 Papa Francesco, *Discorso al Corpo diplomatico*, 11 gennaio 2016.

14 Papa Francesco, *Discorso all'Assemblea Generale dell'ONU*, New York, 25 settembre 2015.

## L'UCRAINA E I PROBLEMI MONDIALI

La guerra d'invasione russa dell'Ucraina, iniziata il 24 febbraio 2022, è il tragico tassello di un puzzle insanguinato a livello mondiale. Pochi giorni dopo questo evento, il papa aveva detto: «Chi fa la guerra dimentica l'umanità. Non parte dalla gente, non guarda alla vita concreta delle persone, ma mette davanti a tutto interessi di parte e di potere». Dunque «si distanzia dalla gente comune che vuole la pace; e che in ogni conflitto è la vera vittima, che paga sulla propria pelle le follie della guerra».<sup>15</sup> Dall'inizio del conflitto, che per molti era prevedibile, Francesco ha compiuto vari gesti e pronunciato molteplici discorsi nei quali è stata espressa la preoccupazione per l'intreccio tra ecumenismo e nazionalismo; si tratta di una circostanza che suggerisce una linea diplomatica. Quale?

La Santa Sede aveva fatto la sua parte già da tempo attraverso i tre incontri del pontefice con il presidente russo Putin (2013, 2015 e 2019), l'incontro con il presidente ucraino Porošenko (2015) e poi con il suo successore, il presidente Zelensky (2020), che ha sentito al telefono due volte durante il conflitto. Ovviamente, negli incontri Francesco aveva toccato il tema delle tensioni in atto, invitando a ricostruire un clima di dialogo per ricreare in ogni modo la pace, ma poi si è saputo che l'Ucraina era preparata a un attacco russo. Non si è seguita la strada del dialogo e si è aperto il baratro della guerra, facendo esplodere le tensioni che erano già sul tappeto.

La diplomazia vaticana legge la realtà e guarda al futuro. Dinanzi alla cruda realtà del conflitto esprime una decisa condanna dell'aggressione, usando termini forti quali «guerra ripugnante», «massacro insensato», «barbarie», «atto sacrilego». Due sono gli eventi più significativi che tutti ricordiamo, in cui si è colto l'animo personale del papa dinanzi al conflitto. In primo luogo, la «Lettera al popolo ucraino» del 24 novembre 2022, a nove mesi dallo scoppio della guerra. Si tratta di un messaggio accorato, commosso, che parla di una «immane tragedia». Francesco ha descritto efficacemente «il terrore scatenato da questa aggressione»: «nel vostro cielo rimbombano senza sosta il fragore sinistro delle esplosioni e il suono inquietante delle sirene (...). Nelle vostre strade tanti sono dovuti fuggire, lasciando case e affetti. Accanto ai vostri grandi fiumi scorrono ogni giorno fiumi di sangue e di lacrime».

15 Papa Francesco, dopo l'*Angelus*, 27 febbraio 2022, disponibile su [www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2022/documents/20220227-angelus.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2022/documents/20220227-angelus.html).

Il secondo evento è il momento di forte commozione durante l'“Atto di venerazione” all'Immacolata in piazza di Spagna l'8 dicembre successivo, dove le lacrime del papa hanno bagnato la preghiera alla Vergine alla quale avrebbe voluto portare il ringraziamento del popolo ucraino, per la pace che da tempo viene chiesta. E invece si deve ancora presentare la supplica dei bambini, degli anziani, dei padri e delle madri, dei giovani di quella terra martoriata, che soffre.<sup>16</sup> Francesco, come i suoi predecessori, non attacca capi religiosi o politici, ma fa appello alla soluzione dei conflitti e condanna azioni e scelte politiche. Non si tratta di una sorta di “neutralismo” del papa, come taluni pensano, ma di avere la chiara convinzione che la violenza genera sempre violenza e le vittorie generano sconfitte e paci instabili e friabili. L'approccio del pontefice si fonda sulla certezza che in questo mondo non esiste l'impero del bene; per costruire il bene e la pace occorre dialogare con tutti, sì, proprio con tutti. In questa prospettiva va letta la “diplomazia” di Francesco che si esprime attraverso gesti concreti, come la visita all'ambasciatore russo presso la Santa Sede per tentare di fermare la guerra; l'invio in Ucraina di due cardinali – Czerny e Krajewski – e di monsignor Gallagher, segretario per i rapporti con gli Stati; l'intervento per lo scambio di prigionieri. Si tratta di gesti finalizzati a creare la riconciliazione e una stabilità che resti nel tempo. Ma di fronte allo scenario di una guerra che produce gravi conseguenze per milioni di persone nel mondo, a causa di problemi socioeconomici e alimentari che potrebbero produrre forti pressioni migratorie nonché crisi di regimi politici,<sup>17</sup> Francesco è radicale nel denunciare una politica internazionale che punta sull'escalation militare e la corsa agli armamenti, creando così nuovi imperialismi.

Nel suo discorso ai membri del Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede per gli auguri per il nuovo anno 2023 Francesco, dopo aver considerato il quadro internazionale, ha affermato come «l'attuale conflitto in Ucraina ha reso più evidente la crisi che da tempo interessa il sistema multilaterale, il quale abbisogna di un ri-

FRANCESCO, COME I SUOI PREDECESSORI, NON ATTACCA CAPI RELIGIOSI O POLITICI, MA FA APPELLO ALLA SOLUZIONE DEI CONFLITTI E CONDANNA AZIONI E SCELTE POLITICHE. NON SI TRATTA DI UNA SORTA DI “NEUTRALISMO” DEL PAPA, MA DI AVERE LA CHIARA CONVINZIONE CHE LA VIOLENZA GENERA SEMPRE VIOLENZA E LE VITTORIE GENERANO SCONFITTE E PACI INSTABILI E FRIABILI

16 Si veda A. Spadaro, *L'atlante di Francesco* cit., pp. 172 e sgg.

17 Si veda M. Magatti, *Disarmare Putin si può*, in “Avvenire”, 12 aprile 2022, disponibile su [www.avvenire.it/opinioni/pagine/disarmare-putin-si-pu](http://www.avvenire.it/opinioni/pagine/disarmare-putin-si-pu).

pensamento profondo per poter rispondere adeguatamente alle sfide del nostro tempo. Ciò esige la riforma degli organi che ne consentono il funzionamento, affinché siano realmente rappresentativi delle necessità e delle sensibilità di tutti i popoli, evitando meccanismi che diano ad alcuni maggior peso a scapito di altri. Non si tratta dunque di costruire blocchi di alleanze, ma di creare opportunità perché tutti possano dialogare». In questa linea si è svolto il recente incontro del presidente Zelensky con papa Francesco, il 13 maggio 2023, con l'invito a compiere «gesti di umanità nei confronti delle persone più fragili, vittime innocenti del conflitto».

## DISEGNARE UN'EUROPA NUOVA

La tragedia dell'Ucraina, con gli evidenti molteplici fattori a essa connessi, pone seri interrogativi sul processo di unificazione europea e impone una riflessione circa la visione e le strategie che devono guidare i passi da compiere in futuro. Nel decennio del suo pontificato, Bergoglio è intervenuto più volte sulla questione dell'avvenire dell'Europa, abbozzandone un'idea in grado di far nascere un nuovo umanesimo.<sup>18</sup> Si tratta di tracce che possono illuminare i percorsi da intraprendere ovunque e soprattutto in seguito al conflitto in Ucraina.

Una rilettura dei cinque discorsi più importanti tenuti finora dal pontefice<sup>19</sup> fornisce i tratti del profilo di un'Europa quale protagonista di un nuovo progetto creativo nel contesto di un mondo globalizzato.

Nel novembre 2014, in una visita di quattro ore a Strasburgo, in un contesto totalmente diverso rispetto a quello attuale, Bergoglio pronuncia due discorsi, al Parlamento europeo e al Consiglio d'Europa, in cui non menziona direttamente le istituzioni europee, ma ricorda i fondamenti che costituiscono l'*humus* sul quale esse vivono, indicato dai padri fondatori dell'Europa: «lavorare insieme per superare le divisioni e per favorire la pace e la comunione fra tutti i popoli del continente».<sup>20</sup> La pace è, in ultima analisi, l'obiettivo di queste

18 Si veda Papa Francesco, *Ripensare il futuro dalle relazioni. Discorsi sull'Europa*, LEV, Città del Vaticano 2018.

19 Due al Parlamento europeo e al Consiglio d'Europa nel 2014; il discorso in occasione del conferimento del premio Carlo Magno nel maggio 2016; il discorso ai Capi di Stato o di Governo riuniti a Roma nel marzo 2017 per celebrare i sessant'anni della firma dei trattati fondatori; il discorso nell'ottobre 2017 al colloquio organizzato dalla Commissione delle Conferenze episcopali della Comunità Europea in Vaticano per ripensare l'Europa.

20 Si veda papa Francesco, *Discorso al parlamento europeo*, Strasburgo, 25 novembre 2014.

istituzioni: essa richiede un'educazione, un impegno a risolvere crisi e conflitti di cui ci si deve far carico.<sup>21</sup>

Nei due discorsi il pontefice ha puntato su un obiettivo preciso: svegliare un'Europa addormentata, invecchiata, un po' chiusa in se stessa, ponendola in un contesto globalizzato e sempre meno "eurocentrico" onde poter affrontare nuove sfide che costringono a una "creatività continua" per rispondere a tentativi egemonici, pericolosi per la libertà e per il rispetto delle culture. Dopo il suo intervento a Strasburgo, diventato famoso come il discorso dell'"Europa stanca", il 6 maggio 2016 Francesco ha ricevuto il prestigioso Premio Carlo Magno, considerato il "padre dell'Europa". Esso gli è stato conferito nella Sala Regia della Città del Vaticano,<sup>22</sup> con questa motivazione: «tributo al suo straordinario impegno a favore della pace, della comprensione e della misericordia in una società europea di valori».

Il papa non europeo ha dell'Europa l'idea di una realtà in cui va rafforzata l'unità nella diversità. «La creatività, l'ingegno, la capacità di rialzarsi e di uscire dai propri limiti appartengono all'anima dell'Europa» ha esordito Francesco. L'Europa è se stessa se sa andare *oltre* se stessa, superando i limiti e i confini; la sua "casa" si costruisce andando oltre le ceneri dei «tragici scontri, culminati nella guerra più terribile che si ricordi». Questa visione, dunque, è profondamente legata al divenire, al superamento dialettico di muri e di ostacoli. Se l'Europa è da considerarsi non come "spazio" da occupare ma come processo *in fieri*, allora si comprende come esso metta in movimento energie, accettando le sfide della storia. In tale senso anche difficoltà e contraddizioni «possono diventare promotrici potenti di unità».

Il 25 marzo 2017 il papa ha ricevuto i ventisette leader dei paesi dell'Unione europea più i rappresentanti delle istituzioni comunitarie, convenuti a Roma per firmare una Dichiarazione in occasione del sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma. Andando alle radici dell'Europa, Francesco ha sentito il bisogno di tornare ai "padri

IL PAPA NON EUROPEO  
HA DELL'EUROPA L'IDEA  
DI UNA REALTÀ IN CUI VA  
RAFFORZATA L'UNITÀ NELLA  
DIVERSITÀ. L'EUROPA È SE  
STESSA SE SA ANDARE OLTRE  
SE STESSA, SUPERANDO I  
LIMITI E I CONFINI

21 Si veda papa Francesco, *Discorso al Consiglio d'Europa*, Strasburgo, 25 novembre 2014.

22 Dopo la consegna del Premio da parte del sindaco di Aquisgrana e del presidente del Comitato direttivo dell'Associazione per il Premio, sono state pronunciate le *laudationes* da parte del presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, del presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, e di quello del Consiglio europeo, Donald Tusk.



d'Europa" perché non si può capire il presente senza la linfa vitale, il filo logico che viene dal passato. «Ritornare a Roma sessant'anni dopo – ha affermato – non può essere solo un viaggio nei ricordi, quanto piuttosto il desiderio di riscoprire la memoria vivente di quell'evento per comprenderne la portata nel presente. Occorre immedesimarsi nelle sfide di allora, per affrontare quelle dell'oggi e del domani».

Oggi serve lo stesso coraggio. I padri fondatori, ha proseguito il papa, «ci ricordano che l'Europa non è un insieme di regole da osservare, non un prontuario di protocolli e procedure da seguire. Essa è una vita, un modo di concepire l'uomo a partire dalla sua dignità trascendente e inalienabile e non solo come un insieme di diritti da difendere, o di pretese da rivendicare». Il tema dell'Europa è stato ripreso da Francesco il 28 ottobre 2017 nel discorso ai partecipanti alla Conferenza promossa dalla Commissione delle Conferenze episcopali della Comunità europea, dal titolo: "(Re)thinking Europe. Un contributo cristiano al futuro del progetto europeo". In questa circostanza il pontefice ha individuato due contributi che i cristiani possono portare all'Europa.

Il primo contributo è quello di ricordare all'Europa «che essa non è una raccolta di numeri o di istituzioni, ma è fatta di *persone*. Purtroppo, si nota come spesso qualunque dibattito si riduca facilmente ad una discussione di cifre. Non ci sono i cittadini, ci sono i voti. Non ci sono i migranti, ci sono le quote. Non ci sono i lavoratori, ci sono gli indicatori economici. Non ci sono i poveri, ci sono le soglie di povertà. Il concreto della persona umana è così ridotto ad un principio astratto, più comodo e tranquillizzante. Se ne comprende la ragione: le persone hanno volti, ci obbligano ad una responsabilità reale, fattiva, "personale"; le cifre ci occupano con ragionamenti, anche utili ed importanti (...), ma non ci toccano mai nella carne».

Il secondo contributo, conseguente al primo, consiste nel fatto che se si parte dal riconoscersi come persone ciò porta a riscoprire il senso di appartenenza ad una *comunità*. Non a caso «i padri fondatori del progetto europeo scelsero proprio tale parola per identificare il nuovo soggetto politico che andava costituendosi». Ed essa richiede «l'unione armonica delle differenze» in uno spazio nel quale «ci si possa incontrare e confrontare a tutti i livelli, in un certo senso come lo era l'*agorà* antica. Tale era infatti la piazza della *polis*. Non solo spazio di scambio economico, ma anche cuore nevralgico della politica».

Quindi pensare l'Europa come "luogo" e "spazio" significa intenderla come terreno di dialogo e non «sede di scontro fra forze contrastanti» dove trovano facilmente terreno fertile «le formazioni estremiste e populiste». A questa visione inclusiva e di dialogo si unisce l'impegno per la pace, «bene fragile», perché «le logiche particolari e nazionali rischiano di vanificare i sogni coraggiosi dei fondatori dell'Europa». La pace esige pure "creatività" per superare le proprie posizioni. Sono parole che risuonano più che mai attuali nel conflitto in corso a causa dell'invasione russa dell'Ucraina.

In sostanza, la riflessione sul processo europeo porta il pontefice a lanciare la sfida di "aggiornare" l'idea di Europa. Si tratta di puntare a un'Europa capace di dare alla luce un nuovo umanesimo che si basa su tre parole chiave: integrare, dialogare, generare.

*Integrare* per Francesco significa inserire le differenze (di epoche, di nazioni, di stili, di visioni...) nel processo di costruzione. L'Europa nasce per includere, non per contrapporre o escludere. Non si tratta semplicemente di un processo dialettico quasi necessario, ma di una "convivenza": il papa parla di "comunità dei popoli europei".

*Dialogare* è ciò che permette di ricostruire il tessuto sociale perché riconosce l'altro da sé – lo straniero, il migrante, l'appartenente a un'altra cultura – come un soggetto da ascoltare, un interlocutore da apprezzare. A tale scopo è necessario soprattutto l'aiuto delle istituzioni educative perché questa cultura del dialogo sostituisca quella dell'odio, del conflitto, dei muri, coinvolgendo le giovani generazioni.

*Generare* è per Francesco un modo di essere al mondo che non contempla la sterilità e l'immobilismo dello spettatore, ma stimola alla partecipazione attiva, alla costruzione di una società integrata e riconciliata; è un forte appello alla responsabilità personale e sociale perché tutti possano partecipare alla sua elaborazione e costruzione. In particolare i giovani, che sono il presente e non solo il futuro, devono essere resi protagonisti del "sogno" europeo.

Molto illuminante è stato il discorso di Francesco, tenuto ad un convegno sul "Patto educativo globale"<sup>23</sup> nel giugno 2022, dove ha ricordato ai docenti universitari di imparare a vivere con i giovani le crisi e a superarle insieme, «perché le crisi sono un'opportunità per

23 Dopo aver invitato tutti a collaborare per custodire la casa comune, affrontando insieme le sfide, e costruire il futuro del pianeta, con il messaggio del 12 settembre 2019 Francesco aveva promosso un evento mondiale che si sarebbe dovuto svolgere a Roma nella giornata del 14 maggio 2020 sul tema "Ricostruire il patto educativo mondiale". La pandemia ne ha impedito la realizzazione, ma sull'argomento il papa ha tenuto vari discorsi.

crescere». Esse vanno gestite perché non si trasformino in conflitti. «Le crisi ti spingono in su, ti fanno crescere; il conflitto ti chiude, è un'alternativa senza soluzione. Educare alla crisi» perché essa può diventare «un momento opportuno che provoca a intraprendere nuove strade». Poi il pontefice ha voluto esplicitare questo invito evocando un modello di come si può superare la crisi, rifacendosi alla figura mitologica di Enea. Egli, «in mezzo alle fiamme della città incendiata, carica sulle spalle il vecchio padre Anchise e prende per mano il figlio Ascanio portandoli entrambi in salvo (...). Così si supera una crisi. Enea salva se stesso non da solo, ma con il padre che rappresenta la sua storia e con il figlio che è il futuro».<sup>24</sup>

In conclusione, il tema della pace, in Europa e nel mondo, è ampio e trasversale, e oggi particolarmente attuale per le minacce crescenti dinanzi alle quali il papa ha ripetuto più volte: «nessuno può salvarsi da solo, nessun popolo, nessuno». Tornano, perciò, particolarmente adatti i contenuti proposti da Francesco nell'enciclica "Fratelli tutti" con l'invito a socializzare e universalizzare la fraternità. Il tema del dialogo apre le porte della *negoziazione* e della *mediazione*, le quali – pur caratterizzandosi come un esercizio di ascolto paziente e analisi ponderata – sono l'unico modo per confrontarsi serenamente su temi di rilevanza strategica e nel rispetto della loro complessità nazionale e internazionale.

Questa attenzione all'arte della negoziazione emerge in più occasioni. Francesco, infatti, sottolinea come di fronte alla guerra «usare le armi per risolvere i conflitti è segno di debolezza e di fragilità. Negoziare, procedere nella mediazione e avviare la conciliazione richiede coraggio. Il coraggio di non sentirsi superiori agli altri; il coraggio di affrontare le cause del conflitto, abbandonando interessi e disegni di egemonia; il coraggio di superare la categoria del nemico, per diventare costruttori della fraternità universale, che trova la forza nella diversità e unità nelle aspirazioni comuni ad ogni persona».<sup>25</sup>

Il passaggio al post-globale – in cui si coglie l'indebolimento o l'assenza di una governance internazionale e interna agli Stati, la frammentazione delle regole e gli evidenti mutamenti strutturali del multilateralismo – rende evidente la presenza di una molteplicità di attori nelle situazioni ordinarie, ma anche nelle emergenze e nei conflitti;

24 Papa Francesco, *Saluto ai partecipanti al convegno "Linee di sviluppo del patto educativo globale"*, 1° giugno 2022, disponibile su [www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2022/june/documents/20220601-convegno-pattoeducativo.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2022/june/documents/20220601-convegno-pattoeducativo.html).

25 Papa Francesco, *Udienza ai Membri della ONG "Leader pour la Paix"*, 2 dicembre 2022, disponibile su [press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2022/12/02/0897/01883.html](http://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2022/12/02/0897/01883.html).

ciò produce la conseguente difficoltà di definire con scelte comuni le questioni comuni come obiettivo base dell'azione diplomatica per risolvere i conflitti. Abbiamo bisogno di più coraggio nella risoluzione delle controversie, le quali fanno parte dell'agire umano, ma non possono essere causa della distruzione dell'umanità.

La proposta di Francesco di partire «dal basso» a edificare la pace si rende urgente in un contesto mondiale ove la guerra ritorna troppo spesso a essere considerata un metodo accettabile per la risoluzione delle controversie. Non bisogna credere che ci si trovi dinanzi a un'impostazione astratta o utopistica: papa Francesco parte da un'osservazione estremamente realistica e cioè che il conflitto esiste in tutte le pieghe della società, all'interno delle nazioni come a livello internazionale.<sup>26</sup> E dunque l'opera indispensabile degli «artigiani di pace» non consiste nel rifuggire *dai* conflitti, perché la vera riconciliazione si raggiunge, in modo apparentemente paradossale, proprio *nel* conflitto, affrontandolo con coraggio, tolleranza e comprensione. La tragedia dell'Ucraina ci impone di guardare al futuro per preparare il terreno della riconciliazione e della pace attraverso percorsi di fraternità. Non bisogna pensare che la pace si raggiunga attraverso un cammino agevole o irenico: al contrario, richiede grande determinazione e chiarezza di visione. Anzitutto, perdonare non significa dimenticare: ci sono memorie – come quelle della shoah o delle bombe sganciate su Hiroshima e Nagasaki – che vanno tenute vive perché simili tragedie non abbiano a ripetersi. In secondo luogo, giustizia non significa vendetta, perché fare giustizia non implica alimentare l'ira o l'impulso di distruzione dell'altro.

Trovare un accordo e superare il conflitto è provocare un «nuovo incontro», a cui si giunge attraverso percorsi di pace che possano rimarginare le ferite del corpo sociale e della stessa comunità internazionale. Dopo un conflitto, tutti ci ritroviamo trasformati, nel bene e nel male, non c'è un ritorno al «mondo di prima». Per creare un futuro migliore non si deve perdere tempo – dice papa Francesco – in «diplomazie vuote, (...) dissimulazioni, discorsi doppi, occultamenti, buone maniere»;<sup>27</sup> occorre puntare a creare la fraternità, come «amicizia sociale» necessaria anche in politica internazionale, basata sulla giustizia, sulla riduzione delle diseguaglianze *tra* le nazioni e *nelle* nazioni, sullo sviluppo umano, sulla sicurezza intesa nel senso più ampio di sicurezza umana, sociale, ambientale.

26 Si veda papa Francesco, *Fratelli tutti*, 240.

27 *Ibid.*, 226.

**Hannes Swoboda**

*già presidente del Gruppo S&D al Parlamento europeo, è presidente dell'International Institute for Peace di Vienna*

## **LE CONDIZIONI PER LA PACE TRA UCRAINA E RUSSIA**

Sono in pochi a desiderare il prolungarsi della guerra in Ucraina, una guerra che rischia di sfociare in un disastro nucleare. Tuttavia, politici, esperti militari e politologi hanno opinioni contrastanti su come si potrebbe porre fine a questo conflitto. Molto dibattuti sono anche i motivi per cui la guerra è iniziata e anche chi l'abbia iniziata. Per parlare di una possibile fine pacifica della guerra, dobbiamo innanzitutto esaminare le origini del conflitto. Sebbene possa sembrare ovvio chi abbia iniziato la guerra, nei paesi occidentali ci si continua a chiedere chi sia il “vero” responsabile.

### **UNA MENTALITÀ IMPERIALE CONDIVISA**

Nonostante sia stata la Russia a invadere l'Ucraina, appare bizzarro che personalità di spicco occidentali si trovino a discutere degli errori e delle responsabilità dell'Occidente, nella fattispecie degli Stati Uniti e della NATO. Per politologi come John Mearsheimer e Jeffrey Sachs, la guerra non è altro che un grande conflitto di potere scatenato principalmente dagli Stati Uniti. In una conferenza per l'Allama Iqbal Lecture 2023 intitolata “La geopolitica della pace”, Sachs ha dichiarato che «la guerra in Ucraina non è realmente una guerra tra Russia e Ucraina, nonostante quello che leggiamo ogni giorno sui giornali. È principalmente una guerra tra la Russia e gli Stati Uniti e bisogna analizzarla da questo punto di vista». Inoltre, ha aggiunto: «Si tratta di una guerra provocata dagli Stati Uniti, i quali hanno compiuto delle azioni che la leadership russa ha comprensibilmente considerato una minaccia per la sicurezza della Russia».<sup>1</sup>

Queste personalità occidentali, alla stregua di Sachs, mostrano profonda comprensione per la posizione imperiale della Russia ma non comprendono i cittadini ucraini o di altri paesi che, a seguito delle dichiarazioni del presidente russo Vladimir Putin su come il crollo

<sup>1</sup> J. Sachs, *The Geopolitics of Peace: Allama Iqbal Lecture 2023*, 2 marzo 2023, disponibile su [www.jeffsachs.org/recorded-lectures/allamaiqballecurexford](http://www.jeffsachs.org/recorded-lectures/allamaiqballecurexford).

dell'Unione Sovietica fosse la più grande catastrofe del XX secolo, desideravano far parte della NATO per tutelare la propria sicurezza. Queste personalità non prendono in considerazione le preoccupazioni in materia di sicurezza dei paesi confinanti con la Russia né riflettono su cosa sarebbe successo se la NATO non si fosse allargata. Inoltre, tralasciano il fatto che non vi sia alcuna prova che un'Ucraina neutrale avrebbe fatto rispettare i suoi confini a Putin, che ha apertamente negato all'Ucraina il diritto di esistere indipendentemente dalla Russia.

È ancora più bizzarro che alcuni di questi studiosi di relazioni internazionali ritengano che sia diritto della sola Russia determinare la politica di sicurezza dei suoi paesi limitrofi. Per loro, è la Russia, non l'Ucraina, ad avere la libertà di scegliere. È necessario superare questa filosofia che riconosce la superiorità di una grande potenza. È tempo di riconoscere e accettare che tutti i paesi abbiano il diritto di scegliere le proprie strategie di sicurezza in materia di difesa.

Inoltre, tali studiosi ignorano il drastico deterioramento della democrazia che la Russia sta vivendo da quando Putin è salito al potere. Da allora, infatti, questo paese si sta trasformando sempre di più in una dittatura. Studiosi come Sachs e Mearsheimer non prendono affatto in esame la situazione interna della Russia, nonostante le analisi di politologi provenienti dalla Russia stessa. Analisti come Greg Yudin e Vladislav Inozemtsev hanno tracciato lo sfondo e l'origine della politica interna ed estera di Putin, dimostrando come la Russia non sia solo un'altra grande potenza, ma che è diventata uno Stato revisionista e revanscista con un regime repressivo.

Il più grande ostacolo alla pace è lo sviluppo parallelo in Russia che vede un drastico declino dello Stato di diritto all'interno e il crescente imperialismo della sua politica estera verso l'esterno. Oggi la Russia sta cercando di riconquistare almeno una parte del suo ex territorio imperiale e di imporre con la forza la sua presenza nei paesi limitrofi. La Russia, in particolare Putin e il suo gruppo corrotto di oligarchi, non ha alcun interesse a modernizzarsi, ma un paese autoritario e oligarchico non suscita alcun interesse nei cittadini dei suoi paesi vicini. Per guadagnare consensi il regime di Putin ha sostenuto i movimenti separatisti e messo in discussione i confini degli Stati confinanti.

A tal proposito, è più veritiera la valutazione di esperti come Richard Haass, presidente del Council on Foreign Relations, che ha dichia-

rato: «Questa non è una guerra per l'allargamento della NATO o per una sua futura espansione che includa l'Ucraina (cosa che non sarebbe avvenuta). La NATO non c'entra e neanche l'America. Questa è una guerra iniziata dalla Russia con l'obiettivo di privare l'Ucraina della propria identità sovrana. L'Ucraina rappresentava un percorso alternativo per la creazione di una nazione slava, caratterizzata da un sistema politico democratico fortemente legato all'Occidente. Questo era e resta inaccettabile per Putin, perché lui temeva che ciò potesse alimentare le richieste in patria di indirizzare la Russia verso un percorso simile». Non escluderei in maniera categorica che Putin volesse impedire alla NATO di espandersi, ma la causa principale della guerra russa è certamente la minaccia che un'Ucraina indipendente e democratica rappresenta per il potere di Putin e per i suoi sogni di ricostruire un impero russo. Un'Ucraina democratica e il mantello di sicurezza della NATO per i paesi minacciati da Putin sono in diretta opposizione a tali aspirazioni.

LA CAUSA PRINCIPALE  
DELLA GUERRA RUSSA  
È LA MINACCIA CHE  
UN'UCRAINA INDIPENDENTE  
E DEMOCRATICA  
RAPPRESENTA PER IL POTERE  
DI PUTIN E PER I SUOI  
SOGNI DI RICOSTRUIRE  
UN IMPERO RUSSO

## GLI ERRORI DELL'OCCIDENTE

Il mio disaccordo con le visioni di Sachs e Mearsheimer non implica che l'Occidente o l'Unione europea in particolare non avrebbero dovuto agire diversamente. Le politiche di potere hanno di certo rivestito un ruolo importante anche per l'Occidente, soprattutto per gli Stati Uniti, che hanno spesso agito secondo il principio "chi vince prende tutto". Ho sempre sostenuto che l'Unione europea avrebbe dovuto mostrarsi più cooperativa e meno arrogante nei confronti della Russia.

Tuttavia, l'interesse per tale cooperazione è stato scarso da parte della Russia, che non ha accettato il Partenariato per la modernizzazione offerto dall'UE. Questa mancanza di interesse da parte della Russia è stata accolta con scetticismo, soprattutto da alcuni "nuovi" paesi membri dell'UE che, sulla base di esperienze passate, erano ben lieti di allentare i loro legami con una Russia imperiale. Non volevano che la Russia guadagnasse nuovamente terreno, né tanto meno una Russia che non riconoscesse la propria responsabilità per l'oppressio-

ne passata e la violazione dei diritti individuali fondamentali e della sovranità dello Stato.

La realtà è che esistevano differenze sostanziali tra l'approccio della Russia e quello dell'UE. Putin non è mai stato interessato a rafforzare la democrazia, anzi. Né la modernizzazione economica né la trasparenza sono mai stati per lui una priorità. Neanche il rispetto dei confini di alcuni suoi paesi limitrofi lo è mai stato. A tal proposito, l'espansione della NATO nella regione è stata considerata in maniera negativa e vista come una minaccia per la Russia. Ma la stessa Russia non ha neanche offerto ai suoi paesi limitrofi degli accordi di sicurezza credibili. In seguito ha addirittura violato il Memorandum di Budapest che "tutelava" i confini dell'Ucraina.

## LA REAZIONE DELL'OCCIDENTE

Di conseguenza, l'Occidente ha reagito rapidamente per difendere l'Ucraina dall'aggressione russa, anche attraverso la fornitura di armi. In particolare, i paesi dell'UE con un passato nell'imperialismo russo hanno sollecitato una risposta chiara e risoluta da parte della NATO e dell'UE. Infatti, alcuni paesi speravano non solo che l'aggressione russa venisse fermata e respinta, ma puntavano a una decisiva vittoria ucraina, con la Russia che non solo si sarebbe ritirata da tutto il territorio ucraino, ma che avrebbe anche pagato le riparazioni di guerra. Alcuni sperano tutt'ora persino che una sconfitta militare decisa possa innescare un cambiamento di regime in Russia.

La Germania è stata criticata per l'eccessiva lentezza e il ritardo nella sua reazione, anche se il cancelliere Olaf Scholz ha parlato di una, poi nota, "Zeitenwende". Almeno per qualche tempo, l'equilibrio di potere all'interno dell'UE si è spostato in direzione degli Stati baltici e della Polonia, che hanno acquisito forti posizioni anti-russe. Tuttavia, per il momento, l'Occidente rimane unito, il che potrebbe rivelarsi utile per garantire la pace. La Russia non dovrebbe né sperare né pensare di rafforzarsi in caso di eventuali spaccature o divisioni in Occidente; tuttavia, l'unità occidentale da sola non porterà alla pace. L'ostacolo principale alla pace è senza dubbio la ferma volontà della Russia di distruggere un'Ucraina indipendente. Per scongiurare la sconfitta, l'invio di armi all'Ucraina è fondamentale. L'esperienza dell'ultimo anno dimostra che l'Occidente e l'UE in particolare han-



no bisogno di una strategia militare e di difesa più coerente. Ma il rafforzamento delle capacità militari dell'UE non deve portare a una militarizzazione dell'Unione; sarebbe un grave errore militarizzare la politica estera e di sicurezza dell'UE.

L'UE, oltre a sostenere l'Ucraina a tutti i possibili livelli, deve cercare una soluzione ragionevole alla guerra. A tal fine, deve sviluppare una strategia globale che riconosca il mutato equilibrio di potere. L'Occidente deve riconoscere e accettare che il suo dominio sta tramontando e che i paesi al di fuori dell'ordine mondiale bipolare definito dall'Occidente – principalmente dagli Stati Uniti da un lato e dalla Russia dall'altro – partecipino alle decisioni per plasmare il futuro del mondo. In un articolo intitolato “The U.S. is not an indispensable peacemaker”, Trita Parsi ha scritto: «Come dimostrato dalla crisi ucraina, l'America è riuscita a mobilitare l'Occidente in maniera efficace ma non è riuscita a essere fonte di ispirazione per il Sud globale». <sup>2</sup> Lo stesso vale per l'UE. La guerra in Ucraina potrebbe essere l'occasione per un ripensamento generale dell'atteggiamento e dell'approccio dell'Occidente nei confronti del “resto” del mondo. Altrimenti, è l'Occidente che rischia di diventare il “resto” del mondo.

## NECESSITÀ DI MEDIAZIONE

Per raggiungere la pace, c'è chiaramente bisogno di un mediatore. Il mediatore o il gruppo di mediatori non possono provenire da nessuno dei due campi. Inoltre, è da escludere che la Cina possa svolgere un ruolo simile, dati i suoi stretti legami con la Russia. La recente mediazione della Cina tra l'Iran e l'Arabia Saudita non dovrebbe essere considerata un'argomentazione a favore di un simile ruolo nella guerra in Ucraina. Al tempo stesso, sarebbe incosciente spingere la Cina tra le braccia della Russia. Anche se l'equilibrio di potere si è spostato dalla Russia verso la Cina, l'Occidente non dovrebbe sostenere lo sviluppo di un blocco unificato Cina-Russia.

Se la Cina non può fungere da mediatore nel conflitto, dovrebbe essere una nazione del Sud globale a farlo. Paesi come il Brasile, il Sudafrica o la Turchia potrebbero svolgere un ruolo cruciale. Indipendentemente dai voti espressi in seno alle Nazioni Unite, il potenziale mediatore dovrebbe basarsi sulle risoluzioni passate delle Nazioni Unite per elaborare una strategia di pace. Il mediatore dovrebbe poi

2 T. Parsi, *The U.S. is not an Indispensable Peacemaker*, in “The New York Times”, 22 marzo 2023, disponibile su [www.nytimes.com/2023/03/22/opinion/international-world/us-china-russia-ukraine.html](http://www.nytimes.com/2023/03/22/opinion/international-world/us-china-russia-ukraine.html).

rivolgersi a entrambe le parti per trovare le condizioni per un cessate il fuoco e, infine, per un accordo di pace. La guerra in Ucraina potrebbe essere la molla che porterà le Nazioni Unite e il Sud globale a salvare il mondo da una terribile guerra e dalla minaccia dell'Armageddon nucleare. Questo potrebbe e dovrebbe essere il momento di mobilitare l'Assemblea generale dell'ONU – visto lo stallo del Consiglio di sicurezza – e il Sud globale. L'Assemblea generale ha indicato da tempo una chiara via da seguire nel caso in cui il Consiglio di sicurezza venga bloccato da uno dei suoi membri permanenti. Nella risoluzione United for Peace votata nel 1950, si chiede all'Assemblea generale di agire in nome delle Nazioni Unite per «fare raccomandazioni appropriate» nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza «non riesca a svolgere le sue funzioni primarie volte al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». Il Consiglio di sicurezza deve essere appoggiato dal segretario generale per adempiere al compito di ristabilire la pace. Le condizioni per cui l'Assemblea generale agisca secondo la risoluzione United for Peace sussistono e sono attese da tempo.

Abbiamo bisogno di pace ora ma dobbiamo essere consapevoli che i punti di partenza per raggiungerla sono complessi. Da una parte c'è una Russia autoritaria, che propugna un'ideologia revanscista e violenta e un forte odio per tutti i principi e i valori che l'Occidente rappresenta. Dall'altra parte c'è l'Ucraina, con la sua sorprendente disponibilità a sopportare enormi sacrifici e il suo obiettivo ampiamente condiviso di espellere tutte le forze russe dal suo territorio. Entrambe le parti hanno sviluppato un'animosità reciproca e persino un odio reciproco che sarà difficile superare. Sebbene la campagna d'odio sia stata avviata dalla Russia, molti ucraini hanno reagito all'invasione con un netto rifiuto della lingua e della cultura russa. Infine, c'è un Occidente che sostiene pienamente l'Ucraina a livello militare, politico ed economico, anche con la promessa di una futura adesione all'UE. Inoltre, molti sperano in un indebolimento permanente della Russia e/o in un cambiamento radicale del suo comportamento imperiale.

## COME RAGGIUNGERE LA PACE

Contrariamente a coloro che vedono la necessità di una zona cuscinetto neutrale tra la Russia e l'Occidente, ritengo che un qualsiasi

accordo di pace debba riconoscere un'Ucraina indipendente che abbia non solo il diritto a un'esistenza autonoma, ma anche il diritto di scegliere la propria strategia di sicurezza. Questa base è importante anche per gli altri paesi vicini alla Russia. Di conseguenza, qualsiasi accordo accettato dall'Ucraina e dall'Europa in generale deve includere una sorta di garanzia di sicurezza per l'Ucraina. Qualsiasi "soluzione" senza tale garanzia sarebbe vista come un tradimento dagli ucraini e provocherebbe nuove minacce. Tale garanzia di sicurezza può essere realizzata a prescindere dall'appartenenza dell'Ucraina alla NATO. In ogni caso, la NATO si sta avvicinando alla Russia, soprattutto con l'imminente adesione della Finlandia e, probabilmente presto, della Svezia. Contrariamente al pensiero "ortodosso", l'adesione dell'Ucraina alla NATO potrebbe anche essere una garanzia di sicurezza per la Russia che non ci sarà un governo "pazzo" o irresponsabile a Kiev che cercherà di attaccare la Russia per ritorsione. Pertanto, l'adesione dell'Ucraina alla NATO potrebbe essere una garanzia contro un futuro attacco russo e una protezione contro attacchi di rappresaglia da parte dell'Ucraina. Tuttavia, appare ovvio che la leadership russa potrebbe vederla in modo diverso.

D'altra parte, una presenza militare di paesi terzi organizzata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dagli Stati Uniti ai paesi del Sud globale, potrebbe scongiurare un nuovo attacco da parte della Russia o una ritorsione da parte dell'Ucraina. Nel breve termine e alla luce di quanto accaduto, la Russia non può garantire la sicurezza. Nel lungo termine, tuttavia, una Russia che ha imparato dai suoi crimini passati dovrebbe essere integrata in una struttura di sicurezza comune. In termini di territorio, sarà quasi impossibile raggiungere un accordo di pace o un armistizio qualora l'Ucraina riconquistasse i suoi confini. Ciò si applica soprattutto alla questione della Crimea. La soluzione ottimale sarebbe organizzare un referendum monitorato o organizzato a livello internazionale. Ma sorgerebbero annose discussioni su chi abbia diritto di voto, senza alcun accordo finale. Troppe persone, soprattutto di etnia ucraina, hanno lasciato la Crimea e il Donbass per tornare allo status quo precedente alla guerra. La se-

UNA PRESENZA MILITARE DI PAESI TERZI ORGANIZZATA DALL'ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, DAGLI STATI UNITI AI PAESI DEL SUD GLOBALE POTREBBE SCONGIURARE UN NUOVO ATTACCO DA PARTE DELLA RUSSIA O UNA RITORSIONE DA PARTE DELL'UCRAINA

conda migliore soluzione sarebbe quella di stabilire frontiere aperte e trasparenti, con il diritto al ritorno per chi lo desidera. Qualsiasi soluzione o accordo, tuttavia, renderebbe necessario il mantenimento di truppe internazionali imparziali ai confini. L'ONU e/o l'OSCE dovrebbero essere coinvolte nella protezione dei cittadini di entrambi i paesi e nell'assicurare il rispetto di qualsiasi accordo. Gli eserciti potrebbero anche osservare una zona demilitarizzata istituita dopo l'armistizio su entrambi i lati del confine. A questo proposito, anche le forze armate dei paesi del Sud globale potrebbero svolgere un ruolo importante.

Inoltre, è di fondamentale importanza avviare nuove discussioni sugli accordi di disarmo. A tale scopo, sarebbe necessario includere le iniziative del Sud globale. Questi paesi dovrebbero insistere sulla necessità di investire più risorse sullo sviluppo economico e sociale e sulle politiche climatiche urgenti, invece che su una nuova corsa agli armamenti. Qualsiasi compromesso sull'Ucraina richiederebbe diversi accordi sul disarmo monitorato e controllato a livello internazionale in Europa e in altri paesi. I rinnovati sforzi per la produzione e la distribuzione di armi in Occidente non devono disincentivare il disarmo universale. La guerra contro l'Ucraina ha già dimostrato che le guerre non sono in grado di raggiungere gli obiettivi dichiarati. Al contrario, comportano perdita massiccia di vite umane, distruzione e autodistruzione e c'è sempre il rischio di un disastro nucleare.

## **PACE SENZA GIUSTIZIA**

Un altro tema centrale è la compensazione degli ingentissimi danni di guerra in Ucraina. Non sarà facile raggiungere un accordo con la Russia e persino l'utilizzo dei fondi russi custoditi nelle banche occidentali sarà difficile da gestire. Certo, si tratta di denaro "rubato". Ma si tratta di denaro del popolo russo e appartiene a loro. Di conseguenza, sarà difficile garantire all'Ucraina una compensazione finanziata dalla Russia. Pertanto, una pace giusta non è contemplabile. Tuttavia, vale la pena ricordare che il Trattato di Versailles è stato considerato ingiusto e ha creato le condizioni per la seconda guerra mondiale, come ha scritto John Maynard Keynes nel suo famoso libro "Le conseguenze economiche della pace". Lo stesso vale per i tentativi di portare Putin e alcuni dei suoi ufficiali di alto rango,

nonché i leader del gruppo Wagner, al cospetto dei tribunali internazionali. Questo porterebbe giustizia e servirebbe da monito per i futuri leader che hanno in mente crimini simili, ma non è un caso che la Russia, così come gli Stati Uniti e la Cina, non riconosca la giurisdizione della Corte penale internazionale dell'Aia.

## CONCLUSIONI

Dobbiamo essere consapevoli che qualsiasi negoziato tra la Russia e l'Ucraina che vada oltre gli accordi in settori come l'esportazione di cereali sarà estremamente difficile da raggiungere. Entrambi hanno promesso la vittoria ai loro cittadini. Inoltre, molti in Occidente e soprattutto in Ucraina hanno rifiutato qualsiasi negoziato con il regime di Putin. Tuttavia, per il momento, non c'è alcuna speranza credibile di un cambio di regime in Russia, e anche un cambio di regime non garantirebbe una Russia più tollerante o ragionevole. A prescindere dal rifiuto dell'Ucraina di intavolare delle trattative serie con Putin, il clima in Russia è e rimarrà probabilmente tossico, ancor più che ai tempi dell'Unione Sovietica. Questo, assieme al *modus operandi* ucraino, sarà uno degli ostacoli più grandi per il raggiungimento della pace.

A prescindere dalla soluzione che verrà adottata e da quando verrà adottata, il mondo dovrà affrontare nuovamente un lungo periodo di guerra fredda. Ci auguriamo che questa situazione rimanga fredda e non sfoci in un conflitto significativo tra un blocco occidentale e un fronte unito Cina-Russia. Inoltre, l'UE non dovrebbe appoggiare ciecamente la posizione conflittuale degli Stati Uniti nei confronti della Cina. Deve invece sviluppare una strategia globale più avanzata e smettere di militarizzare i suoi sforzi globali. E comunque, l'UE deve riconoscere che il potere si è spostato verso i paesi del Sud globale; infatti molti di questi paesi non seguono la linea occidentale alle Nazioni Unite. Tale multipolarismo è del tutto nuovo e non è ancora compreso appieno nella sua struttura e nelle sue implicazioni. Invece di tentare inutilmente di convincere alcune grandi potenze del Sud globale a condannare la Russia, l'Occidente dovrebbe incoraggiare questi paesi a impegnarsi per porre fine alla guerra e ristabilire un'Ucraina indipendente e sovrana, anche con nuovi confini con la Russia. Tali confini e le zone demilitarizzate adiacenti dovrebbero

essere protetti da eserciti internazionali. Allo stesso tempo, all'Ucraina deve essere riconosciuta la propria sovranità nonché la libertà di scegliere la propria strategia di sicurezza. Contestualmente alla "risoluzione" della guerra tra Russia e Ucraina, devono ripartire gli sforzi per il disarmo europeo e del resto del mondo. Anche in questo ambito, le Nazioni Unite e i paesi del Sud globale devono essere incoraggiati ad assumere un ruolo attivo.

**Jeffrey D. Sachs**

*è professore universitario e direttore del Center for Sustainable  
Development della Columbia University*

## IL RUOLO DELL'ALLARGAMENTO DELLA NATO NELLA GUERRA IN UCRAINA

I leader statunitensi ed europei sostengono che Vladimir Putin abbia lanciato una guerra non provocata il 24 febbraio 2022. Quel giorno, il presidente americano Joe Biden ha dichiarato che l'invasione della Russia è stata «senza provocazione, senza giustificazione, senza necessità». Secondo Biden, Putin «ha respinto ogni sforzo che gli Stati Uniti e i nostri alleati e partner hanno fatto in buona fede per affrontare i nostri problemi di sicurezza reciproca attraverso il dialogo per evitare un conflitto inutile e scongiurare una tragedia per l'umanità».<sup>1</sup>

Questa narrazione è falsa. La Russia ha lanciato la sua invasione il 24 febbraio 2022 per perseguire i suoi obiettivi di sicurezza nazionale, soprattutto per impedire all'Ucraina di diventare membro della NATO. Il 17 dicembre 2021, la Russia ha presentato una bozza di accordo di sicurezza<sup>2</sup> tra la Russia e i paesi della NATO, chiedendo di porre fine al suo allargamento. Gli Stati Uniti hanno rifiutato categoricamente qualsiasi negoziato sull'allargamento della NATO, facendo leva sull'affermazione secondo cui «le decisioni sull'allargamento spettano alla NATO stessa»<sup>3</sup> e sull'articolo 10 del suo trattato costitutivo secondo cui «nessun paese terzo ha voce in capitolo in tali deliberazioni».<sup>4</sup>

In collisione ci sono due affermazioni contrastanti sulla sicurezza nazionale. Gli Stati Uniti e la NATO ritengono che il perseguimento

1 *Remarks by President Biden on Russia's Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine*, Washington, 24 febbraio 2022, disponibile su [www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/24/remarks-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/24/remarks-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/).

2 *Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees*, 17 dicembre 2021, disponibile su [mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790818/?lang=en](http://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en).

3 NATO, *Brussels Summit Communiqué*, 14 giugno 2021, disponibile su [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm).

4 NATO, *Enlargement and Article 10*, disponibile su [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49212.htm?](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49212.htm?)

della sicurezza nazionale sia un diritto esclusivo di ciascun paese. La Russia ritiene che la sicurezza sia necessariamente una questione collettiva, poiché le decisioni di sicurezza nazionale di un paese (come la decisione di aderire alla NATO) possono avere un impatto negativo sulla sicurezza nazionale di un'altra nazione (come un paese confinante con la NATO). La Russia fa riferimento alla Carta dell'OSCE per la sicurezza europea, che afferma che: «Ogni Stato partecipante ha uguale diritto alla sicurezza. Riaffermiamo il diritto intrinseco di ogni Stato partecipante di essere libero di scegliere o cambiare i propri accordi di sicurezza, compresi i trattati di alleanza, man mano che si evolvono. Ogni Stato ha anche il diritto alla neutralità. *Ogni Stato partecipante rispetterà i diritti di tutti gli altri a questo riguardo. Non rafforzerà la propria sicurezza a spese di quella degli altri Stati*».<sup>5</sup>

Alla vigilia dell'invasione russa in Ucraina, il 21 febbraio 2022, il Consiglio di sicurezza nazionale russo si è riunito per discutere e approvare l'«operazione militare speciale» della Russia. La provocazione dell'allargamento della NATO e la giustificazione della sua resistenza sono state ripetutamente sottolineate dai più alti funzionari russi durante la discussione.<sup>6</sup> Il ministro degli Esteri russo Sergej Lavrov ha spiegato il fallimento del tentativo della Russia di impedire l'allargamento della NATO attraverso la diplomazia: «Abbiamo ricevuto la loro risposta a fine gennaio. La valutazione di questa risposta mostra che i nostri colleghi occidentali non sono disposti ad accogliere le nostre principali proposte, in primo luogo quella di non espandere la NATO verso est. Questa richiesta è stata respinta con riferimento alla cosiddetta politica delle porte aperte del blocco e alla libertà di ogni Stato di scegliere il proprio modo di garantire la sicurezza. Né gli Stati Uniti né l'Alleanza Atlantica hanno proposto un'alternativa a questa disposizione chiave. Gli Stati Uniti stanno facendo di tutto per eludere il principio dell'indivisibilità della sicurezza, che consideriamo di fondamentale importanza e al quale abbiamo fatto molti riferimenti. Puntando sull'unico elemento che fa al caso loro – la libertà di scegliere le alleanze – ignorano completamente tutto il resto, compresa la condizione fondamentale che recita che a nessuno – né nella scelta delle alleanze né a prescindere da esse – è consentito di rafforzare la propria sicurezza a scapito di quella degli altri». Il presidente russo Vladimir Putin ha espresso la particolare preoccupazione che l'Ucrain-

5 OSCE, *Istanbul document 1999*, disponibile su [www.osce.org/files/f/documents/6/5/39569.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/6/5/39569.pdf).

6 Trascrizione, *Security Council meeting*, 21 febbraio 2022, disponibile su [www.en.kremlin.ru/events/security-council/67825](http://www.en.kremlin.ru/events/security-council/67825).



na, se diventasse un membro della NATO, potrebbe lanciare un'operazione militare per riprendere la Crimea con la forza, trascinando così tutti i paesi della NATO in una guerra contro la Russia.

I paesi della NATO hanno deliberatamente e pericolosamente oscurato il ruolo dell'allargamento a est nel corso del conflitto, anche se i leader russi sono sempre stati espliciti su questo punto, esprimendo la loro contrarietà a un tale ampliamento già da tempo. Sottolineare questo fatto non significa giustificare le azioni della Russia o condonarle. Si tratta di spiegarle, alla ricerca di una via d'uscita pacifica dalla guerra e di una pace duratura.

La realtà è questa. Nonostante le affermazioni contrarie di Stati Uniti ed Europa, la Russia ritiene di combattere una guerra difensiva di sopravvivenza nazionale contro un'alleanza NATO che intende espandersi verso l'Ucraina e la Georgia, circondando così la Russia nella regione del Mar Nero e minacciando la sua sicurezza nazionale fondamentale, compresa la sua flotta navale che ha sede a Sebastopoli, in Crimea, dal 1783. I leader russi di oggi ricordano la sconfitta della Russia contro la Gran Bretagna e la Francia nella guerra di Crimea (1853-56) e il successivo Trattato di Parigi (1856), che imponeva alla Russia di abbandonare la sua presenza navale nel Mar Nero. Nel 1870, dopo la sconfitta della Francia nella guerra franco-prussiana, la Russia ristabilì la sua presenza navale.

I leader occidentali non riescono a capire o a riconoscere il motivo alla base della giustificazione russa per la guerra. I leader russi ritengono di condurre una guerra per la sopravvivenza nazionale della Russia (un punto che ribadiscono spesso), sono pronti a un'escalation, se necessario, fino alla guerra nucleare, per impedire una vittoria ucraina sul campo di battaglia che serva da preludio all'allargamento della NATO. La Russia combatterà, fino alla guerra nucleare, per impedire una vittoria dell'Ucraina e della NATO. Più direttamente, un'imminente perdita della Crimea sul campo di battaglia potrebbe provocare un'escalation nucleare da parte della Russia. Come ha giustamente osservato l'ex presidente Barack Obama in un'intervista rilasciata a "The Atlantic" nell'aprile 2016,<sup>7</sup> la Russia vive in una

I LEADER RUSSI RITENGONO DI CONDURRE UNA GUERRA PER LA SOPRAVVIVENZA DELLA RUSSIA, SONO PRONTI A UN'ESCALATION, SE NECESSARIO, FINO ALLA GUERRA NUCLEARE, PER IMPEDIRE UNA VITTORIA UCRAINA SUL CAMPO DI BATTAGLIA CHE SERVA DA PRELUDIO ALL'ALLARGAMENTO DELLA NATO

7 J. Goldberg, *The Obama doctrine*, in "The Atlantic", aprile 2016, disponibile su [www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/](http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/).

condizione di perenne possibile “escalation del conflitto”, in quanto è pronta ad arrivare alla guerra nucleare per proteggere la sua presa sulla Crimea e per impedire l’allargamento della NATO (che minaccia direttamente la Crimea e la potenza militare della Russia più in generale).

Ne consegue che nel caso dell’Ucraina sono plausibili solo quattro esiti. Il primo è che la Russia vinca in modo definitivo sul campo di battaglia. Questa eventualità non può essere esclusa. La NATO potrebbe non avere gli approvvigionamenti di armamenti necessari e il sostegno politico all’interno dei paesi membri per far fronte allo sforzo bellico. La seconda è che l’Ucraina si dimostri vittoriosa in un contrattacco convenzionale nell’Ucraina meridionale, in Crimea e nel Donbass, in questo caso i pericoli di una guerra nucleare (o dell’entrata in guerra della Cina a fianco della Russia) diventerebbero probabili. Il terzo è che la pace venga negoziata sulla base della fine dei combattimenti, del ritiro delle forze russe e dell’impegno degli Stati Uniti e degli altri paesi della NATO a non espandersi in Ucraina. Il quarto esito è una guerra perpetua, come quella che si è verificata in Afghanistan per oltre quarant’anni, dal 1979 al 2021. Solo l’esito negoziale, in cui la NATO si impegna a non allargarsi in cambio della pace, offre una strada significativa per la sopravvivenza e il benessere dell’Ucraina.

I paragrafi seguenti descrivono la spinta degli Stati Uniti per l’allargamento della NATO, il ruolo degli Stati Uniti e dell’Europa nel rovesciamento di Janukovič, il ruolo dell’allargamento della NATO nella preparazione dell’invasione del 2022 e, infine, l’ipotesi di una pace negoziata in cui la NATO si impegni a porre fine al suo allargamento come parte di un accordo di pace globale che fermi la guerra e fornisca all’Ucraina garanzie di sicurezza al di fuori della NATO.

## **LE TRE RADICI PROFONDE DELLA GUERRA**

Tre sono le radici profonde di questi eventi disastrosi. In primo luogo, gli Stati Uniti hanno deciso all’inizio degli anni Novanta, ben prima che Vladimir Putin fosse al potere, di espandere la NATO verso est, anche in Ucraina, nonostante avessero promesso ripetutamente al presidente sovietico Michail Gorbaciov che la NATO non si sarebbe mossa “di un solo centimetro verso est”. A volte si sostiene

che l'allargamento della NATO sia una risposta alle minacce di Putin, ma questo è falso.

In secondo luogo, i leader degli Stati Uniti e dell'Unione europea hanno strettamente legato l'UE e la NATO in un "partenariato strategico", rinunciando così al ruolo enormemente importante e costruttivo della neutralità nel mantenere buone relazioni con la Russia. Secondo la dichiarazione congiunta del 2016,<sup>8</sup> l'UE e la NATO si sono impegnate a «sviluppare capacità di difesa coerenti, complementari e interoperabili degli Stati membri, dell'UE e degli alleati della NATO, nonché progetti multilaterali». La Russia, comprensibilmente, è arrivata a considerare l'UE come un'appendice dell'alleanza militare guidata dagli Stati Uniti.

In terzo luogo, gli Stati Uniti e l'Unione europea si sono attivamente schierati e hanno promosso i movimenti politici dell'Ucraina occidentale, una sotto-regione geografica che l'Unione Sovietica aveva ricavato dalla Polonia prebellica nel 1939. L'Ucraina occidentale è la parte dell'Ucraina più fortemente antirussa e pro NATO. Fino al 2014, la nazione era profondamente divisa sulla questione dell'entrata nella NATO. In effetti, nei sondaggi, ampie maggioranze hanno regolarmente espresso il loro sostegno alla neutralità dell'Ucraina e non alla sua adesione alla NATO.<sup>9</sup> Nel 2010, Viktor Janukovič ha vinto le elezioni con il voto dell'Ucraina meridionale e orientale e, una volta eletto, si è opposto all'allargamento promuovendo allo stesso tempo la neutralità dell'Ucraina. Questo è stato un motivo importante, se non decisivo, per cui i funzionari statunitensi hanno sostenuto attivamente la violenta insurrezione che lo ha rovesciato nel febbraio 2014.

## L'AZIONE DEGLI STATI UNITI PER L'ALLARGAMENTO DELLA NATO

Alla fine della guerra fredda, Michail Gorbaciov propose di smantellare l'alleanza militare del Patto di Varsavia e di consentire la riunificazione della Germania. Per placare i timori sovietici e russi che l'Occidente potesse approfittare di queste azioni particolarmente favorevoli, gli Stati Uniti e la Germania promisero esplicitamente e

8 NATO, *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty*, 8 luglio 2016, disponibile su [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en).

9 Wikipedia, *Ukraine-NATO relations*, disponibile su [en.wikipedia.org/wiki/Ukraine%E2%80%93NATO\\_relations](http://en.wikipedia.org/wiki/Ukraine%E2%80%93NATO_relations).

ripetutamente al presidente sovietico Gorbaciov e al presidente russo Eltsin che la NATO non si sarebbe allargata a est in risposta alla fine del Patto di Varsavia e alla riunificazione tedesca.

Nel 2017, il National Security Archive Project della George Washington University ha pubblicato 31 documenti che dimostrano lo scambio ripetuto di messaggi tra i leader statunitensi e tedeschi, rappresentanti della stessa NATO, leader sovietici e russi, che promettevano di non espandere la NATO verso est. Vale la pena citare la sintesi di questi documenti della GWU: «La famosa assicurazione del segretario di Stato americano James Baker “non un pollice verso est” sull’espansione della NATO, durante l’incontro con il leader sovietico Michail Gorbaciov del 9 febbraio 1990, faceva parte di una cascata di rassicurazioni sulla sicurezza sovietica fornite dai leader occidentali a Gorbaciov e ad altri funzionari sovietici durante tutto il processo di unificazione tedesca nel 1990 e nel 1991, secondo i documenti declassificati statunitensi, sovietici, tedeschi, britannici e francesi pubblicati pochi giorni or sono dal National Security Archive della George Washington University. I documenti dimostrano che diversi leader nazionali stavano considerando e rifiutando l’adesione dell’Europa centrale e orientale alla NATO fin dall’inizio del 1990 e per tutto il 1991, che le discussioni sulla NATO nel contesto dei negoziati per l’unificazione della Germania nel 1990 non erano affatto limitate allo status del territorio della Germania orientale e che le successive lamentele sovietiche e russe di essere stati ingannati sull’espansione della NATO erano fondate su memorandum e telefonate ai più alti livelli».<sup>10</sup>

Tali documenti rafforzano le critiche dell’ex direttore della CIA Robert Gates per aver «spinto l’espansione della NATO verso est [negli anni Novanta], quando Gorbaciov e altri erano stati indotti a credere che non sarebbe successo». La frase chiave, sottolineata dai documenti, è «indotti a credere».

Queste rassicurazioni fatte a Gorbaciov ed Eltsin erano false. Un importante storico statunitense, che deve ancora presentare le sue scoperte al pubblico, mi ha rivelato recentemente che i documenti d’archivio dimostrano che i funzionari statunitensi avevano segretamente pianificato l’allargamento della NATO all’Europa centrale e orientale e all’Ucraina già nel 1992. Nel 1995, il presidente Bill Clinton si impegnò pubblicamente per l’allargamento della NATO,

10 National Security Archive, *NATO Expansion: What Gorbachev Heard*, 12 dicembre 2017, disponibile su [nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early](https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early).

nonostante le forti obiezioni e il malcontento di Eltsin. Nel 2018, il National Security Archive Project della GWU ha pubblicato 25 documenti relativi agli anni di Eltsin, datati dal 1991 al 1997. Ancora una volta, vale la pena citare il riassunto della GWU: «I documenti declassificati provenienti dagli archivi statunitensi e russi dimostrano che i funzionari statunitensi hanno indotto il presidente russo Boris Eltsin a credere, nel 1993, che il Partenariato per la Pace fosse l'alternativa all'espansione della NATO, piuttosto che un suo precursore, pianificando al contempo l'espansione dopo la rielezione di Eltsin nel 1996 e dicendo ripetutamente ai russi che il futuro sistema di sicurezza europeo avrebbe incluso, non escluso, la Russia».<sup>11</sup>

Il resoconto declassificato degli Stati Uniti di una conversazione chiave del 22 ottobre 1993 (documento 8) mostra il segretario di Stato Warren Christopher che assicura a Eltsin a Mosca che il Partenariato per la Pace riguardava l'inclusione della Russia insieme a tutti i paesi europei, non la creazione di una nuova lista con solo alcuni paesi europei per la NATO; e Eltsin che risponde: «Questo è geniale!». Nel suo libro di memorie Christopher affermò in seguito che Eltsin aveva frainteso – forse a causa dell'ubriachezza – il vero messaggio, ovvero che il Partenariato per la Pace avrebbe in realtà «portato a una graduale espansione della NATO»; ma l'effettivo cablogramma scritto dagli americani che riporta la conversazione avvalorava le successive lamentele russe di essere stati ingannati.

L'opposizione sovietica e russa all'allargamento della NATO è stata ferma fin dall'inizio. Non c'era alcuna incertezza al riguardo. Ecco le parole del ministro degli Esteri Evgenij Primakov in una nota alla Duma di Stato russa nel 1997: «1. La nostra posizione nei confronti dell'espansione della NATO rimane sempre negativa. Ci opponiamo a questi piani e soprattutto alla possibilità di spostare le infrastrutture militari della NATO verso est. La ragione principale della nostra posizione negativa risiede nel fatto che la realizzazione di questi piani, oggettivamente, a prescindere dal fatto che qualcuno si ponga o meno questo obiettivo, porterà alla creazione di nuove linee di divisione in Europa [e] al deterioramento dell'intera situazione geopolitica globale. Non possiamo essere d'accordo con le affermazioni secondo cui dietro questi piani di espansione non c'è l'intenzione di creare alienazione tra gli Stati europei. [L'espansione della NATO creerà inevitabilmente tale alienazione, se si considerano gli aspetti psicolo-

11 National Security Archive, *NATO Expansion: What Yeltsin Heard*, 16 marzo 2018, disponibile su [nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard](https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard).

gici, politici e militari a essa collegati; potrebbe portare a uno scivolamento verso un nuovo confronto e a un indebolimento della fiducia tra la Russia e gli Stati occidentali]. 2. Riteniamo che l'intera logica dell'espansione della NATO non sia convincente. Nel 1990-1991, la leadership dei paesi occidentali ci ha assicurato che la NATO non si sarebbe spostata "di un solo centimetro" verso est e che l'accettazione di nuovi membri dell'Europa centrale e orientale nell'alleanza era completamente esclusa. Sorge spontanea una domanda: la Russia di oggi rappresenta una minaccia maggiore di quella dell'Unione Sovietica di allora? Stiamo parlando di una decisione le cui conseguenze definiranno la configurazione europea per decenni. I politici che oggi sono al potere avranno una responsabilità storica». <sup>12</sup>

I leader russi non sono stati gli unici a essere sconvolti dalla doppiezza e dalla scarsa capacità di giudizio degli Stati Uniti nel promuovere l'allargamento della NATO. Il più saggio esperto americano di politica estera sulle relazioni tra Stati Uniti e Russia, George Kennan, fu intransigente nel suo duro giudizio espresso nel 1997: «È in gioco qualcosa di estremamente importante con l'allargamento della NATO. E forse non è troppo tardi per avanzare un'opinione che, credo, non sia solo mia, ma condivisa da molti altri con una vasta e, in molti casi, più recente esperienza in materia di Russia. Il punto di vista, detto senza mezzi termini, è che l'espansione della NATO sarebbe l'errore più fatale della politica americana dell'intero dopoguerra. Ci si può aspettare che una tale decisione infiammi le tendenze nazionalistiche, antioccidentali e militariste dell'opinione pubblica russa; che abbia un effetto negativo sullo sviluppo della democrazia russa; che ripristini l'atmosfera della guerra fredda nelle relazioni tra Est e Ovest e che spinga la politica estera russa in direzioni decisamente non di nostro gradimento. E, ultimo ma non meno importante, potrebbe rendere molto più difficile, se non impossibile, assicurare la ratifica dell'accordo Start II da parte della Duma russa e ottenere ulteriori riduzioni degli armamenti nucleari [...]. I russi sono poco impressionati dalle assicurazioni americane che l'allargamento della NATO non rifletta intenzioni ostili. Vedrebbero il loro prestigio (sempre al primo posto nella mente dei russi) e la loro sicurezza danneggiati. Naturalmente, non avrebbero altra scelta che accettare l'allargamento come un fatto militarmente compiuto. Ma

12 National Security Archive, *Excerpts from Evgeny Primakov Memo to Gennady Seleznev, "Materials on the Subject of NATO for Use in Conversations and Public Statements"*, 31 gennaio 1997, disponibile su [nsarchive.gwu.edu/document/16397-document-25-excerpts-evgeny-primakov-memo](http://nsarchive.gwu.edu/document/16397-document-25-excerpts-evgeny-primakov-memo).

continuerebbero a considerarla come un rifiuto da parte dell'Occidente e probabilmente cercherebbero altrove le garanzie di un futuro sicuro e pieno di speranze per se stessi». <sup>13</sup>

Anche il segretario alla Difesa statunitense William Perry si è opposto con forza alla decisione di Clinton di espandere la NATO, ritenendo che la tempistica avrebbe messo a rischio le relazioni con la Russia. Nel 2017, Perry ha scritto quanto segue sull'allargamento della NATO: «La Russia considerava l'espansione della NATO in corso nel 1997-99 come una minaccia e la successiva inclusione degli Stati baltici come una "marcia della minaccia NATO fino al loro confine". Con una condotta tutt'altro che illuminata, gli Stati Uniti e la NATO si sono generalmente comportati come se le preoccupazioni della Russia fossero irrilevanti. Particolarmente irritanti per i russi sono state le azioni della NATO in Kosovo, il dispiegamento di una difesa missilistica balistica (BMD) in Europa e la continuazione dell'espansione della NATO, fino a comprendere gli Stati baltici, che erano stati parte della Russia degli zar e, per alcuni decenni, dell'Unione Sovietica. Successivamente, la NATO avviò il processo di adesione della Georgia e dell'Ucraina. A questo punto la Russia prese ulteriormente le distanze dalla NATO e mostrò un crescente risentimento nei confronti degli Stati Uniti, ritenendo che questi ultimi non mostrassero alcuna considerazione per i sentimenti e gli interessi russi, concludendo che avremmo fatto ciò che più ci conviene, lasciando che la Russia se la cavasse da sola». <sup>14</sup>

Alcuni apologeti della politica statunitense hanno sostenuto che la decisione di allargare la NATO all'Ucraina è stata una reazione all'atteggiamento aggressivo di Putin, non una provocazione a Putin. Questo è assolutamente falso.

L'intenzione del governo statunitense di espandersi all'Ucraina è stata pianificata negli anni Novanta, ben prima che Putin salisse al potere e ben prima che George W. Bush Jr. spingesse per l'allargamento della NATO durante il vertice del 2008 a Bucarest. In un articolo rivelato-

ALCUNI APOLOGETI DELLA POLITICA STATUNITENSE HANNO SOSTENUTO CHE LA DECISIONE DI ALLARGARE LA NATO ALL'UCRAINA È STATA UNA REAZIONE ALL'ATTEGGIAMENTO AGGRESSIVO DI PUTIN, NON UNA PROVOCAZIONE A PUTIN. QUESTO È ASSOLUTAMENTE FALSO. L'INTENZIONE DEL GOVERNO STATUNITENSE DI ESPANDERSI ALL'UCRAINA È STATA PIANIFICATA NEGLI ANNI NOVANTA, BEN PRIMA CHE PUTIN SALISSE AL POTERE

13 G. Kennan, *A fateful error*, in "New York Times", 5 febbraio 1997, disponibile su [www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html](http://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html).

14 W. Perry, *My Journey at the Nuclear Brink*, Stanford University Press, Bloomington 2015.

re del 1997 su “Foreign Affairs”, undici anni prima quindi, l'ex consigliere per la sicurezza nazionale Zbigniew Brzezinski ha delineato con precisione la futura tempistica dell'allargamento della NATO: «Di conseguenza, l'allargamento della NATO e dell'UE dovrebbe procedere per gradi. Supponendo un impegno sostenuto da parte degli Stati Uniti e dell'Europa occidentale, ecco un calendario speculativo ma realistico per queste fasi: entro il 1999, i primi tre membri dell'Europa centrale saranno stati ammessi nella NATO, anche se la loro inclusione nell'UE non avverrà probabilmente prima del 2002 o del 2003; entro il 2003, l'UE avrà probabilmente avviato i colloqui di adesione con tutte e tre le repubbliche baltiche, e anche la NATO avrà fatto passi avanti per la loro adesione, così come per quella della Romania e della Bulgaria, con la possibilità che la loro adesione sia completata prima del 2005; tra il 2005 e il 2010, anche l'Ucraina, a condizione che abbia fatto riforme interne significative e sia stata identificata come paese dell'Europa centrale, dovrebbe essere pronta per i negoziati iniziali con l'UE e la NATO».<sup>15</sup>

Nel suo libro “La scacchiera globale”, pubblicato nello stesso anno, Brzezinski ha spiegato l'importanza strategica dell'Ucraina nella competizione tra Stati Uniti e Russia per il potere, scrivendo che l'Ucraina è un “perno geografico” dell'Eurasia. Se la Russia dovesse perdere la sua influenza sull'Ucraina, ha dichiarato Brzezinski, cesserebbe di essere una grande potenza. In sostanza, gli Stati Uniti stanno seguendo la strategia delineata da Lord Palmerston e dall'imperatore Napoleone III nella loro guerra contro la Russia nel 1853-56. L'obiettivo della guerra di Crimea era quello di porre fine alla potenza navale e all'influenza geopolitica russa, mettendo all'angolo la Russia nel Mar Nero.

Nel 2006, Robert Kagan, uno dei principali sostenitori dell'“egemonia liberale” dell'Occidente e marito del sottosegretario di Stato americano Victoria Nuland, ha scritto quanto segue a proposito del sostegno degli Stati Uniti alla “rivoluzione colorata” (rivoluzione arancione, ndr) in Ucraina nel 2005 e a eventi simili altrove: «Ma i russi e i cinesi non vedono nulla di naturale in questi eventi, solo colpi di stato sostenuti dall'Occidente e progettati per far avanzare l'influenza occidentale in zone strategicamente vitali del mondo. Si sbagliano così tanto? Il successo della liberalizzazione dell'Ucraina, sollecitata e sostenuta dalle democrazie occidentali, non potrebbe essere il preludio

15 Z. Brzezinski, *A Geostrategy for Eurasia*, in “Foreign Affairs”, 5/1997, pp. 50-64.



all'incorporazione di questa nazione nella NATO e nell'Unione europea – in breve, all'espansione dell'egemonia liberale occidentale?». <sup>16</sup> Nel 2007, Putin ha pronunciato un fervente discorso al vertice sulla sicurezza di Monaco, invocando la cooperazione russa con gli Stati Uniti e l'Europa sul disarmo e su altre questioni, denunciando al contempo l'allargamento della NATO: «Credo sia ovvio che l'espansione della NATO non ha alcuna relazione con la modernizzazione dell'Alleanza stessa o con la garanzia di sicurezza in Europa. Al contrario, rappresenta una grave provocazione che riduce il livello di fiducia reciproca. E abbiamo il diritto di chiederci: contro chi è diretta questa espansione? E che fine hanno fatto le assicurazioni fatte dai nostri partner occidentali dopo lo scioglimento del Patto di Varsavia? Dove sono oggi quelle dichiarazioni? Nessuno se le ricorda. Ma mi permetto di rammentare a questo pubblico ciò che è stato detto. Vorrei citare il discorso del segretario generale della NATO Woerner a Bruxelles il 17 maggio 1990. In quell'occasione disse che: “il fatto che siamo pronti a non collocare un esercito della NATO al di fuori del territorio tedesco offre all'Unione Sovietica una solida garanzia di sicurezza”. Dove sono queste garanzie? [...] La NATO non è un'organizzazione universale, al contrario dell'ONU. È innanzitutto un'alleanza militare e politica, militare e politica! Ebbene, garantire la propria sicurezza è un diritto di ogni Stato sovrano. Non siamo contrari a questo. Certo, non ci opponiamo a questo. Ma perché è necessario mettere infrastrutture militari ai nostri confini durante questa espansione? Qualcuno può rispondere a questa domanda?». <sup>17</sup> Nel 2008, il presidente Bush ha insistito affinché i membri della NATO accettassero l'allargamento della NATO all'Ucraina. Molti leader europei rimasero sconcertati. Un leader europeo mi ha spiegato personalmente quanto fosse pericolosa la mossa di Bush e quanto fosse fortemente osteggiata dagli europei. Ciononostante, gli europei si sono allineati agli Stati Uniti nell'impegnarsi per l'allargamento della NATO all'Ucraina e alla Georgia. La Dichiarazione del vertice NATO di Bucarest del 2008 afferma: «La NATO accoglie con favore le aspirazioni euro-atlantiche dell'Ucraina e della Georgia a diventare membri della NATO. Oggi abbiamo concordato che questi paesi diventeranno membri della NATO. Entrambe le nazioni hanno dato un contributo prezioso alle operazioni dell'Alleanza. Accogliamo con favore le riforme democratiche in Ucraina

16 R. Kagan, *League of Dictators?*, in “The Washington Post”, 30 aprile 2006.

17 *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, 10 febbraio 2007, disponibile su [en.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24034](http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24034).

e Georgia e attendiamo con ansia le elezioni parlamentari libere ed eque che si terranno in Georgia a maggio. Il MAP (Membership Action Plan) è il passo successivo per l'Ucraina e la Georgia nel loro cammino verso l'adesione. Oggi affermiamo chiaramente che sosteniamo le richieste di MAP di questi paesi. Pertanto, inizieremo ora un periodo di intenso impegno con entrambi ad alto livello politico per affrontare le questioni ancora aperte relative alle loro domande di MAP. Abbiamo chiesto ai ministri degli Esteri di fare una prima valutazione dei progressi compiuti durante la riunione del dicembre 2008. I ministri degli Esteri hanno l'autorità di decidere sulle domande di MAP dell'Ucraina e della Georgia».<sup>18</sup>

## IL ROVESCIMENTO DEL PRESIDENTE UCRAINO VIKTOR JANUKOVIČ

Il piano di allargamento della NATO è rimasto in sospeso nel periodo 2010-13 perché l'Ucraina era divisa al suo interno sulla questione dell'adesione alla NATO, con una maggioranza significativa di ucraini contrari all'adesione secondo quasi tutti i sondaggi riportati da Wikipedia.<sup>19</sup> Il presidente ucraino Viktor Janukovič ha perseguito una politica di neutralità, adottata dal Parlamento ucraino nel 2010. Janukovič ha perseguito l'adesione all'UE insieme alla neutralità, ma alla fine del 2013 ha ritardato la firma di un piano di adesione all'UE a causa delle continue difficoltà nei negoziati dell'Ucraina con il Fondo monetario internazionale, delle preoccupazioni della Russia che l'adesione dell'Ucraina all'UE avrebbe danneggiato gravemente gli scambi commerciali con la Russia e la disponibilità della Russia a fornire crediti su larga scala all'Ucraina per soddisfare le urgenti necessità finanziarie del paese. L'UE avrebbe potuto e dovuto affrontare queste preoccupazioni, collaborando sia con la Russia che con l'Ucraina per adottare misure che evitassero una dannosa alterazione degli scambi commerciali e negoziando sia con la Russia che con l'Ucraina sulle impellenti necessità finanziarie dell'Ucraina. Invece, l'UE ha respinto in modo arrogante e incauto qualsiasi tentativo di coinvolgere la Russia nelle discussioni e ha insistito sul fatto che l'Ucraina stava mettendo a rischio il proprio futuro non firmando in quel momento con l'UE.

18 NATO, *Bucharest Summit Declaration*, 3 aprile 2008, disponibile su [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm).

19 Wikipedia, *Ukraine-NATO relations*, disponibile su [en.wikipedia.org/wiki/Ukraine%E2%80%93NATO\\_relations](http://en.wikipedia.org/wiki/Ukraine%E2%80%93NATO_relations).

Questa strategia dell'UE ha fatto il gioco degli Stati Uniti e, in effetti, potrebbe essere stata coordinata con gli Stati Uniti. Quando sono scoppiate le proteste a Kiev per la rottura dei negoziati UE-Ucraina, il governo e le ONG statunitensi hanno fomentato le proteste. Anzi, le organizzazioni statunitensi hanno finanziato direttamente i manifestanti. Lo so perché il leader locale di una ONG statunitense mi ha spiegato con orgoglio e con dovizia di particolari come ha finanziato Maidan. Politici statunitensi di spicco, tra cui alcuni senatori americani, sono volati a Kiev per incitare i manifestanti; pensiamo a come si sarebbero sentiti i leader statunitensi e l'opinione pubblica se politici cinesi o russi di alto livello fossero volati a Washington per fomentare le proteste nella capitale, ad esempio il 6 gennaio 2021. In effetti, tutti gli indizi indicano un profondo impegno degli Stati Uniti nel violento cambio di regime avvenuto alla fine di febbraio 2014. L'assistente del segretario di Stato americano per gli Affari europei, Victoria Nuland, che in precedenza era stata ambasciatrice degli Stati Uniti presso la NATO e attualmente è sottosegretario di Stato americano per gli Affari politici, è stata coinvolta nella selezione dei membri del governo del dopo Janukovič, un fatto rivelato dall'intercettazione russa di una telefonata della Nuland con l'ambasciatore degli Stati Uniti Geoffrey Pyatt, in cui, due settimane prima del rovesciamento di Janukovič, la Nuland descrive chi entrerà e chi uscirà dal nuovo governo. Durante la telefonata, Nuland ha sfacciatamente liquidato il ruolo dell'Europa nella questione con un'impresca ormai famosa. In particolare, le azioni della Nuland erano strettamente coordinate con il vicepresidente Joe Biden e con il consigliere per la sicurezza nazionale di Biden, allora e oggi, Jake Sullivan. A un certo punto della conversazione registrata, Nuland spiega che Biden interverrà per consolidare l'accordo: «Nuland: Geoff, quando ho scritto la nota [il consigliere per la sicurezza nazionale del vicepresidente degli Stati Uniti, Jake] Sullivan mi ha risposto con un VFR [diretto a me], dicendo che avete bisogno del [vicepresidente degli Stati Uniti, Joe] Biden e io ho detto che probabilmente domani per un "attaboy" (espressione di incoraggiamento, ndt) e per fissare i "deets" [dettagli]. Quindi Biden è disponibile».<sup>20</sup> La storia completa degli eventi violenti dell'ultimo giorno di Janukovič è ancora incerta, ma le prove processuali, attentamente studiate dal professor Ivan Katchanovski dell'Università di Ottawa, indicano che

20 BBC, *Ukraine crisis: Transcript of leaked Nuland-Pyatt call*, 7 febbraio 2014, disponibile su [www.bbc.com/news/world-europe-26079957](http://www.bbc.com/news/world-europe-26079957).

la violenza è stata guidata da gruppi nazionalisti ucraini che hanno sparato sulla polizia e sui manifestanti. Ciò è in contrasto con la narrazione sostenuta dal governo statunitense, secondo cui le violenze sarebbero state commesse dai servizi di sicurezza di Janukovič. Lo studio di Katchanovski è pienamente coerente con un'operazione segreta di cambio di regime per rovesciare Janukovič: «Questa indagine accademica conclude che il massacro è stato un'operazione "false flag", pianificata e condotta razionalmente con l'obiettivo di rovesciare il governo e prendere il potere. Ha trovato diverse prove del coinvolgimento di un'alleanza tra organizzazioni di estrema destra, in particolare Right Sector e Svoboda, e partiti oligarchici, come Fatherland. Tiratori e osservatori nascosti sono stati individuati in almeno 20 edifici o aree controllate dal Maidan. Le varie prove che i manifestanti sono stati uccisi da questi luoghi includono circa 70 testimonianze, principalmente di manifestanti del Maidan, diversi video di "cecchini" che prendono di mira i manifestanti da questi edifici, il confronto delle posizioni dei singoli manifestanti al momento dell'uccisione e delle loro ferite d'ingresso, e i segni di impatto dei proiettili. Lo studio ha portato alla luce diversi video e foto di "cecchini" armati del Maidan e di osservatori in molti di questi edifici».<sup>21</sup>

Janukovič e i leader dell'opposizione hanno raggiunto un accordo<sup>22</sup> il 21 febbraio 2014, con la mediazione della Russia e dell'UE, in base al quale l'Ucraina avrebbe tenuto nuove elezioni nazionali più tardi nel corso dell'anno, ma quando l'insurrezione ha preso violentemente d'assalto gli edifici governativi il giorno successivo e Janukovič è fuggito per salvarsi, gli Stati Uniti e l'UE hanno immediatamente riconosciuto il nuovo governo extra-costituzionale. Il consigliere per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti, Susan Rice, ha erroneamente attribuito la colpa delle violenze a Janukovič: «Il popolo ucraino si è espresso pacificamente. È stato accolto con violenza. E non è finita bene per Janukovič».<sup>23</sup> In realtà, gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno sostenuto un colpo di Stato. La guerra in Ucraina è scoppiata poco dopo, con la Russia che ha preso il controllo della Crimea e i gruppi filorussi che hanno preso il controllo di parti della regione del Donbass.

21 I. Katchanovski, *The 'Snipers' Massacre' on the Maidan in Ukraine*, 5 settembre 2015, disponibile su [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2658245](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2658245).

22 T. Vogel, *Janukovych signs transition deal with Ukraine opposition*, in "Politico", 21 febbraio 2014, disponibile su [www.politico.eu/article/yanukovych-signs-transition-deal-with-ukraine-opposition/](http://www.politico.eu/article/yanukovych-signs-transition-deal-with-ukraine-opposition/).

23 NBCNews, *Meet the Press Transcript*, 23 febbraio 2014, disponibile su [www.nbcnews.com/meet-the-press/meet-press-transcript-feb-23-2014-n36721](http://www.nbcnews.com/meet-the-press/meet-press-transcript-feb-23-2014-n36721).

## LA COSTRUZIONE DELLA NATO NEL PERIODO 2014-21

Dopo il rovesciamento di Janukovič, il nuovo governo ucraino sostenuto dall'Occidente ha rapidamente invertito la precedente neutralità dell'Ucraina e ha chiesto l'adesione alla NATO. Inoltre, tra le sue prime azioni c'è stata una legge per porre fine all'uso della lingua russa in tutta l'Ucraina, anche se questa misura è stata poi sospesa. Nel periodo 2014-21, la NATO ha attuato un piano per addestrare l'esercito ucraino e renderlo interoperabile con le forze della NATO. Gli Stati Uniti hanno fornito circa 2,5 miliardi di dollari in aiuti militari tra il 2014 e il 2021.<sup>24</sup>

Nel 2014 e nel 2015, l'Ucraina ha negoziato gli accordi di pace Minsk I e Minsk II con i separatisti filorussi nel Donbass. L'accordo di Minsk II, firmato nel febbraio 2015, è stato co-garantito da Francia e Germania. L'accordo prevedeva un cessate il fuoco, uno scambio di prigionieri e riforme costituzionali per dare una forma di autogoverno alle regioni a prevalenza etnica russa dell'Ucraina orientale. I governi ucraini che si sono succeduti non hanno rispettato i termini dell'accordo di Minsk II e i leader ucraini hanno dichiarato di non avere alcuna intenzione di attuare l'accordo (in un'intervista a "Der Spiegel", Zelensky ha dichiarato: «Per quanto riguarda Minsk nel suo complesso, ho detto a Emmanuel Macron e Angela Merkel: non saremo in grado di attuarlo in questo modo»).<sup>25</sup> Più sorprendentemente, né la Francia né la Germania si sono sforzate di far rispettare all'Ucraina i termini dell'accordo. In effetti, in una straordinaria intervista del dicembre 2022, l'ex Cancelliera Angela Merkel ha riconosciuto che l'accordo di Minsk II «è stato un tentativo di dare tempo all'Ucraina che ha usato questo tempo per diventare più forte, come si può vedere oggi. L'Ucraina del 2014-2015 non è l'Ucraina moderna».

Dal punto di vista della Russia, il periodo tra il 2014 e il 2021 è quindi caratterizzato da un grave deterioramento della sicurezza nazionale. L'Ucraina veniva sempre più armata dagli Stati Uniti e resa interoperabile con le forze della

DAL PUNTO DI VISTA DELLA RUSSIA, IL PERIODO TRA IL 2014 E IL 2021 È CARATTERIZZATO DA UN GRAVE DETERIORAMENTO DELLA SICUREZZA NAZIONALE. L'UCRAINA VENIVA SEMPRE PIÙ ARMATA DAGLI STATI UNITI E RESA INTEROPERABILE CON LE FORZE DELLA NATO

24 S. Glaeser, *The Futility of U.S. Military Aid and NATO Aspirations for Ukraine*, in "Defense Priorities", 15 novembre 2021, disponibile su [www.defensepriorities.org/explainers/the-futility-of-us-military-aid-and-nato-aspirations-for-ukraine](http://www.defensepriorities.org/explainers/the-futility-of-us-military-aid-and-nato-aspirations-for-ukraine).

25 C. Esch, S. Klusmann, T. Schröder, »*Putin ist ein Drache, der fressen muss*«, in "Spiegel", 9 febbraio 2023, disponibile su [archive.is/Q5Eol#selection-6951.0-6979.40](https://archive.is/Q5Eol#selection-6951.0-6979.40).

NATO; l'accordo di Minsk II non veniva applicato e l'esercito ucraino continuava ad attaccare le regioni separatiste del Donbass. L'elezione di Joe Biden nel novembre 2020 ha peggiorato il quadro della sicurezza dal punto di vista della Russia, poiché Biden apparteneva al campo neoconservatore e, insieme a Nuland e Sullivan, aveva avuto un ruolo nella cacciata di Janukovič nel 2014.

Al primo vertice dell'era Biden, la NATO ha riaffermato «il nostro impegno per la politica della porta aperta della NATO ai sensi dell'articolo 10 del Trattato di Washington, che ha avuto un successo storico [...]. La porta della NATO rimane aperta a tutte le democrazie europee che condividono i valori della nostra Alleanza, che sono disposte e in grado di assumersi le responsabilità e gli obblighi dell'adesione, che sono in grado di promuovere i principi del Trattato e la cui inclusione può contribuire alla sicurezza dell'area del Nord Atlantico. Le decisioni sull'allargamento spettano alla NATO stessa; nessuna terza parte ha voce in capitolo in questo processo».<sup>26</sup> La NATO ha riaffermato in modo specifico le decisioni prese al vertice di Bucarest del 2008 e la Georgia e l'Ucraina diventeranno membri dell'Alleanza NATO. Inoltre, il comunicato del 2021 afferma che «la Russia continua a violare i valori, i principi, la fiducia e gli impegni delineati nei documenti concordati che sono alla base delle relazioni NATO-Russia [...]. Abbiamo sospeso ogni cooperazione pratica civile e militare con la Russia, pur rimanendo aperti al dialogo politico. Finché la Russia non dimostrerà di rispettare il diritto internazionale e i suoi obblighi e responsabilità internazionali, non si potrà tornare al "business as usual"».

Alla fine del 2021, Putin ha presentato un progetto di Accordo sulle misure per garantire la sicurezza della Federazione Russa e degli Stati membri dell'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico.<sup>27</sup> Oltre a una bozza di disposizioni che limitano il posizionamento di forze NATO in prossimità della Russia, la bozza di accordo invitava «tutti gli Stati membri dell'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico [a] impegnarsi ad astenersi da qualsiasi ulteriore allargamento della NATO, compresa l'adesione dell'Ucraina e di altri Stati». Purtroppo, il 16 gennaio 2022, gli Stati Uniti e altri paesi della NATO hanno respinto categoricamente l'invito a porre fine all'allargamento della

26 NATO, *Brussels Summit Communiqué*, 14 giugno 2021, disponibile su [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm).

27 *Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization*, 17 dicembre 2021, disponibile su [mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790803/?lang=en](http://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en).

NATO. Questo rifiuto di negoziare è stato l'ultimo passo verso l'invasione della Russia il 22 febbraio.

Il professor Geoffrey Roberts dell'University College Cork ha esaminato in dettaglio le dichiarazioni pubbliche dei leader russi alla fine del 2021 e all'inizio del 2022 per capire le motivazioni dell'espansione della guerra. Secondo Roberts, le prove dimostrano che «Putin è entrato in guerra per evitare che l'Ucraina diventasse una testa di ponte della NATO sempre più forte e minacciosa ai confini della Russia». Per Putin, la guerra era “ora o mai più”. Come riassunto da Roberts: «Quanto più si ritardava la guerra, [Putin] sosteneva nel febbraio 2022, tanto maggiore sarebbe stato il pericolo e più costoso un futuro conflitto tra Russia, Ucraina e Occidente. Meglio entrare in guerra allora, prima che la testa di ponte ucraina della NATO ai confini della Russia diventasse una minaccia esistenziale imminente piuttosto che potenziale – un'affermazione che ha ripetuto nel corso della guerra».<sup>28</sup> La dichiarazione di apertura di Putin alla riunione del Consiglio di sicurezza nazionale russo del 21 febbraio 2022 dimostra la tesi di Robert: «Per questo motivo, negli ultimi mesi e alla fine del 2021, abbiamo intensificato il lavoro con i nostri principali partner di Washington e della NATO, in modo da raggiungere un accordo finale su queste misure di sicurezza e garantire la calma e il successo dello sviluppo del paese in condizioni pacifiche. Lo consideriamo il nostro obiettivo numero uno e una priorità assoluta; invece di scontrarci, dobbiamo mantenere la sicurezza e garantire le condizioni per il nostro sviluppo [...]. Come sapete, ci è stato detto che alcuni paesi della NATO sono contrari all'adesione dell'Ucraina. Tuttavia, nonostante le loro obiezioni, nel 2008 hanno firmato a Bucarest un memorandum che ha aperto le porte all'Ucraina e alla Georgia per entrare nella NATO. Non ho ricevuto risposta alla mia domanda sul perché di questa decisione. Ma se hanno fatto un passo sotto la pressione degli Stati Uniti, chi può garantire che non ne faranno un altro? Non c'è alcuna garanzia. Non ci sono garanzie di sorta, perché gli Stati Uniti sono noti per la tendenza a disfarsi facilmente di qualsiasi accordo e documento che firmano. Tuttavia, almeno qualcosa deve essere messo su carta e formulato come atto giuridico internazionale. Non riusciamo a metterci d'accordo nemmeno su questo punto».<sup>29</sup>

28 G. Roberts, *'Now or never': Putin's Decision for War with Ukraine*, disponibile su [geoffreyroberts.net/wp-content/uploads/2022/04/Now-or-never-Putins-Decsion-for-War-with-Ukraine.pdf](http://geoffreyroberts.net/wp-content/uploads/2022/04/Now-or-never-Putins-Decsion-for-War-with-Ukraine.pdf).

29 Trascrizione, *Security Council meeting*, 21 febbraio 2022, disponibile su [www.en.kremlin.ru/events/security-council/67825](http://www.en.kremlin.ru/events/security-council/67825).

Il ministro degli Esteri Sergei Lavrov ha poi approfondito lo stesso punto, come accennato nell'introduzione.

## **PORRE FINE ALLA GUERRA IN UCRAINA ATTRAVERSO I NEGOZIATI**

Non abbiamo bisogno di una sfera di cristallo per discernere i contorni fondamentali di un accordo di pace negoziato che avrebbe posto fine alla guerra in Ucraina. Il fatto è che tale accordo era in fase di completamento nel marzo 2022, appena un mese dopo l'inizio dell'invasione russa. I punti principali dell'accordo erano che i combattimenti sarebbero cessati, l'Ucraina sarebbe stata un paese neutrale, avrebbe ricevuto garanzie di sicurezza e le dispute riguardanti la Crimea e il Donbass sarebbero state risolte in futuro. All'epoca, i negoziatori di Russia e Ucraina avevano espresso ottimismo sulla possibilità di raggiungere presto un accordo. Poi i negoziati si sono improvvisamente interrotti quando l'Ucraina ha abbandonato il tavolo in dirittura d'arrivo. L'ex primo ministro israeliano Naftali Bennett, che fungeva da mediatore, ha confermato che gli Stati Uniti e gli alleati della NATO avevano bloccato l'accordo, forse per la preoccupazione che la NATO potesse apparire debole agli occhi della Cina.

È tempo che i paesi della NATO riconoscano che l'espansione della NATO verso l'Ucraina e la Georgia è troppo minacciosa per la Russia per essere perseguita, e per questo motivo concordino con la Russia di fermare l'espansione della NATO come parte di un accordo di pace globale negoziato che garantisca anche la sovranità e la sicurezza dell'Ucraina e il ritiro delle forze militari russe. Senza dubbio, la risoluzione politica finale della Crimea e del Donbass richiederà anni, dopo l'accordo di base per porre fine ai combattimenti, ma questi ultimi possono terminare ora e la ricostruzione dell'Ucraina può iniziare, anche se alcune parti del conflitto rimarranno congelate nei prossimi anni. Le alternative sono molto più fosche, tra cui una possibile sconfitta dell'Ucraina, un'escalation verso la guerra nucleare o una guerra perpetua che si trascinerrebbe per anni e persino decenni, causando miseria, morte e distruzione evitabili.



**Aurelio Juri**

*giornalista e politico, già parlamentare sloveno ed europeo*

## **APPARTENERE A UNA MINORANZA NAZIONALE E GUARDARE AL DRAMMA UCRAINO**

È da prima che il presidente russo Vladimir Putin desse l'ordine alle proprie truppe di invadere l'Ucraina, per "smilitarizzarla e denazificarla", come disse cercando di spiegare gli obiettivi di quella che non volle mai fosse definita guerra, ma semplice "operazione speciale", il 24 febbraio dello scorso anno, che ragiono e pubblico sui quotidiani sloveni in merito alle ragioni di questo fattaccio, che ha scioccato l'Europa e scosso non poco l'ordinamento internazionale costituito. Preciso: a Kiev ci son stato una volta sola, nel lontano 1975, ai tempi dell'Unione Sovietica e della guerra fredda, di passaggio, da turista, con mio fratello. Mai altrove in Ucraina. Quindi quanto so per capire e dire cosa ne penso, lo raccolgo dalla storia e dalle tante fonti che i media classici e in rete ci forniscono. Insomma, da tavolino. E poi ragiono. Ah, sì, ho la nuora che è di Donetsk, un po' russa, un po' ucraina. Da 11 anni. E da metà marzo diamo ospitalità in casa alla famiglia di una sua amica di Kiev, con il marito e quattro bambini, da 3 mesi a 8 anni. Rientreranno in patria quando gli allarmi aerei saranno solo un brutto ricordo.

Il batti e ribatti fra i vertici della NATO e il capo del Cremlino mesi prima che l'aggressione avvenisse, lo conosciamo. Ma rammentiamolo una volta ancora perché è da qui che può nascere la speranza in una riflessione meno preconcepita, più ragionata. Un botta e risposta su due fondamentali questioni: a) le garanzie di sicurezza che la Federazione Russa rivendica dall'Alleanza atlantica fin dal momento in cui, dissoltosi il Patto di Varsavia nel luglio del 1991 e l'Unione Sovietica nel dicembre dello stesso anno, questa incominciò a espandersi e approssimarsi sempre di più alle sue frontiere. L'ultimo avvertimento di Putin a non prendersi l'Ucraina, qualche mese prima di ordinare il via alle operazioni belliche, venne quasi sbeffeggiato

dal segretario generale della NATO, Stoltenberg con la famosa dichiarazione: «Non se ne parla. Ogni paese sovrano ha il diritto di unirsi a chi vuole e la NATO tiene le porte aperte!»; b) l'attuazione dei Protocolli di Minsk I e Minsk II, sull'autonomia amministrativa delle province di Donetsk e Lugansk. Ricordiamo che qui vive, o per lo meno viveva prima dello scoppio delle ostilità, assieme alla maggioranza ucraina, una consistente comunità autoctona russa (8 milioni di anime, ovvero fra il 35 e il 40% della popolazione) che nel 2008, defenestrato a Kiev il presidente filorusso Janukovič, venne privata dei propri diritti etnici e linguistici. Ne nacque un movimento separatista che il regime ucraino tentò di soffocare e scoppiarono gli scontri. In questa regione è da allora che si combatte, e gli accordi sottoscritti nella capitale bielorusa da Ucraina e Russia nel 2014 e poi nel 2015, sotto la mediazione dell'OSCE prima e con garanti Germania e Francia poi, si vollero – si disse allora – proprio per ripristinare i diritti tolti alla comunità russofona e fermare così le ostilità. Stava ai successori di Janukovič, i filoccidentali Porošenko e poi Zelensky, farlo, ma mancarono all'impegno e quanto concordato rimase lettera morta. Oggi l'ex Cancelliera tedesca Merkel svela che a Minsk con l'allora presidente francese Hollande vollero soltanto aiutare l'Ucraina (all'epoca sotto Porošenko) a guadagnare tempo perché si preparasse meglio a una eventuale e già allora ritenuta possibile aggressione russa. Uno scandaloso imbroglio, quindi, alle spese della minoranza russofona nel Donbass.

Comunque, riassunti un tantino i precedenti del dramma che stiamo vivendo, passo a ragionare sul tema che in virtù del mio essere appartenente a una comunità nazionale di minoranza, precisamente a quella italiana autoctona in Slovenia, mi intriga con più forza.

Cancellare un'acquisizione di civile crescita sociale e culturale significa regredire da quelli che sono i postulati della pacifica e prospera convivenza, è cercare conflittualità e ostilità in realtà, caduti o assottigliatisi i confini, ormai destinate a esser multirazziali, multinazionali, multiculturali, multilinguistiche, pur nel rispetto di ogni singola identità e individualità.

#### CANCELLARE

UN'ACQUISIZIONE DI CIVILE CRESCITA SOCIALE E CULTURALE SIGNIFICA REGREDIRE DA QUELLI CHE SONO I POSTULATI DELLA PACIFICA E PROSPERA CONVIVENZA, È CERCARE CONFLITTUALITÀ E OSTILITÀ IN REALTÀ ORMAI DESTINATE A ESSER MULTIRAZZIALI, MULTINAZIONALI, MULTICULTURALI



# Banca del Fucino

1923 | 2023



## TRAMANDIAMO SICUREZZA DA 100 ANNI

Ci sono storie che attraversano il tempo perché poggiano su legami indissolubili, vivono di lealtà e amore, determinano il nostro percorso e custodiscono il nostro futuro.

E c'è una banca che lavora da sempre per farle arrivare lontano.

[www.bancafucino.it](http://www.bancafucino.it)



# UN PASSO AVANTI PER COSTRUIRE

Un vero leader sa offrirti sempre soluzioni e servizi innovativi.  
Per costruire oggi il futuro, per essere sempre un passo avanti.

Se siamo il primo gruppo assicurativo in Italia nel ramo danni e tra i primi dieci in Europa, se siamo attivi anche nei settori immobiliare ed alberghiero, se ogni giorno accompagniamo con soluzioni innovative i nostri 16 milioni di clienti nelle scelte di protezione, risparmio, welfare e mobilità, è perché anticipare i bisogni che si evolvono nel tempo fa parte del nostro modo di fare impresa.



**INSIEME IL FUTURO. OGNI GIORNO.**

Gruppo Unipol. Sempre un passo avanti.

**Unipol**  
GRUPPO

[unipol.it](http://unipol.it)



# Il gioco è riservato agli adulti.

TUTTI I GIOCHI CON VINCITE IN DENARO  
SONO VIETATI AI MINORI DI 18 ANNI.

UNIAMO LE FORZE CONTRO IL GIOCO MINORILE.



IL GIOCO PUÒ CAUSARE  
DIPENDENZA PATOLOGICA

18+

IL GIOCO È VIETATO  
AI MINORI DI 18 ANNI



La Repubblica Popolare Federale di Jugoslavia nata dalla seconda guerra mondiale con l'unione di sei Repubbliche e due Regioni autonome fu un esperimento importante in questo senso, finché, con la dipartita nel 1980 del presidente Tito e la mancanza di un successore altrettanto amato o temuto – se vogliamo –, nonché in un momento di crescente crisi economica e sociale nel percorso dall'economia pianificata e quella di mercato, il nazionalismo nelle sue forme più deleterie riaffiorò in ciascuno dei popoli e delle nazionalità costituenti la Federazione, fino a quello più devastante del popolo di maggioranza, quali erano i serbi. Tutta l'impalcatura della pacifica e, almeno all'apparenza, vicendevolmente rispettosa convivenza, riassunta nello slogan "Unità e fratellanza", crollò, e con essa anche la Jugoslavia di Tito, quella dell'autogestione socialista o del socialismo dal volto umano, come molti la conobbero in Europa e nel mondo; peraltro alla testa dei non allineati, autorevole interlocutore e fattore di stabilità nei momenti più tesi della guerra fredda fra Stati Uniti e Unione Sovietica, fra NATO e Patto di Varsavia.

Dallo sfaldamento della Federazione, con un tributo di sangue paragonabile a quello ucraino, nacquero sei realtà statuali autonome, ognuna con maggior omogeneità nazionale: Slovenia, Croazia, Serbia, Montenegro, Macedonia e Kosovo, e una, la Bosnia-Erzegovina, eterogenea coi suoi tre popoli e religioni costituenti (bosniaci musulmani, croati cattolici e serbi ortodossi) sempre alla ricerca di un assetto di convivenza funzionante. A favorire e addirittura stimolare questa disgregazione fu la stessa Costituzione federale promulgata nel 1974, in cui era sancito tra l'altro il diritto di ogni singolo popolo all'autodeterminazione. Se non vi fossero state pretese territoriali da parte della Serbia dell'allora presidente Slobodan Milošević, per la creazione di una sua Grande Serbia, il divorzio fra le Repubbliche sarebbe stato, molto probabilmente, consensuale, certamente meno doloroso.

Menziono la Costituzione del 1974 perché sancì altresì i diritti di cui godono oggi in Slovenia le comunità, riconosciute autoctone, di italiani e ungheresi, due entità numericamente esigue (gli italiani sono lo 0,2%, gli ungheresi lo 0,4% dell'intera popolazione, ovvero rispettivamente il 3% e il 9% sul territorio di insediamento storico), ma determinate a difendere quanto acquisito. Quella italiana in virtù anche dello Statuto speciale allegato al Memorandum di Lon-

dra. Ricordiamo, per chi non lo sapesse o l'avesse dimenticato, che il Memorandum in questione fu l'accordo sottoscritto il 5 ottobre 1954 a Londra fra i governi di Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Repubblica Popolare Federale di Jugoslavia che disciplinò il regime di amministrazione provvisoria del Territorio libero di Trieste (previsto dal Trattato di pace di Parigi del 1947), regime che ventuno anni dopo venne acquisito con il Trattato di Osimo del 1975 sul confine definitivo fra Italia e Jugoslavia.

Ma vediamo questi diritti: a) unicum in Europa, il doppio diritto di voto, ovvero il diritto del cittadino jugoslavo, oggi sloveno, di etnia italiana e ungherese alla doppia scheda elettorale; la prima, come ogni altro elettore, per esprimersi su una delle opzioni politiche in gara, la seconda come appartenente alla comunità di minoranza, per scegliere il connazionale che vuole lo rappresenti nelle istanze decisionali a livello locale e nazionale; b) nel Consiglio comunale rappresentanza garantita al 10% dei seggi nonché uno dei consiglieri, italiano o ungherese, anche vicesindaco, qualora il sindaco, eletto direttamente, non appartenga già alla comunità; c) seggio specifico all'Assemblea della Repubblica, oggi Camera di Stato, ovvero il parlamento sloveno; d) bilinguismo formale nella toponomastica e in tutte le istituzioni pubbliche; e) istruzione, dall'asilo alle scuole medie superiori, per l'indirizzo pedagogico fino all'università, anche nelle due lingue minoritarie; f) altrettanto per i programmi radio e TV (a garantirli alla comunità italiana, Radio e TV Koper-Capodistria); g) diritto all'istituzione di associazioni di autogoverno e alla cooperazione autonoma con la nazione madre; h) diritto all'uso dei propri simboli e dovere delle istituzioni sul territorio nazionalmente misto di esporli accanto a quelli prescritti nelle occasioni celebrative. Non sono, come si potrebbe credere, conquiste attribuibili al processo di democratizzazione e crescita civile che accompagnò l'indipendenza della Slovenia, ma ereditate dall'ordinamento socialista precedente, ovvero, come già indicato, dalla costituzione federale del 1974 nonché da quella repubblicana che ne articolò i dettagli.

Anzi, il governo di centrodestra che, uscito dalle prime elezioni pluripartitiche nell'aprile 1990, governò la transizione dal sistema monopartitico a quello pienamente democratico e gestì il processo dell'indipendenza sino al suo riconoscimento internazionale, tentò dei tagli alla suddetta normativa, ma la dura e compatta opposizione



di sinistra, formata da comunisti riformisti e giovani socialisti liberali, fece quadrato intorno ai due parlamentari italiano e ungherese, minacciando di internazionalizzare il problema, e l'esecutivo preferì non insistere. La differenza fra coalizione e opposizione stava in una manciata di voti e Lojze Peterle, a capo del governo, ritenne meglio non rischiare brutte figure e quant'altro, anche perché i riconoscimenti dall'estero della nuova Repubblica sovrana e indipendente, specie di Italia e Ungheria, si facevano attendere.

A differenza della vicenda ucraina, questi passaggi li ho vissuti in prima persona, da sindaco – il primo italiano a Capodistria dalla liberazione nel 1945 – e contemporaneamente parlamentare all'Assemblea costituente la nuova Repubblica, per la lista dei Comunisti riformisti, già sulla strada della socialdemocrazia europea.

Il tutto si consumò fra il plebiscito sull'indipendenza del 23 dicembre 1990 e la promulgazione della nuova Costituzione lo stesso giorno l'anno successivo. Nel mezzo l'episodio dei dieci giorni di guerra, durante i quali, da buon pacifista e mediatore fra la difesa slovena e l'Armata federale jugoslava, non permisi eccessivi danni sul territorio da me amministrato, ma che furono comunque preludio di quelle più durature, sanguinose e disastrose che avrebbero infiammato per interi quattro anni Croazia e Bosnia-Erzegovina e infine, per un anno e mezzo, il Kosovo, sino ai bombardamenti NATO su Belgrado nella primavera-estate del 1999 (operazione Allied Force, che in oltre settanta giorni fece 2500 morti) che smorzarono definitivamente le velleità di conquista di Milošević.

Guardando oggi alla tragedia ucraina e a quanto la precedette, provo a vestire i panni del russo di Donetsk o Lugansk che fino al 2008 vive in pieno la propria identità nazionale, linguistica e culturale, che comunica con le istituzioni in russo e riceve risposte in russo, fa parte di una collettività etnica numericamente poco inferiore a quella ucraina, che peraltro anche interagisce in russo ma sta riscoprendo l'ucraino. Poi un giorno, a Kiev viene spodestato, a furor di popolo, il capo dello Stato e stravolto l'ordinamento anche sul territorio in cui vivo: il russo nell'uso ufficiale viene abolito, posso usarlo solo nel privato, se voglio usufruire dei servizi pubblici devo giocoforza imparare l'ucraino, altrettanto devono fare i miei figli a scuola. E se anche le differenze fra le due lingue non sono così invalicabili, mi ritrovo estraneo in casa mia. E mi chiedo: cosa avrei fatto e cosa avremmo

fatto noi, manciata di italiani a Capodistria, Isola e Pirano, se il governo Peterle ci avesse disconosciuti e spinti all'assimilazione? Come si sarebbe comportata l'Italia?

Concludendo, passo a chiederlo a chi di competenza a Bruxelles. L'Unione europea dichiara di prestare da sempre forte attenzione alla tutela e allo sviluppo dei diritti delle minoranze etniche e linguistiche, oltre a tutte le altre. Perché ha permesso che i Protocolli di Minsk finissero in farsa e cosa farà, una volta che si sarà spento il conflitto e il Donbass sarà eventualmente restituito all'Ucraina o da essa riconquistato, per tutelare la comunità russa, oggi ovviamente dalla parte della nazione madre?

# **FOCUS**

**ASTENSIONISMO E CRISI  
DEI SISTEMI DEMOCRATICI**



**Domenico Fruncillo**

*insegna Sociologia politica all'Università di Salerno*

## **IL DECLINO DELLA PARTECIPAZIONE AL VOTO. COMPAGNO AL DUOL... (NON) SCEMA LA PENA**

Da anni in Italia si registrano crescenti tassi di astensionismo. Al punto che alla vigilia di ogni tornata elettorale si può prevedere, con un elevato grado di fiducia, un ulteriore calo del tasso di affluenza alle urne. Eppure puntualmente, alla chiusura dei seggi, le forze politiche e gli organi di informazione si mostrano sorpresi della crescita dell'astensionismo ed esprimono preoccupazione per il distacco e il disinteresse dei cittadini rispetto alla procedura di selezione dei decisori. La sensazione è che le dichiarazioni di forze politiche e organi di informazione assecondino un canone politicamente corretto, ma non corrispondano ad una preoccupazione davvero urgente. L'attenzione già nell'immediatezza dell'esito elettorale si sposta esclusivamente sui risultati di quella determinata competizione, sulle ragioni che li hanno determinati. Il livello di astensionismo viene evocato come fattore che ha definito il vantaggio competitivo per un candidato, per un partito, per uno schiarimento.

In Italia, da almeno un decennio, i tassi di affluenza si collocano, in un numero crescente di occasioni, al di sotto della soglia del 50%. Sebbene il livello di partecipazione al voto non possa essere interpretato come una espressione del grado di legittimazione degli eletti e, più in generale, come misura dell'adesione ai principi della democrazia, l'aumento dell'astensionismo in un arco temporale ormai relativamente lungo può e deve indurre a riflettere sui cambiamenti della democrazia.<sup>1</sup> In altre parole, il progressivo calo della partecipazione al voto dovrebbe sollecitare una reale attenzione rispetto al destino delle elezioni, alla loro funzione e, di conseguenza, alla trasformazio-

<sup>1</sup> Tra i contributi più significativi mi limito a segnalare C. Crouch, *Combattere la postdemocrazia*, Laterza. Roma-Bari 2020; P. Rosanvallon, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Castelvecchi, Roma 2012.

ne della democrazia o, più precisamente, della forma che abbiamo vissuto e sperimentato in questa parte del mondo.<sup>2</sup>

È urgente, ormai, sviluppare una riflessione sulle ragioni e le cause profonde del declino del *turnout*, nonché sulle conseguenze e le implicazioni che esso comporta con riferimento ai meccanismi di formazione della decisione politica o, più precisamente, alle dinamiche di influenza politica e alle modalità di partecipazione e inclusione dei diversi gruppi sociali, in particolare di quelli svantaggiati. Non sono mancate in passato ricerche e analisi approfondite. Studiosi di grande spessore già da alcuni decenni avevano ipotizzato l'evoluzione del fenomeno che si è manifestata in questi anni. E tuttavia adesso non si tratta semplicemente di aggiornare quelle ricerche ampliandone la base empirica ossia raccogliendo dati per un periodo più esteso. È opportuno sviluppare schemi esplicativi che consentano di interpretare i nuovi significati dell'astensionismo.

Per sviluppare una riflessione che ha questi obiettivi, il campo di osservazione deve essere esteso e includere altri paesi e segnatamente quelli che aderiscono all'Unione europea. Ovviamente ciascuno di essi presenta architetture istituzionali differenti, sistemi partitici che negli ultimi anni anziché convergere si sono ulteriormente diversificati, modelli di competizione elettorale non paragonabili, classi dirigenti e performances istituzionali di diversa qualità. Tuttavia, essi hanno in comune, di massima, due cambiamenti che potrebbero avere a che fare con la crisi del *turnout*. Il primo cambiamento riguarda i cittadini e in particolare la loro cultura politica. Seppure in misura diversa, la cosiddetta "mobilitazione cognitiva" ha interessato un numero crescente di cittadini, i quali sono più interessati alla politica, più consapevoli delle loro prerogative e anche più esigenti verso le istituzioni e i soggetti della "tradizionale" rappresentanza. Questi cittadini sono sempre più attratti da altre modalità di partecipazione e hanno imparato come influenzare la decisione politica anche rinunciando a partecipare alle elezioni.

#### LA MOBILITAZIONE

COGNITIVA HA INTERESSATO UN NUMERO CRESCENTE DI CITTADINI, I QUALI SONO PIÙ INTERESSATI ALLA POLITICA, PIÙ CONSAPEVOLI DELLE LORO PREROGATIVE E ANCHE PIÙ ESIGENTI VERSO LE ISTITUZIONI E I SOGGETTI DELLA "TRADIZIONALE" RAPPRESENTANZA. ESSI VOGLIONO CONTARE ESPRIMENDOSI A VISO APERTO E NON SOLO ESSERE CONTATI NEL SEGRETO DELLE URNE

2 Mi sia permesso di rinviare a questo proposito a D. Fruncillo, *Verso la politica post-elettorale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2020.

Sotto il profilo puramente espressivo, la partecipazione alle elezioni appare, agli occhi di questi cittadini, meno gratificante. Si potrebbe dire che essi vogliono contare esprimendosi a viso aperto e non solo essere contattati nel segreto delle urne.

Il secondo tratto che accomuna i paesi che aderiscono all'Unione europea riguarda il trasferimento di poteri decisionali reali dai governi nazionali alla governance europea che negli ultimi anni è stata il bersaglio polemico privilegiato di leaders e partiti populistici. È innegabile che, soprattutto dopo l'introduzione della moneta unica e dei trattati che l'hanno accompagnata, i gradi di libertà dei governi nazionali nella implementazione delle politiche economiche si sono ridotti. Cosicché anche la partecipazione alle elezioni nazionali agli occhi dei cittadini sembra meno importante ai fini della definizione delle decisioni politiche rilevanti.

L'osservazione del *turnout* nei paesi europei permette di valutare se la crisi della partecipazione al voto è un fenomeno che riguarda specificamente il nostro paese. In tale ottica, ossia per costituire un termine di paragone, è utile richiamare qualche dato circa i livelli di partecipazione in Italia.<sup>3</sup> Come è noto, la partecipazione al voto è stata costantemente elevata dal secondo dopoguerra alla metà degli anni Settanta. La media dei tassi di partecipazione alle elezioni dal 1948 al 1976 è pari al 93,2%. Dal 1948 al 1976 i tassi di affluenza aumentano di 1,2 punti. La media dei tassi di affluenza relativa alle elezioni celebrate dal 1979 al 1992 scende all'88,9% e la partecipazione al voto tra il 1976 e il 1992 cala di 6 punti. Ma è soprattutto nel corso della cosiddetta Seconda Repubblica che si rileva il calo più consistente. Tra il 1994 e il 2001 la media di partecipazione al voto scende a 83,5% e crolla a 75,3% con riferimento alle elezioni celebrate dal 2006 al 2022. In questo periodo, ossia dal 2001 al 2022, l'affluenza alle urne cala di 11,8 punti percentuali. Questa periodizzazione, molto utilizzata negli studi sull'astensionismo nel nostro paese, è utile anche ai fini del confronto con gli altri paesi europei. Il 1979 è l'anno in cui si registra l'inizio del declino del *turnout* in Italia e anche della prima elezione del Parlamento europeo. Il 2001 è l'anno di avvio del crollo della partecipazione al voto in Italia e anche quello che segna l'addio alle monete nazionali in molti paesi dell'Unione.

3 Per un approfondimento si rinvia a D. Fruncillo, *Urna del silenzio*, Ediesse, Roma, 2004; D. Tuorto, *Apatia o protesta? L'astensionismo elettorale in Italia*, il Mulino, Bologna 2006.

TABELLA 1. PARTECIPAZIONE AL VOTO IN ITALIA E NEGLI ALTRI PAESI DELL'UE. MEDIA DEI TASSI DI AFFLUENZA ALLE URNE REGISTRATI NELLE ELEZIONI PARLAMENTARI PER PERIODO STORICO (%).

Periodo	Paesi UE	Italia
1944-1978	85,2	93,2
1979-2001	78,7	86,6
2002-2023	67,2	75,3

NOTE: LA MEDIA DEI TASSI DI AFFLUENZA ALLE URNE È CALCOLATA CONSIDERANDO LE ELEZIONI SVOLTE NEI PAESI CHE ATTUALMENTE ADERISCONO ALL'UNIONE EUROPEA INCLUDENDO ANCHE IL REGNO UNITO CHE RECENTEMENTE NE È USCITO. SONO CONSIDERATE SOLO LE ELEZIONI CHE INTERNATIONAL IDEA CLASSIFICA COME LIBERE E DEMOCRATICHE.

FONTE: ELABORAZIONE DELL'AUTORE SU DATI DISPONIBILI SUL SITO DI THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (INTERNATIONAL IDEA), WWW.IDEA.INT/.

Ebbene, nel periodo che precede il 1979, ossia considerando le elezioni celebrate fino al 1978, la media di affluenza alle urne negli altri paesi in cui in quel periodo si tenevano le elezioni è pari a 85,2. Tale media scende a 84 se si considerano solo i paesi cosiddetti fondatori.<sup>4</sup> In Italia era pari al 93,2%. Nel periodo compreso tra il 1979 e il 2001 la media di affluenza alle urne nei paesi europei era pari a 78,7,<sup>5</sup> in Italia era 86,6%. Infine, nel periodo più recente ossia dal 2002 ad oggi, la media di tassi di partecipazione al voto nei paesi che aderiscono all'Unione europea, incluso il Regno Unito, è pari a 67,2.<sup>6</sup> In Italia è 75,3.

In base a questi dati possiamo affermare che la partecipazione al voto in Italia resta al di sopra di quella registrata in media negli altri paesi dell'Unione europea pur essendo calata in circa venti anni di 11,8 punti. Tuttavia, ciò che, ai fini del nostro ragionamento, sembra rilevante è che complessivamente il calo di punti percentuali tra le medie calcolate rispetto ai tre diversi periodi è approssimativamente della stessa misura.

Infatti, la differenza tra la media calcolata nell'ultimo ventennio rispetto al primo periodo (1944-78) per l'Italia è di 17,9 punti percentuali e per gli altri paesi dell'Unione europea è di 18 punti. Quindi

4 I dati qui riportati sono tratti dai database pubblicati da The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). Ovviamente i dati sono riferiti solo ai paesi in cui si svolgevano elezioni libere. Questa media sarebbe pari al 79% se calcolassimo l'affluenza alle urne tenendo conto della popolazione in età di voto.

5 Questa media sarebbe pari al 75,4% se calcolassimo l'affluenza alle urne tenendo conto della popolazione in età di voto.

6 Questa media sarebbe pari al 64,4% se calcolassimo l'affluenza alle urne tenendo conto della popolazione in età di voto.



si osserva un trend analogo in Italia e in senso più ampio in Europa, almeno per la sua misura generale. Ovviamente l'analisi andrebbe approfondita, considerando anche le elezioni del Parlamento europeo e aggregando i paesi in base all'epoca della loro adesione dall'Unione, alla loro collocazione geopolitica.

Non può essere escluso peraltro che la stessa misura del calo della partecipazione possa essere l'esito di pratiche istituzionali più o meno virtuose, di tradizioni subculturali su base territoriale, di iniziative di soggetti politici più o meno efficaci, degli atteggiamenti e della cultura politica dei cittadini appartenenti a diverse coorti di età, dell'utilizzo e della effettiva disponibilità di pratiche partecipative aperte all'innovazione, di maggiori livelli di benessere sociale. In questo numero della rivista sono presenti su questi temi riflessioni molto impegnate e stimolanti. In generale, questo riscontro incentiva una ricerca che, a partire dalla crisi della partecipazione elettorale, rifletta sulle trasformazioni della democrazia. Non c'è dubbio che le democrazie si stanno adattando ai cosiddetti cambiamenti ambientali nella sfera economica e sociale. Ma le scelte che possono essere messe in campo nella sfera politica anche per rispondere a shock traumatici possono esercitare un ruolo nell'approfondimento di dinamiche che depotenziano le promesse egualitarie della democrazia. La partecipazione al voto è ancora la modalità di partecipazione più diffusa, ma pare aver esaurito il suo ruolo di strumento per la realizzazione della promessa egualitaria dal momento che l'astensionismo sembra concentrarsi soprattutto tra i ceti sociali più svantaggiati e che questi stessi gruppi non dispongono di sostituti funzionali che consentano loro di riaffermare l'appartenenza ad una comunità politica, di ribadire solidarietà sociali, di influenzare la decisione politica in senso più favorevole ai loro bisogni e alle loro istanze.<sup>7</sup>

In generale sono potenzialmente disponibili altre modalità di partecipazione politica gratificanti e incisive. E tuttavia la Rete con le sue promesse di apertura e orizzontalità è esposta ai rischi di esclusione e manipolazione. Le forme di deliberazione e discussione pubblica sono altrettanto promettenti. Ma queste, come altre opportunità,

LA PARTECIPAZIONE AL VOTO È ANCORA LA MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE PIÙ DIFFUSA, MA PARE AVER ESAURITO IL SUO RUOLO DI STRUMENTO PER LA REALIZZAZIONE DELLA PROMESSA EGUALITARIA DAL MOMENTO CHE L'ASTENSIONISMO SEMBRA CONCENTRASI SOPRATTUTTO TRA I CETI SOCIALI PIÙ SVANTAGGIATI

7 A. Lijphart, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, in "American Political Science Review", 1/1997, pp. 1-14; D. Tuorto, *Underprivileged Voters and Electoral Exclusion*, Palgrave, Londra 2022.

richiedono dinamiche di apertura reale delle istituzioni formali e di attivazione autonoma dei cittadini. Esse si realizzeranno a misura che si sviluppino nuovi processi di formazione e di educazione dei cittadini, soprattutto di quelli più deprivati di risorse economiche e culturali. È questa la sfida soprattutto per soggetti politici impegnati per l'emancipazione e la liberazione dei cittadini collocati in posizione di svantaggio sociale e politico.

## **LA FUGA (DISEGUALE) DALLE URNE: TRENT'ANNI DI ASTENSIONISMO IN ITALIA**

Alla vigilia del 25 settembre pochi avrebbero scommesso su una ripresa della partecipazione. Non deve quindi sorprendere che il verdetto delle urne sia stato anche peggiore delle aspettative, con la percentuale di votanti crollata al 63,9%, quasi dieci punti inferiore rispetto al 2018. Si è trattato di un calo senza precedenti, un vero e proprio crollo le cui dimensioni appaiono ancora più preoccupanti se si guarda alla distribuzione territoriale del non voto. Pur in presenza di un deciso peggioramento nel Centro-Nord, è nelle regioni del Sud che i numeri si sono rivelati impietosi, con appena un elettore su due che si è recato alle urne.

Diverse ragioni sono state richiamate per spiegare questo risultato così negativo: l'anomalia della stagione politica precedente, che aveva visto una larga coalizione sostenere il governo Draghi a discapito del tradizionale confronto-scontro tra coalizioni; la fine brusca dell'alleanza PD-M5S e l'accelerazione verso il voto con una campagna elettorale breve e "disinnescata" dalle aspettative di vittoria certa per il centrodestra; infine, il lento ritorno alla normalità nella fase di post pandemia, bruscamente interrotto dalla guerra in Ucraina. In realtà, se si guarda indietro appare evidente come le radici della disaffezione elettorale siano ben più profonde. Da decenni l'astensionismo crescente rappresenta un problema per la democrazia che, lungi da riuscire a risolverlo o gestirlo, subisce il suo acutizzarsi proprio nelle fasi più delicate della vita collettiva, quando cioè la partecipazione dovrebbe fungere da barriera contro i rischi di default del sistema economico, sociale, politico.

Rileggendo la storia della disaffezione al voto in Italia dai primi anni Novanta a oggi si possono cogliere almeno tre fasi distinte. La prima coincide con gli anni che hanno accompagnato il passaggio alla Se-

conda Repubblica. Per quanto non sia possibile datare al 1992-94 l'emergere dell'astensionismo nel nostro paese, in quel periodo convulso ha cominciato a delinearsi il profilo degli elettori che avrebbero pagato il prezzo più alto della transizione: donne, anziani, persone con basso titolo di studio, residenti al Sud e nelle aree più isolate del paese. La fine dei partiti di massa aveva portato all'indebolimento della presenza dei canali di identificazione tradizionali, di quei marcatori simbolici del territorio che vincolavano anche i gruppi sociali con meno risorse autonome e motivazioni per partecipare. Tutto ciò ha contribuito ad alimentare apatia e indifferenza verso una politica percepita al tempo stesso come troppo complessa e distante dalla vita quotidiana.

A questa immagine dell'astensionismo, espressione quasi antropologica di un mondo (politico) in dissoluzione, se ne è progressivamente sovrapposta un'altra. La seconda fase dell'astensionismo, palesatasi al giro di boa del nuovo millennio, ha avuto come protagonisti elettori diversi, meno periferici sul piano socioeconomico, uniti dal senso di insoddisfazione più che di distacco, intenzionati a utilizzare lo strumento del ritiro del consenso per lanciare un segnale forte di protesta contro i partiti di riferimento. Mentre l'astensionismo si andava normalizzando nella sua composizione socio-territoriale, sfondando al Nord, nelle grandi città, dentro il mondo del lavoro, nelle aree delle ex subculture politiche, alienazione, estraneità e convinzioni negative diventavano la molla della (dis)attivazione. La riarticolazione interna del fenomeno ha avuto effetti rilevanti sull'esito delle elezioni: a differenza del non voto apatico, privo di connotazioni chiare sul piano ideologico, quello di protesta si proponeva esplicitamente di penalizzare determinate forze politiche, diverse a ogni elezione, attraverso una smobilitazione selettiva di elettori politicamente orientati.

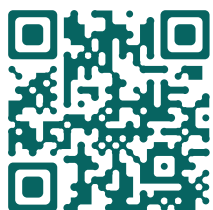
Arriviamo infine alla terza ondata dell'astensionismo, quella più recente e anche più complessa da interpretare. Durante la Grande recessione, tra il 2008 al 2013, il sovrapporsi di crisi economica e politico-istituzionale, plasticamente rappresentato dal ricorso a governi tecnici e larghe alleanze, ha contribuito in prima battuta a delegittimare ulteriormente il momento elettorale. Il peggioramento

**D**URANTE LA GRANDE RECESSIONE, TRA IL 2008 AL 2013, IL SOVRAPPORSI DI CRISI ECONOMICA E POLITICO-ISTITUZIONALE, PLASTICAMENTE RAPPRESENTATO DAL RICORSO A GOVERNI TECNICI E LARGHE ALLEANZE, HA CONTRIBUITO A DELEGITTIMARE ULTERIORMENTE IL MOMENTO ELETTORALE



L'ARTE ENTRA  
IN UN TEMPO  
NUOVO

12 TALENTI ITALIANI PER 12 OPERE  
D'ARTE. CON I NOSTRI 4 POLI,  
L'ARTE SI PRENDE I SUOI SPAZI  
E I SUOI TEMPI PER RAPPRESENTARE  
UNA NUOVA IDEA  
DI MOVIMENTO.



PER MAGGIORI INFO  
INQUADRA IL QR CODE

#TAKEYOURTIME



**Gruppo FS**  
UN TEMPO NUOVO



# Dona il tuo 5x1000

## COME FARE?

Nel modulo della Dichiarazione dei Redditi

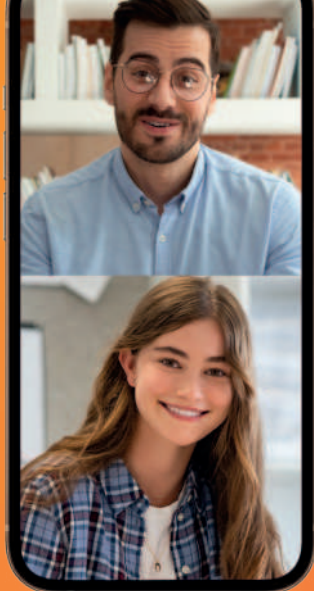
1. **FIRMA** nel primo riquadro a sinistra indicato come: “Sostegno del volontariato...”

2. Riporta sotto la tua firma il codice fiscale della Fondazione Italianieuropei: **05895661006**

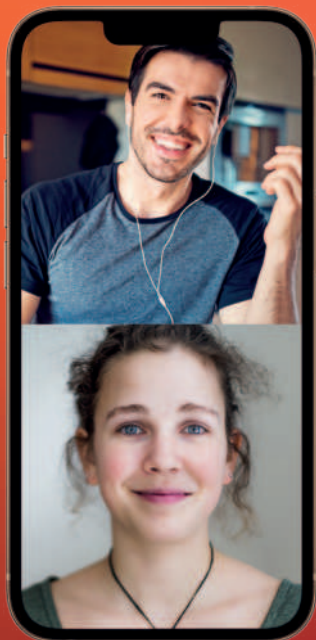
SCELTA PER LA DESTINAZIONE DEL CINQUE PER MILLE DELL'IRPEF (in caso di scelta FIRMARE in UNO degli spazi sottostanti)

<p><b>SOSTEGNO DEL VOLONTARIATO E DELLE ALTRE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITA' SOCIALE, DELLE ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE E DELLE ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI RICONOSCIUTE CHE OPERANO NEI SETTORI DI CUI ALL'ART. 10, C. 1, LETT A), DEL D.LGS. N. 460 DEL 1997</b></p> <p>FIRMA <u>Mario Rossi</u></p> <p>Codice fiscale del beneficiario (eventuale) <u>05895661006</u></p>	<p><b>FINANZIAMENTO DELLA RICERCA SCIENTIFICA E DELLA UNIVERSITA'</b></p> <p>FIRMA _____</p> <p>Codice fiscale del beneficiario (eventuale)  </p>
<p><b>FINANZIAMENTO DELLA RICERCA SANITARIA</b></p> <p>FIRMA _____</p> <p>Codice fiscale del beneficiario (eventuale)  </p>	<p><b>FINANZIAMENTO DELLE ATTIVITA' DI TUTELA, PROMOZIONE E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI (SOGETTI DI CUI ALL'ART. 2, COMMA 2, DEL D.P.C.M. 28 LUGLIO 2016)</b></p> <p>FIRMA _____</p> <p>Codice fiscale del beneficiario (eventuale)  </p>

Sostieni  
Italianieuropei



Accorciamo le distanze  
dell'apprendimento.



**Compiti@casa** contrasta la dispersione scolastica fornendo gratuitamente sostegno nello studio agli alunni in difficoltà delle scuole secondarie di primo grado. Con il supporto di studenti universitari nel ruolo di tutor.

# Abbonati a Italianieuropei



Tutte le informazioni su  
[www.italianieuropei.it](http://www.italianieuropei.it)



delle condizioni di vita per una parte ampia della popolazione ha reso più intensa la percezione di insicurezza/frustrazione, alimentando uno scetticismo diffuso nei confronti di tutto il sistema politico (e non più, solo, del governo in carica). Al tempo stesso si è andato delineando, con sempre maggiore chiarezza, un quadro nuovo di opportunità dato dall'emergere di partiti sfidanti in grado non solo di partecipare, ma anche di vincere le elezioni. Le dinamiche dell'*exit* si sono intrecciate con quelle di una *voice* che agisce non solo per sottrazione (attraverso la smobilitazione selettiva) ma anche “dentro e contro” il sistema politico, proponendo altri attori e altri messaggi. Va letta naturalmente in questo senso l'affermazione rapida del Movimento 5 Stelle, che ha costruito il suo successo catalizzando le simpatie proprio della componente della popolazione più indecisa rispetto alla partecipazione, quella composta da elettori disallineati e sfiduciati ma pronti a votare una proposta politica di protesta. Questo è avvenuto in occasione del voto del 2018, quando al clamoroso successo del partito si è associata, soprattutto al Sud, una timida ripresa dell'affluenza dopo decenni di calo. Ma già nel 2022 l'argine al calo della partecipazione sembra essere crollato in tutta Italia, in particolare nel Mezzogiorno e nonostante la tenuta (parziale) del M5S. Attorno alla capacità dei partiti antiestablishment di spegnere l'incendio della disaffezione elettorale si gioca evidentemente una partita importante per il futuro delle elezioni e della vita democratica. Partecipazione al voto, disagio economico e nuova offerta politica appaiono oggi intrecciate inestricabilmente. La retorica del *left behind* (i perdenti della globalizzazione) rilanciata dal discorso populista si rivolge esplicitamente ai cittadini orfani dei partiti di massa, in particolare delle formazioni socialiste accusate di non avere fronteggiato adeguatamente il declino – economico, sociale, culturale – della classe operaia. Non deve sorprendere, quindi, se sono cresciute le aspettative sul “nuovo che avanza”, a cui viene attribuita non solo una capacità generica di contrastare i voti in uscita dai partiti mainstream, ma anche quella di egemonizzare la rappresentanza delle fasce marginali della popolazione, vecchie e nuove e ben più ampie oggi che trenta anni fa all'inizio della Seconda Repubblica. Una sfida enorme che, a prescindere dal suo esito, ha il merito di avere riproposto al centro del dibattito politico il tema delle disuguaglianze partecipative.

In condizioni di libera espressione del voto esiste sempre una quota più o meno ampia di elettori che disertano le urne e questo non necessariamente alimenta forme di contestazione delle istituzioni rappresentative. Il problema si pone, invece, se a ritirare il consenso sono solo o soprattutto alcuni settori della popolazione, che rinunciano a scegliere i propri governanti e, quindi, a vedere le proprie istanze adeguatamente rappresentate nel dibattito politico. Nel 1996, a margine di un suo intervento per l'American Political Science Association, Arend Lijphart definì la partecipazione ineguale un dilemma irrisolto delle democrazie che rischia di compromettere il carattere inclusivo del voto ottenuto attraverso il suffragio universale. Il problema è ampiamente noto a chi studia i fenomeni partecipativi: in una fase di mobilitazione calante a sparire dal radar della politica sono per prime le fasce di popolazione con risorse scarse.

Il problema non è *quanti* non partecipano, ma piuttosto *chi*, quali elettori restano esclusi e cosa questo comporta. La sottorappresentazione dei gruppi svantaggiati (a basso reddito e qualifica, espulsi dal mercato del lavoro o precari, residenti nelle aree più periferiche) ha evidentemente un impatto sull'elaborazione delle politiche pubbliche. L'argomento resta quello sollevato nel 1988 da Francis Fox Piven e Richard Cloward in "Why Americans don't vote": una minore presenza dei poveri tra i votanti, soprattutto all'interno di contesti sociali e territoriali fortemente diseguali, si traduce in una debole pressione sui governi. La scarsa capacità di incidere sull'agenda politica porta progressivamente i poveri a convincersi dell'inutilità della competizione elettorale avvitandosi, quindi, in una spirale di disaffezione che conduce a quello che Evans e Tilley nel 2017 hanno definito il "non voto di classe" (stadio successivo, e sostitutivo, del voto di classe).

Che la disuguaglianza economica si traduca anche in diseguaglianza politica lo dicono i dati. La propensione ad andare a votare dipende ancora in larga parte dallo status socioeconomico e non emergono dubbi circa l'esistenza di differenze partecipative anche ampie tra i gruppi sociali. Per restare al caso italiano, durante il periodo 2008-18 la partecipazione al voto del 1° quintile della popolazione è stata

IL PROBLEMA NON È  
QUANTI NON PARTECIPANO,  
MA PIUTTOSTO CHI,  
QUALI ELETTORI  
RESTANO ESCLUSI E COSA  
QUESTO COMPORTA. LA  
SOTTORAPPRESENTAZIONE  
DEI GRUPPI SVANTAGGIATI  
HA EVIDENTEMENTE  
UN IMPATTO  
SULL'ELABORAZIONE DELLE  
POLITICHE PUBBLICHE

in media 17 punti percentuali inferiore rispetto a quella del quintile più ricco. Lo scarto tra lavoratori manuali e classi sociali più elevate risultava di 10 punti, quello tra disoccupati e occupati di 11 punti, mentre il divario tra elettori ad alto e basso titolo di studio sfiorava i 20 punti percentuali.

In attesa di approfondimenti a largo spettro sul voto del 25 settembre, resta ancora difficile capire se il M5S abbia mantenuto la sua presa nelle aree di maggiore perifericità socio-territoriale limitando l'esplosione delle diseguaglianze. È possibile però avanzare una considerazione più generale che trae spunto da studi recenti sulle dinamiche elettorali nei paesi dell'Unione europea.<sup>1</sup> A un'azione in alcuni casi significativa di rimobilitazione non è corrisposta generalmente un'analoga capacità, da parte dei partiti sfidanti (le formazioni classificate come populiste e/o euroscettiche) di riportare a votare le componenti più disagiate della popolazione. Il profilo di queste formazioni risulta nel complesso interclassista e indistinto rispetto a quello dell'intero elettorato. A essere rappresentate al loro interno sono le fasce sociali che si connotano più per atteggiamenti critici (ad esempio, un forte senso di deprivazione relativa) che per condizioni oggettive di disagio; elettori che vivono lo squilibrio tra aspettative di realizzazione, alimentate spesso da livelli elevati di istruzione, e intrappolamento dentro status socioprofessionali subalterni o in fase di destrutturazione. Il riferimento è, ad esempio, a una parte del mondo giovanile e dello stesso lavoro dipendente, un tempo roccaforte dei partiti di massa. Si tratta, in altri termini, di soggetti che si percepiscono penalizzati dalla crisi ma con caratteristiche personali tali da garantire loro ancora una qualche connessione con la politica; caratteristiche che ne fanno soggetti mobilitabili su altre istanze e, quindi, potenziale mercato elettorale per nuovi partiti antiestablishment. Per tutti gli altri, la prospettiva è il ritorno a un tipo di astensione dove gli apatici e i periferici rappresentano la grande maggioranza. Un elettorato che non vuole, o meglio non riesce, ad agganciare il treno del cambiamento, che non trova spazio nella protesta e per il quale è disponibile solo l'opzione residua, obbligata, dell'astensione.

CHE LA DISEGUAGLIANZA ECONOMICA SI TRADUCA ANCHE IN DISEGUAGLIANZA POLITICA LO DICONO I DATI. LA PROPENSIONE AD ANDARE A VOTARE DIPENDE ANCORA IN LARGA PARTE DALLO STATUS SOCIOECONOMICO

1 Per queste analisi e per i precedenti dati sui divari partecipativi si rimanda a D. Tuorto, *Underprivileged Voters and Electoral Exclusion in Contemporary Europe*, Palgrave, Londra 2022.

**Fausto Anderlini**

*sociologo*

**Marcella Mauthe**

*è membro della direzione nazionale di Articolo 1*

## SULL'ASTENSIONISMO

L'astensionismo è il risultato di più cani che si mordono la coda, in un processo a spirale per il quale non sembrano esserci controindicazioni. Uno scenario nel quale sono ormai definiti i contorni di una democrazia vieppiù informe, con basi di legittimazione sempre più ristrette ed esclusive, dominata dalle oligarchie economico-sociali e periodicamente percorsa da moti ribellistici anti-elitari. Se fino agli anni Novanta l'astensionismo è proceduto con misura in tutte le democrazie europee assecondando una naturale deflazione delle passioni politiche al seguito del benessere e della stabilità istituzionale, oggi il fenomeno sembra entrato in una dismisura che appare come il più evidente consuntivo del ciclo neoliberalista. Masse elettorali disaffezionate e allo stato brado, volatili, a fronte di partiti ancorati a vecchie "famiglie" ormai esangui o di nuovo conio surrogatorio, cartellizzati come ceto nella sfera istituzionale, distanti anni luce da ogni funzione integrazionistica, oppure occasionale megafono delle masse alienate percosse dalla crisi economica ed emarginate dal sistema politico e dalla cultura dominante. Classi politiche evanescenti di partiti "sradicati", anch'essi volatili. Talvolta anche espressione virulenta di fratture identitarie e territoriali a carattere dormiente, cioè non saturate per intero nella formazione degli Stati nazionali e nel percorso delle soglie della legittimazione democratica. Tutti gli indicatori di fiducia testati dalle rilevazioni demoscopiche inclinano al ribasso. Sintomi di una sorta di "esaurimento politico" dove il basso generale dell'apatia è interrotto da improvvise sollevazioni elettorali di formazioni extra-sistemiche o revansciste, comunque ai margini della politica ufficiale. Società orientate verso traguardi "civili" sempre più avanzati espressione dell'individualismo postmoderno, ma con basi

sociali profondamente intaccate. Mondi del lavoro frantumati e sospinti verso la marginalità, classi medie impoverite e precarizzate, diseguaglianze crescenti. I detriti depositati dal neoliberalismo: una fragilità che mina le basi materiali dell'equilibrio democratico. Come postulato nei desiderata del "riformismo" neoliberista la domanda sociale ha perso la voce che un tempo era incanalata dalle strutture di capitale sociale (partiti, sindacati, associazioni). Il voto è l'unica arma a disposizione, ma ha perso la "misura": "pesa" troppo poco, o pesa troppo, come un titolo tossico.

L'Italia, che un tempo godeva di un *party system* fra i più solidi e articolati dell'Europa e che per questo vantava tassi di partecipazione fra i più elevati, è entrata nel vortice con un impeto clamoroso. Nelle recenti elezioni politiche il tasso di astensionismo è cresciuto di dieci punti in un sol colpo, portando ciò che è impropriamente nominato il "partito dell'astensione" assai vicino al 40%. Nelle due elezioni regionali appena espletate (nel Lazio e in Lombardia) l'astensionismo è lievitato addirittura al 60%, replicando la situazione eccezionale del 2014 in Emilia-Romagna. Anche nelle più recenti elezioni comunali nelle grandi città – le consultazioni che dovrebbero essere le "più vicine" ai cittadini – ha votato un elettore su due, con livelli di astensionismo al secondo turno prossimi al 60%. Il corpo votante sembra avviato a essere una minoranza della popolazione, tendenzialmente coincidente, come diagnosticato da tutte le indagini di campo, con la parte benestante e meglio istruita, o comunque meno disagiata, della società. Le classi medie risparmiate, e in qualche caso promosse, dalla ristrutturazione neoliberista. È ampiamente verificata la correlazione fra astensionismo e livello del reddito, tassi di disoccupazione, precariato, gioventù *drop out* che non lavora né studia, adultescenza, zone periferiche e di degrado, marginalità socio-culturale in genere.

È la "sommersa emergenza" di un vasto e proteiforme "mondo remoto". Non è per nulla casuale che le esplosioni disaffettive e protestatarie, con l'annessa e perversa emersione di forze "antisistema", siano avvenute al seguito di governi tecnici, a larghe intese, con tutela presidenziale,

LE IMPENNATE PIÙ FORTI DELL'ASTENSIONISMO SONO AVVENUTE A SEGUITO DEL GOVERNO MONTI E DEL GOVERNO DRAGHI, MA ANCHE DOPO I GOVERNI CIAMPI E DINI. L'INTERRUZIONE DELLE LEGISLATURE "POLITICHE" AD OPERA DI GOVERNI TECNICI, ANCORCHÉ NON CURARE LA MALATTIA, L'HA RESA ANCOR PIÙ ACUTA

bypassanti i partiti politici e orientati alla “neutralizzazione politica”. Le impennate più forti dell’astensionismo sono avvenute a seguito del governo Monti e del governo Draghi, ma certi sintomi non sono mancati, in passato, dopo i governi Ciampi e Dini. L’interruzione delle legislature “politiche” ad opera di governi tecnici guidati da personalità imposte dall’apparato di potere e celebrate dall’establishment come *deus ex machina*, ancorché non curare la malattia l’ha resa ancor più acuta, ingigantendone gli effetti collaterali. Costretti a una posizione ancillare e ininfluyente i partiti “responsabili” *obtorto collo* vengono abbandonati dai loro elettori, molti dei quali recedono nell’astensione, mentre il *front desk* della politica viene occupato dalle formazioni oppositive non colluse e comunque capaci di intercettare la protesta. Il presunto “risanamento” del sistema sotto la tutela della garanzia presidenziale ha come esito necessario un grave indebolimento delle stesse istituzioni rappresentative.

### TRE TIPI DI ASTENSIONISMO

L’ecologia dell’astensionismo si compendia nel sommarsi di tre tipi di non votanti; quelli che la disciplina individua come gli “astensionisti involontari” impossibilitati a recarsi alle urne (anziani non autosufficienti, emigrati, popolazioni “mobili” per lavoro, studio o altro ecc.), gli “astensionisti volontari” per “indifferenza” (persone afflitte da apatia e disinteresse per la politica con caratteri cronici) e gli astensionisti volontari per “alienazione”, ovvero gli astensionisti per protesta. Figure entrambe, queste ultime, del *forgotten man*, il “senzateo politico”.

Apparentemente i due tipi di astensionismo volontario appaiono agli antipodi. In un caso un individuo deprivato, un Io sfuggente, piccolo e intimidito, oppresso da un senso acuto di ininfluenza. Nell’altro caso un Io acrimonioso che si rinforza e si erge rivendicando la propria dignità in chiave punitiva e aggressiva, attraverso l’*exit*. Farsi stranieri, disertare, accomunarsi nella massa anonima dei renitenti alla leva, darsi alla macchia. Sovente, seguendo Hirschman, dietro la scelta astensionista c’è una *loyalty* tradita, e una *voice* inascoltata e frustrata nelle sue pretese. In realtà non sono così lontani. Condotte entrambe razionali, motivate da una acuta (e del tutto veritiera) sensazione di una promessa democratica tradita dallo strapotere dei

centri economici, mediatici, tecnico-burocratici. Quasi coincidenti nel comune assunto di un sistema di partiti, e più generalmente di un'offerta di rappresentanza, che non incrocia gli interessi e le aspettative di cambiamento e protezione della parte più sfavorita della società. In entrambi i casi la denuncia, implicita o esplicita, di un grave deficit di "sovranità popolare" che dai partiti simulacro si estende alle istituzioni. Organi di rappresentanza dimidiati dal monocratismo, dall'accentramento e/o dalla delocalizzazione delle decisioni in sfere sottratte al controllo popolare.

La "dismisura" dell'astensionismo come patologia è dovuta alla simultanea lievitazione di tutte e tre le forme tipologiche. Ma mentre quelle in un certo senso fisiologiche (astensionismo involontario e da apatia) tendono a una crescita lineare per inerzia, l'astensionismo per protesta ha un carattere più violento e agisce via random, con impennate clamorose. I dati in proposito (vedasi Eurobarometro) indicano che questa fenomenologia supera ormai ampiamente il 40% del totale del non voto (e questo senza considerare l'altro fenomeno annesso, quello delle schede bianche e nulle). L'alienazione politica è uscita dalle nicchie ecologiche storiche (ad esempio il Sud del paese) e tende a essere un fenomeno pervasivo anche nelle immediate periferie contermini alle aree centrali. E non è certo un caso che esso sia esploso proprio al seguito del Coronavirus, con la crescita delle diseguaglianze che ne è derivata. Anche in tal caso in gioco, per via sanitaria, la promessa tradita di una solidarietà sociale e di comunanza nella sventura che si era momentaneamente palesata durante il lockdown. Una acuta domanda di protezione sociale inascoltata se non platealmente frustrata. Della quale la stessa insorgenza "negazionista" dominata dall'ossessione del controllo panottico può essere considerata come una perversa manifestazione. Una caduta fiduciaria letteralmente pandemica, come mai si era palesata in tutta l'epoca postbellica.

Nel lessico corrente si parla di un "partito dell'astensione". In parte impropriamente, perché l'astensionismo è un flusso che è a stretto contatto con la massa dei votanti, con un ininterrotto interscambio di entrate/uscite. Cioè un aggregato situazionale i cui membri

NEL LESSICO CORRENTE SI PARLA DI UN "PARTITO DELL'ASTENSIONE". IN PARTE IMPROPRIAMENTE, PERCHÉ L'ASTENSIONISMO È UN FLUSSO CHE È A STRETTO CONTATTO CON LA MASSA DEI VOTANTI, CON UN ININTERROTTO INTERSCAMBIO DI ENTRATE/USCITE

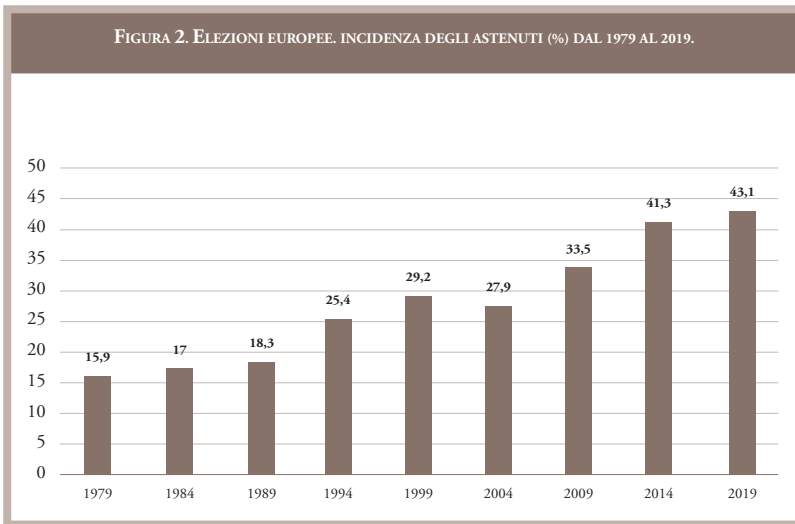
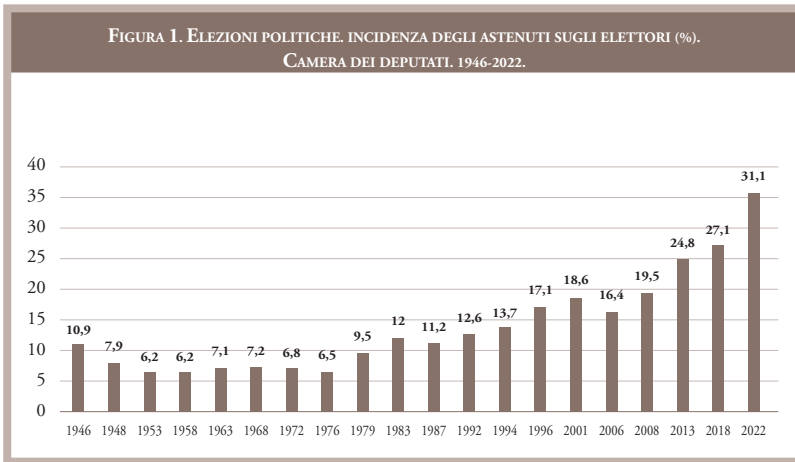
sono in continuo movimento. In parte a ragione perché è lo stock dell'astensione, nella sua incidenza asimmetrica sulle forze politiche, a determinare l'esito elettorale. L'astensione "conta", eccome. Un estremo paradosso.

Le pratiche e le proposte per limitare l'astensionismo involontario – voto per corrispondenza, voto digitale, *election day*, voto per delega, voto anticipato presidiato ecc. (una parte delle quali recepite nel Libro bianco redatto sotto l'egida del ministro per i Rapporti con il Parlamento) – possono risultare di dubbia efficacia. Da un lato, per la loro complessità tecnica, rischiano di approfondire lo iato fra l'elettorato "alto" e quello "basso". Dall'altro lato proprio nel loro proposito di rendere più "agevole" il voto, riducendone il costo e attenuando le barriere ostative, finiscono per renderlo più "leggero". Con il rischio che corre ogni cosa così a buon mercato da risultare irrilevante e ancor meno desiderabile. Soprattutto si muovono nel senso di aggirare quell'unità di luogo e di tempo che conferisce un carattere "sacrale", quasi processionale, al rito delle elezioni. Se è vero che l'elettore esercita il suo diritto in solitudine, nella *privacy* della cabina e nel segreto dell'urna, il cittadino che si reca al seggio è partecipe, nel senso canettiano, dell'esperienza vibrante, e talvolta anche snervante come nelle lunghe code, della cittadinanza democratica come "massa". È il sentimento ineguagliabile di far parte della comunità nazionale deliberante. E qui si aprirebbe un discorso più generale e filosoficamente pregnante di tono weberiano. La de-sacralizzazione del voto che avrebbe dovuto sancire l'approdo a una democrazia matura, razionale, non più piagata dalle ideologie, individualizzata e senza falsa coscienza (l'individuo-cittadino deliberante, finalmente "sovrano", come il consumatore) ne certifica in realtà la malattia come perdita dei suoi fondamenti di valore (in quel necessario "politeismo" individuato a suo tempo da Kelsen come sale della democrazia).

## QUATTRO FASI

In una lettura di lungo periodo del trend delle elezioni politiche, al quale sono variamente correlate, ciascuna a suo modo, anche le consultazioni regionali, europee e comunali, nonché referendarie, si possono distinguere quattro fasi (si vedano Figura 1 e Figura 2).





Una prima fase che si protrae dalla Costituente al 1976, momento culmine del bipartitismo in sede proporzionale, con una straordinaria avanzata del PCI. Il periodo aureo dei partiti democratici di massa nel quale si compie la trasformazione industriale-agraria del paese. In questa fase l'astensionismo è quasi irrilevante, poco al di sopra del 5%. Dato che si replica identico anche nelle due prime elezioni regionali. A funzionare non è solo l'ostracismo legale che configura

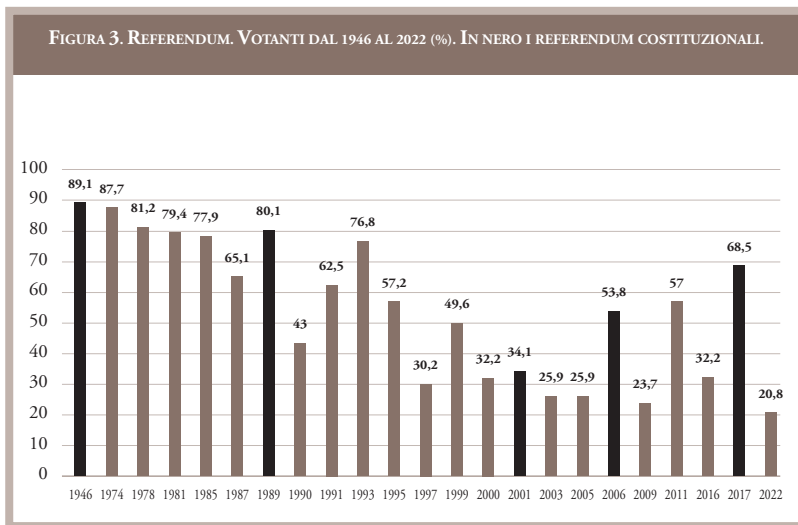
il voto come dovere obbligatorio. Le elezioni sono il rito sacrale, e di massa, di partiti che sono anche Chiese e come tali hanno un rapporto ecumenico con gli elettori, identitario e integrazionistico, con le pratiche pedagogiche e di socializzazione, accompagnamento, patronato, la stessa clientela, a sua volta variamente connessa al moltiplicatore del voto multiplo di preferenza. Il rapporto con l'elettorato è di tipo vivo, sensibile, iperpremuroso. Nessuna anima, nessun voto deve andare perduto. Le campagne elettorali sono feste che si prolungano per mesi con innumerevoli rappresentazioni orali, ma anche vere e proprie battaglie (campagne, appunto, dove le organizzazioni di partito si muovono come corpi militarizzati) condotte attraverso eserciti di militanti specializzati. Vere e proprie epopee, ben vive nel ricordo di chi le ha vissute come scrutatore, rappresentante di lista, nonché propagandista.

Una seconda fase che si protrae dal 1979 al 1992, ultima elezione in regime proporzionale, nella quale si assiste a una crescita tendenziale del tasso di astensione (sino a toccare quasi il 13%). Fenomeno che si replica, con lieve accentuazione, anche nelle elezioni regionali e nelle prime europee (dove l'astensionismo tocca, nel 1989, la cifra del 18%). La crescita dell'astensionismo registra in questo periodo la stabilizzazione terminale dei governi pentapartito che sfruttano la rendita centrista, una perdita di mordente dei partiti costituenti, l'affacciarsi di prime liste particolaristiche, di protesta e di taglio postmaterialista. Nonostante tali fenomeni (astensionismo e frammentazione dell'offerta di rappresentanza) siano di entità ancora solo sintomatica, la "crisi di rappresentanza" è argomentata con grande enfasi dalla politologia e dai commentatori e ampiamente tematizzata soprattutto nella sinistra. Partiti anchilosati, ormai deprivati del fuoco "costituente" delle origini, arretrati rispetto ai fermenti di una società vieppiù dinamica ormai all'imbocco della postmodernità, coi suoi nuovi bisogni post materiali, un sistema elettorale, quello proporzionale, tendente all'immobilità dei rapporti di forza, salvo equilibri consociativi di basso livello, una 'questione morale' vieppiù dilagante tendente a fare dei partiti centri di malaffare. Enrico Berlinguer, con la sua celebre intervista sulla questione morale, cercò di puntualizzare la critica verso i partiti di governo e un sistema di governance sempre più autoreferente, rivendicando la "diversità comunista" come argine alla deriva del PSI craxiano e alla sclerosi della

DC. Tuttavia la politologia corrente era piuttosto orientata a mettere in risalto come il malaffare fosse anche il risultato della sclerosi burocratica e culturale del PCI e della sua incapacità di procedere a un mutamento radicale dell'identità che lo abilitasse al governo. Un PCI, peraltro, ritornato all'opposizione dopo la fallimentare stagione del compromesso storico. Fu l'epoca della critica del partito egemonico, una vera e propria reazione anti-gramsciana, e del peana a una società civile, in sé etica e socialmente dinamica, votata a una partecipazione "vera" in quanto fondata dall'ideologia e da ogni forma di fideismo. La politica come auto-valorizzazione spontanea degli individui e dei gruppi.

Una terza fase che copre il periodo dal 1994 al 2008 e che coincide con il ciclo legato all'introduzione del sistema maggioritario, meglio noto come Seconda Repubblica. In questo periodo cambia radicalmente la platea dei partiti: sorgono e si affermano forze nuove, come Forza Italia e Lega, e si rinominano vecchie forze residue costituenti e non, come il PDS e Rifondazione, i vari partiti "popolari", AN. L'astensionismo cresce di pari passo, seppure allo stesso ritmo dello step precedente, sino a toccare il 22% nel 2008. Il *turning point* che razionalizza le conseguenze dell'89, ma anche i fermenti critici degli anni Ottanta, sono i referendum del 1991 (preferenza unica) e del 1993 (ben otto quesiti, fra cui quelli riguardanti l'abolizione dei ministeri di Agricoltura, Turismo e Partecipazioni statali, il modo di elezione del Senato e l'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti), con i quali, in sintonia con la rivoluzione delle toghe, si apriva la stagione non solo della Seconda Repubblica, ma anche del neoliberalismo. Un aspetto, quest'ultimo che allora apparve chiaro solo a pochi se non a nessuno, ma nondimeno destinato a esiti travolgenti. Nella Prima Repubblica il tasso di partecipazione ai referendum è sempre stato assai sostenuto. A parte il caso del referendum sulla caccia (1990). I temi erano di grande rilevanza civile e sociale (divorzio, aborto, nucleare, scala mobile, ordine pubblico) e rilevanti nel segnare le fratture nell'opinione pubblica. I partiti erano parte in causa e anche quando la promozione dei referendum avveniva al di fuori di essi, essi usavano prendere posizione in modo molto chiaro. Essendo ancora espressione di "visioni del mondo" i partiti declinavano i diversi temi alla luce della *Weltanschauung* che li ispirava, adattandola. Perciò i referendum erano occasione di mobilitazioni dispiegate, in

un confronto ideologico con caratteri netti. Dopo di allora tutti i referendum sono andati falliti, salvo le eccezioni notevoli del 2006 e del 2016 (referendum istituzionali) e del 2011 (acqua, nucleare, beni comuni). Un singolare effetto controintuitivo. Se i partiti scompaiono dalla scena, salvo rientrarvi con strumentali intromissioni o lasciare liberi gli elettori di opzionare ciò che vogliono, rinunciando a prendere posizione, agli elettori sembra non interessi nulla di dover fare in proprio. Delegano, ma non si sa a chi e a che cosa. La partecipazione diretta, extra-partitica, si rivela cioè una chimera fallimentare (si veda Figura 3).



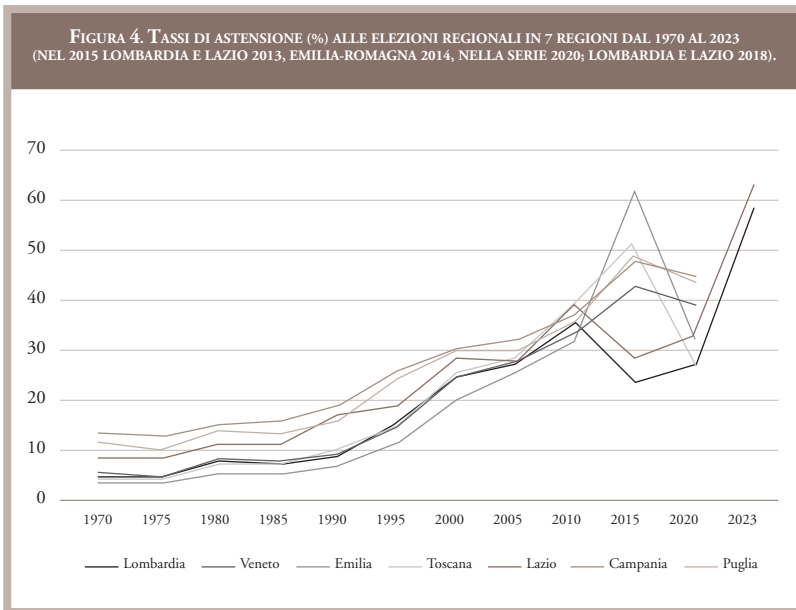
Malgrado i proporzionalisti usino additare il maggioritario (con il personalismo inerente al collegio uninominale, le liste bloccate, le alleanze forzose e nel caso della svolta monocratica comunale con il depotenziamento delle assemblee elettive ecc.) come causa di una ben più profonda crisi della rappresentanza, la crescita dell’alienazione politica è stata in limiti molto misurati, peraltro con momenti di rimobilitazione come nel caso del 2006. Semmai ciò che è avvenuto è stato, paradossalmente, un aumento dell’efficacia marginale dell’astensionismo. Contravvenendo i teoremi del mercato politico di Anthony Downs (con la *golden share* attribuita agli spostamenti

dell'elettorato opinionistico moderato) il bipolarismo ha piuttosto enfatizzato la necessità di coinvolgere, attraverso la mobilitazione, l'elettorato marginale, anche nelle sue espressioni radicali. Lezione che la destra, assai più del centrosinistra guidato dal PD, ha saputo far propria con grande spregiudicatezza. Nei fatti ogni volta il risultato delle elezioni è stato condizionato dal carattere asimmetrico assunto dall'astensionismo. La *golden share* pratica (seppure in termini negativi e apparentemente involontari) è transitata cioè dall'elettore di centro all'elettorato disaffezionato in soprannumero di uno dei due blocchi. Essendo peraltro quasi nulla, dato l'irrigidimento degli schieramenti, la mobilità elettorale fra gli stessi.

Anche nel caso dei Comuni e delle Regioni la riforma monocratica e il doppio turno hanno rafforzato, per un certo periodo, la presa del bipolarismo, innestando la personalizzazione della premiership su strutturate coalizioni di partito. Cioè tenendo in forma, anche per rapporto al quadro nazionale, la politica locale. Lo stesso collegio uninominale, al di là di fenomeni deteriori come i "paracadutati", ha favorito il radicamento territoriale della classe politica. In sintesi, la fase bipolare ha piuttosto "qualificato" la dinamica astensionista e tenuto in forma un sistema politico probabilmente destinato a una più radicale involuzione.

Involuzione che è invece dilagata nella quarta e ultima fase: dal 2013 al 2022. Alle politiche un balzo nel decennio di 15 punti, con la cifra record del 36% nella più recente consultazione. Alle europee vota ormai stabilmente un italiano su due, mentre è impressionante la volatilità del voto locale. Con singolari fenomeni: in Emilia, culla della partecipazione, futili indagini giudiziarie hanno prodotto nel 2014 un collasso fiduciario spettacolare, mentre in Lazio e Lombardia ben più gravi coinvolgimenti non hanno impedito nel 2013 un re-incremento occasionale della partecipazione. Le regionali sembrano anticipare o posticipare in modo enfatico il trend del voto politico nazionale. Elezioni che paiono "non stare in piedi" da sole. Dove l'esito appare scontato, come nei recentissimi casi di Lazio e Lombardia, è emerso un nuovo tipo di astensionismo: l'astensionismo da "disinteresse", qualcosa di diverso dall'apatia. Piuttosto un giudizio di irrilevanza generalizzato circa la posta in gioco. Un fenomeno che si replica nelle elezioni comunali, dove l'offerta politica è letteralmente infestata da elementi localistici a carattere civico e personalistico.

Una vera e propria devianza particolaristica variamente connessa alla deflazione del voto. Con buona pace, anche e soprattutto nelle Regioni rosse, degli accumuli di capitale sociale e degli effetti di lunga durata delle tradizioni civiche a suo tempo argomentati da Putnam e Nanetti. L'autogoverno, proprio perché tale non è, non sembra più interessare le popolazioni locali salvo una minoranza che si affanna a plebiscitare con percentuali astronomiche questo o quel personaggio osannato come un astro nascente e un fantastico iperdecisore. Una celebrazione parossistica (se non parodistica, come nel caso degli autonomatisi “governatori”) del fattore personale che si afferma nel vuoto politico più totale. Una affezione pseudo-carismatica con caratteri letteralmente patologici (si veda Figura 4).



Alto astensionismo, enorme mobilità, travalicamento delle frontiere di schieramento, volatilità estrema. Tutto questo coincide con la fine del bipolarismo e la decomposizione dei blocchi politici. Ben lungi dal ripristinare le antiche appartenenze la fine del bipolarismo “forzoso” si presenta come una maionese impazzita dove è l’astensionismo a fungere da ingrediente base.

## COSA SUCCEDE A SINISTRA

Dato il contesto generale c'è comunque una certa differenza nei diversi campi politici. Dopo il collasso del PDL berlusconiano e gli eccezionali sbarellamenti del 2013 e del 2018 (in seguito all'emergere di una forza protestataria acchiappatutto come il Movimento 5 Stelle), la destra ha trovato una nuova modalità di esercizio: l'appartenenza mobile, ovvero la fissità mutevole. Si conferma l'indirizzo di valore (cioè una sorta di liberismo securitario a inclinazione sovranista) ma cambiando di volta in volta l'interprete guida dell'alleanza con spettacolari e repentini trasferimenti di voto, da Forza Italia alla Lega e da questa a Fratelli d'Italia.

Il Movimento 5 Stelle è fra tutte le formazioni quella che ha un rapporto più stretto e vitale con l'astensionismo e l'elettorato socialmente marginale in genere. I dati di flusso fra una elezione politica e l'altra come fra diverse consultazioni (dalle politiche alle locali) confermano un interscambio vigoroso e bidirezionale con l'astensionismo. Di carattere attrattivo nelle politiche e remissivo nelle locali, alle quali questo tipo di elettorato, dopo le occasionali performance di Roma e Torino, Parma e Livorno, non sembra interessato. Anche ecologicamente il voto 5 Stelle è correlato con gli ambienti più permeati dalla disaffezione: il Sud e le periferie urbane, le aree di povertà, ma anche del ceto medio precarizzato. Il nuovo corso sotto la leadership di Conte ha rafforzato la relazione, personalizzandola in modo nuovo. A funzionare in questa contiguità non sono solo i temi sociali divenuti vieppiù rilevanti nell'agenda dei 5 Stelle secondo uno stile che non fu estraneo al defunto PCI. A questo ha senz'altro contribuito anche il violento ostracismo di cui Conte è stato fatto oggetto da parte dei media *mainstream* e dei poteri costituiti: un diverso, un personaggio anomalo, non ufficiale, venuto dal nulla, un importuno da escludere, malgrado i suoi toni pacati e signorili. L'emergere di un fattore C (Conte) per opera di un establishment come "spaventato" da una rivoluzione per molti versi analogo a quello che fu il fattore K ad uso dell'emarginazione del PCI. Se Grillo è stato il megafono istrionico e iper-rappresentativo del *forgotten man* politico, con Conte è scattata una vera e propria identificazione (che nel Sud assume un tono identitario ancor più generale, e non solo perché egli viene da Vulturara Appula). *L'avocat du peuple* escluso fra

gli esclusi. Il cane bastonato con il quale ci si identifica e simpatizza. Del resto la “spirale del silenzio”, quella situazione tematizzata da Noelle-Neumann per la quale la gente comune si adatta per timidezza ai diktat propagandati dai media dominanti, funziona ormai a rovescio. Se ne è avuta di recente più di una manifestazione, come nel referendum istituzionale del 2016. Con tutti i media schierati da una parte la gente si è riversata in massa con la parte data per illegittima e perdente. In conseguenza della generale crisi fiduciaria la gente revoca in dubbio qualsivoglia pretesa di oggettività e di verità propalata da parte dei reggenti ufficiali della competenza. Chi si fa abbindolare dai media non sono più le persone ai margini, ma piuttosto quei ceti “presunti riflessivi” che vivono più a contatto del suo chiacchiericcio senza fine.

Il PD invece ha ceduto masse di voto sia ai 5 Stelle che all’astensione. Sei milioni di voti, dal 2008, dispersi altrove. Potranno tornare a casa col nuovo corso schleineiano? In politica il “riaccasamento” dopo le grandi diaspore è arduo se non impossibile come i casi di resurrezione. L’elettorato non è un singolo individuo, ma un aggregato mobile intessuto da un infinito numero di storie e memorie che però non ha, come tale, memoria di sé. Come si ripete spesso con l’abuso della metafora baumaniana della “società liquida”, le classi, con i loro repertori simbolici e le trame dell’inconscio collettivo, si sono disperse. E questo vale soprattutto per quelle subalterne giacché quella alto-borghese un filo conduttore lo ha sempre: il patrimonio. Nella cui preservazione si risolve la trasmissione ereditaria dei valori. Non c’è dubbio, tuttavia, che il fenomeno dell’astensionismo “di sinistra” ha una sua specificità, ovvero una precipua connotazione esistenziale. C’è al fondo una sindrome da lealtà tradita, una disillusione a carattere fideistico che ha a probabilmente a che vedere, in una lettura psicologico-politica di lungo periodo, con la rilevanza che aveva l’elettorato di appartenenza, ovvero subculturale, del defunto PCI. Un modo peculiare del disincanto e della perdita di fiducia, cioè del processo di individualizzazione e di scardinamento dei rapporti collettivi ascritti. Un emblema di questo fenomeno è la crescente divaricazione (ripetu-

NON C’È DUBBIO CHE IL FENOMENO DELL’ASTENSIONISMO “DI SINISTRA” HA UNA SUA SPECIFICITÀ, OVVERO UNA PRECIPUA CONNOTAZIONE ESISTENZIALE. C’È AL FONDO UNA SINDROME DA LEALTÀ TRADITA, UNA DISILLUSIONE A CARATTERE FIDEISTICO



tamente verificata da uno degli scriventi nelle sue trascorse attività demoscopiche) fra l'autopercezione di sé (ovvero l'autocollocazione politica sul *continuum* sinistra-destra) e le scelte di voto/non voto. Moltissime persone continuano a definirsi di sinistra potendo votare all'occorrenza per i 5 Stelle, la Lega e anche altra formazione destrorsa. O astenersi. In un singolare binomio che vede da un lato una radicata "intimizzazione" e interiorizzazione dell'identità (come cristiani senza Chiesa né denominazione) e dall'altro lato uno smagato atteggiamento strumentale e occasionalistico nella scelta di voto. Un'altra emblematica dimostrazione a supporto è il caso degli iscritti alla CGIL, fra i quali solo una ristretta minoranza vota per il PD, senza che questo comporti alcuna de-identificazione con il proprio sindacato. Si potrebbe parlare di un processo di secolarizzazione con una origine traumatica. Una volta rotto il rapporto fiduciario (pure in qualche misura procrastinato nei derivati del PCI e nel PD originario) difficilmente si rientra nel seminato. Se entrare nel "bosco" è facile, difficile è trovare una via di uscita. Piuttosto ci si adatta a viverci dentro, come esuli, migranti e apolidi. Ed è per questo che ogni tentativo di ripescaggio (come quello tentato da LEU) non ha avuto fortuna. Permane un senso di estraneità, di appartamento, disancoramento e nomadismo. A pensarci bene, il lascito fenomenologico terminale e inerziale più profondo del PCI nella storia del paese. Più probabile l'adesione a una novità totalmente disancorata dal passato, una totale ri-sublimazione, come già avvenne con la riconversione nei sogni in celluloide di FI dei naufraghi della DC e del PSI, ma come è avvenuto anche con i 5 Stelle e prima di essi con le alterne fortune della Lega nel luogo di radicamento della subcultura bianca. È l'arduo problema che sta innanzi al PD, dopo la grande *debacle*.

**Rossana Sampugnaro**

*insegna Sociologia dei fenomeni politici  
all'Università di Catania*

**Venera Tomaselli**

*insegna Statistica sociale all'Università di Catania*

## **BENESSERE E NON VOTO. QUALE RELAZIONE?**

Individuare le determinanti del voto è estremamente difficile da quando le tradizionali variabili sociologiche (come ad esempio pratica religiosa, reddito, istruzione, appartenenza territoriale) hanno perso parte della loro capacità esplicativa. Recenti studi sul comportamento elettorale sono stati condotti indagando in più direzioni: da una parte si sono ricercate nuove variabili in grado di spiegare l'orientamento politico, soffermandosi, ad esempio, sui comportamenti di consumo o sulla dimensione valoriale; dall'altra vi è stato un recupero e una rivisitazione delle categorie del voto "economico" con l'esplorazione di nuovi significati dove evidente è lo spostamento verso categorie che richiamano il benessere economico e sociale.

L'ipotesi del superamento delle tradizionali variabili sociologiche per spiegare il comportamento elettorale non ha però trovato una piena conferma, almeno quella attesa sul piano empirico. Gli studi condotti sul comportamento di voto nel corso degli ultimi appuntamenti elettorali sembrano addirittura mostrare un ritorno della capacità esplicativa sul voto dei tradizionali *cleavages* sociali, sebbene con nuove chiavi di lettura. Nel quadro della recessione economica del 2008 e dell'avanzare dell'antipolitica, il disagio socioeconomico diventa una variabile interessante per interpretare la propensione al voto in occasione di appuntamenti elettorali di tipologia differenziata: il referendum costituzionale del 2016 e le elezioni politiche immediatamente successive (2018).

Partendo da queste premesse, la riflessione prende in esame il concetto di "benessere equo sostenibile", così come definito nel "Rapporto

BES” dell’Istat,<sup>1</sup> e i suoi indicatori già introdotti anche nel ciclo del bilancio ai fini della programmazione economica del governo (legge 163/2016). In questa analisi, gli indicatori del BES sono utilizzati per valutare come il livello delle condizioni economiche e sociali possa essere considerato determinante per spiegare il comportamento astensionista all’interno del territorio nazionale.

## MISURARE IL BENESSERE DELL’ELETTORE NELL’ARENA ELETTORALE

Dall’introduzione del Sistema dei conti nazionali (SNA) e fino alla fine del Ventesimo secolo, i policy makers hanno concentrato le loro azioni sulla massimizzazione della crescita delle misure economiche poiché il prodotto interno lordo pro capite (PIL) è stato utilizzato principalmente come *proxy* per la misurazione del benessere della popolazione, trascurando che tali misure non tengono conto di un’ampia gamma di dimensioni che influenzano le condizioni di vita, la qualità ambientale, la salute personale, la sicurezza e le relazioni familiari e di comunità. Poiché il PIL non è pienamente correlato al progresso sociale, sono state definite e rese operative altre misure rilevanti<sup>2</sup> tenendo conto, piuttosto che di un’unica metrica,<sup>3</sup> di molteplici dimensioni allineate agli effettivi livelli di benessere. Dal 2000 circa, l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) è stata coinvolta nella creazione e nel sostegno alla Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale, istituita nel 2008 dall’allora presidente francese Nicolas Sarkozy e guidata da Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi con l’obiettivo di identificare i limiti del PIL come indicatore esclusivo della performance economica e del progresso sociale, compresi i problemi della sua misurazione, anche se la misura del PIL non è ritenuta errata quanto piuttosto usata in modo non adeguato. Il Rapporto della Commissione propone, sulla scia della peggiore crisi finanziaria, economica e sociale della storia del dopoguerra del 2008, «di spostare l’accento dalla misurazione della produzione economica alla misurazione del benessere

1 Istat, *Rapporto BES 2019*, ISTAT, Roma 2019.

2 B. F. Giannetti, F. Agostinho, C. M. Almeida, D. Huisingh, *A review of limitations of GDP and alternative indices to monitor human wellbeing and to manage eco-system functionality*, in “Journal of Cleaner Production”, 1/2015, pp. 11-25.

3 M. J. C. Forgeard, E. Jayawickreme, M. L. Kern, M. E. P. Seligman, *Doing the right thing: Measuring wellbeing for public policy*, in “International Journal of Wellbeing”, 1/2011.

delle persone» senza trascurare il PIL e altre misure economiche, come il reddito, i consumi e la ricchezza ma integrando diverse dimensioni degli standard di qualità della vita o del benessere materiale delle persone, come la diseguaglianza, la salute, l'istruzione, le attività personali e le condizioni ambientali.<sup>4</sup>

In Italia, gli indicatori del benessere sono sempre più utilizzati nella definizione delle politiche a livello nazionale, regionale o locale. Considerato che le politiche degli enti locali hanno un impatto diretto ed enorme sul contesto sociale ed economico, la valutazione del tenore di vita a livello provinciale permette di valutare le esigenze economiche, ambientali e sociali dei cittadini da parte dei decisori politici a qualsiasi livello di governo, al fine di attuare e progettare politiche decentrate per affrontare le questioni reali.

In Italia, il rapporto sul BES è pubblicato ogni anno dall'Istat insieme al set aggiornato di 153 indicatori elementari, aggregati per 12 domini

e rilevati per le province italiane. La struttura concettuale del BES considera 9 domini relativi ad aspetti che influenzano direttamente il benessere (salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, sicurezza, benessere soggettivo, ambiente e paesaggio, patrimonio culturale), più 3 domini strumentali o di contesto (politica e istituzioni, ricerca e innovazione, qualità dei servizi) per formulare un indicatore composito per misurare il livello di benessere in Italia.<sup>5</sup>

In questo lavoro il sistema di indicatori BES è utilizzato per analizzare il comportamento elettorale. Nella tradizione classica, quest'ultimo è valutato in una dimensione prospettica che considera l'utilità attesa del voto,<sup>6</sup> mettendo in luce la componente razionale delle scelte elettorali, volte a massimizzare l'interesse economico. Altri studi valu-

CONSIDERATO CHE LE POLITICHE DEGLI ENTI LOCALI HANNO UN IMPATTO DIRETTO ED ENORME SUL CONTESTO SOCIALE ED ECONOMICO, LA VALUTAZIONE DEL TENORE DI VITA A LIVELLO PROVINCIALE PERMETTE DI VALUTARE LE ESIGENZE ECONOMICHE, AMBIENTALI E SOCIALI DEI CITTADINI DA PARTE DEI DECISORI POLITICI A QUALSIASI LIVELLO DI GOVERNO

4 J. E. Stiglitz, A. K. Sen, J. P. Fitoussi, *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Parigi 2009, p. 12.

5 E. Giovannini, A. Morrone, T. Rondinella, L. Laura, *L'iniziativa Cnel-Istat per la misurazione del Benessere equo e sostenibile in Italia*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 1/2012, pp. 125-36.

6 A. Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, in "Journal of Political Economy", 2/1957, pp. 135-150; M. Giuliani, S. A. Massari, *It's the economy, stupid. Votare in tempo di crisi*, il Mulino, Bologna 2018.

tano contestualmente la percezione individuale dell'insoddisfazione economica e dell'insicurezza, la delusione per il funzionamento del sistema politico e delle sue istituzioni democratiche come criticità in grado di diventare una "fonte di inquietudine".<sup>7</sup>

Quest'ultima riflessione ci riporta al complesso concetto di *well-being* e alla sua relazione con il comportamento di voto e con il carattere composito delle società moderne, che esprimono differenze profonde, in ragione dell'articolazione territoriale, in termini di reddito pro capite e di offerta di servizi e di opportunità. Convivono condizioni oggettive di riduzione delle risorse in circolo (reddito disponibile, posti di lavoro) e politiche pubbliche di sostegno al reddito e di presa in carico delle fragilità sociali ed economiche, in molti casi contestualizzate in ambiti territoriali circoscritti e dipendenti anche da modelli regionali di erogazione dei servizi e dalla percezione individuale di tutti questi elementi.

A far luce sulla componente del benessere, sono quegli studi che tengono conto dell'evoluzione postmaterialista:<sup>8</sup> lo sviluppo economico nelle società contemporanee lascia alle spalle i problemi spiccioli di sopravvivenza – in parte risolti con un rafforzamento delle forme di welfare – ponendo nuovi obiettivi di carattere esistenziale propri della nuova fase che pone in primo piano qualità della vita e dell'ambiente, la salute (inquinamento, sicurezza alimentare, naturalità) e l'integrità fisica. Il presupposto è che questi obiettivi diventino rilevanti laddove il principale problema di sopravvivenza sia stato risolto. Lo studio si basa sul concetto di *well-being* come dimensione composita, articolata in sub-dimensioni e basato su un'ipotesi di scalarità delle suddette priorità. La sicurezza economica può essere considerata, in un ordine ipotetico, la prima priorità ma, se questo obiettivo risulta anche parzialmente raggiunto, le altre dimensioni del benessere assumono una maggiore capacità esplicativa. Occorre, pertanto, chiedersi se il comportamento elettorale può essere legato alle condizioni di benessere economico e sociale e, in particolare, se il livello di partecipazione elettorale è più elevato in quei contesti territoriali

7 F. Bordignon, *Voto, crisi, democrazia: i fattori che spiegano il voto*, in F. Bordignon, L. Ceccarini, I. Diamanti (a cura di), *Le divergenze parallele. L'Italia: dal voto devoto al voto liquido*, Laterza, Bari 2018, pp. 183-211.; L. Morlino, F. Raniolo, *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, il Mulino, Bologna 2018; P. Segatti, F. Vegetti, *L'economia e il terremoto elettorale del 2018*, in H. M. Schadee, P. Segatti, C. Vezzoni (a cura di), *L'apocalisse della democrazia italiana alle origini di due terremoti elettorali*, il Mulino, Bologna 2019.

8 R. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University Press, Princeton 1977.

in cui le risorse economiche sono maggiori e i livelli di *well-being* superiori.

## L'ANALISI DEL NON VOTO PER IL LIVELLO DI BENESSERE

Ai fini dell'analisi, sono stati selezionati indicatori elementari del BES e dati sull'astensione, considerati a livello provinciale, per favorire la lettura esplicativa del comportamento dell'elettore in funzione delle dimensioni economiche e sociali.

Il territorio diventa lo spazio dove si osservano il “vuoto” e il “pieno” delle politiche pubbliche, la presenza di servizi e di opportunità di lavoro ma anche la mancanza di prestazioni pubbliche e di funzionalità degli enti amministrativi locali. Vere e proprie differenze strutturali emergono soprattutto tra aree all'interno di alcuni territori regionali e in modo più marcato tra il Nord e il Sud del paese.

Si profila un'Italia a due velocità soprattutto riguardo alla qualità dei servizi – tra cui, raccolta differenziata e servizi per l'infanzia (Figura 1) –, all'efficienza degli enti locali (Figura 2) e alla struttura del mercato del lavoro, marcatamente in termini di partecipazione della fascia d'età giovanile, rispetto alle più rilevanti dimensioni economiche e sociali. Dall'analisi della distribuzione dell'astensione a livello provinciale emergono pure differenze territoriali importanti sia in occasione della consultazione referendaria del 2016 (Figura 3) sia delle elezioni politiche del 2018 (Figura 4).

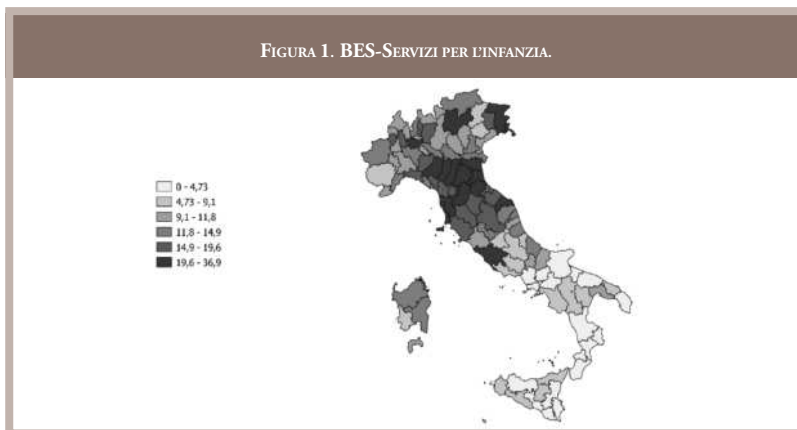


FIGURA 2. BES-CAPACITÀ DI FINANZIAMENTO INTERNO DEI COMUNI.

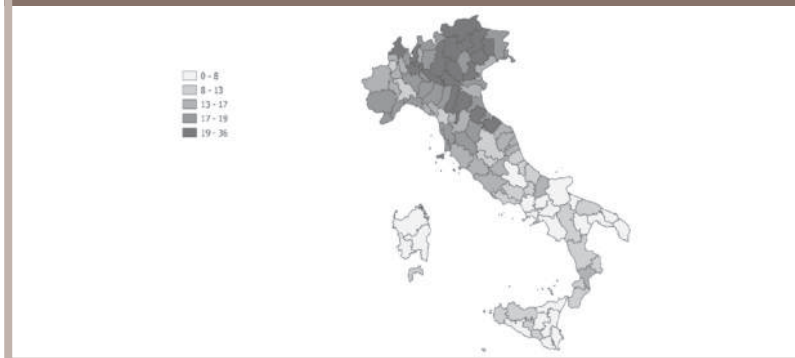


FIGURA 3. ASTENSIONE AL REFERENDUM COSTITUZIONALE 2016 (%).

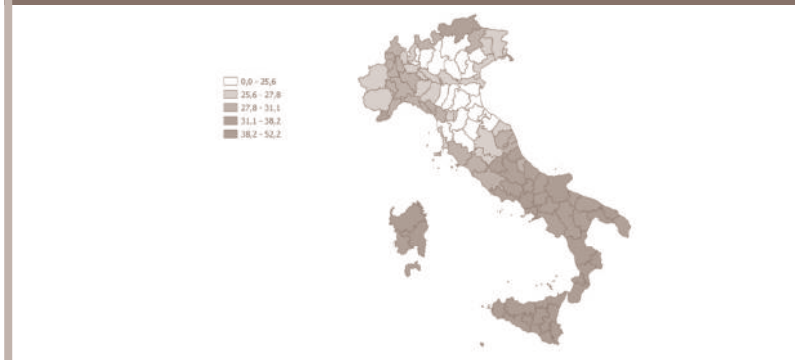
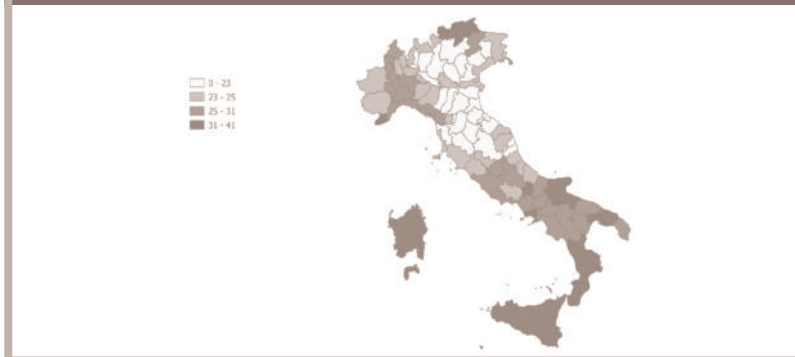


FIGURA 4. ASTENSIONE ALLE ELEZIONI POLITICHE DEL 2018 (%).



Da un'analisi in chiave esplicativa delle relazioni tra indicatori del benessere e comportamento elettorale (Tabella 1), l'astensione al referendum del 2016 si colloca all'interno di una lettura tradizionale che spiega i tassi di astensionismo in ragione della perifericità economica che le province italiane presentano. Questo trova conferma nel tasso di mancata partecipazione al lavoro (4,725), nella presenza di pensionati a basso importo (1,914) e nella relazione inversa rispetto al tasso di ingresso in sofferenza dei prestiti bancari delle famiglie (-0,778). In questo caso, l'accesso al credito e le conseguenti criticità sono limitati a coloro che possono, almeno in origine, produrre delle credenziali di solvibilità.

A queste variabili si aggiunge il peso notevole (6,480) del valore assunto dai giovani che non studiano e non lavorano (NEET). Dal punto vista esplicativo assumono rilevanza le variabili che manifestano una relazione di direzione inversa rispetto ai valori dell'astensione: raccolta differenziata dei rifiuti urbani (-5,103), grado di finanziamento interno dei comuni (-4,036) e capacità di riscossione (-3,049), tutte riconducibili a un basso livello di rendimento istituzionale degli enti locali che manifesta tradizionalmente una grande variabilità interregionale<sup>9</sup> mentre la relazione è diretta rispetto alla presenza di fonti di energia rinnovabile (1,082).

Nello stesso contesto assumono rilevanza variabili relative alla dimensione della sicurezza: un rapporto diretto con gli "altri delitti violenti denunciati" (4,814) e un rapporto inverso (-6,137) con "delitti diffusi denunciati" (borseggi, scippi) che non vengono denunciati quando i cittadini hanno poca fiducia nella possibilità di ottenere giustizia in seguito a una denuncia.

Anche la qualità dei servizi esprime una precisa polarità. L'astensionismo è spiegato dalla emigrazione ospedaliera in altre Regioni (1,276), da un mancato accesso ai servizi comunali per l'infanzia (-3,292) e dal valore della speranza in vita in buona salute (-2,791). Soffermandosi sui modelli che analizzano l'astensionismo di genere, si evidenzia un quadro delle variabili esplicative immutato per le donne con un rafforzamento della significatività di variabili aggiuntive per gli uomini: tasso di occupazione giovanile 15-29 anni (1,452), reddito disponibile per famiglia (-0,793), laureati e altri titoli terziari (-0,823). Alle successive elezioni politiche 2018, l'astensione (Tabella 1) è dipendente da un numero inferiore di variabili, solo in parte sovrappo-

9 S. Vassallo, *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, il Mulino, Bologna 2013.



TABELLA 1. REFERENDUM COSTITUZIONALE 2016 E ELEZIONI POLITICHE 2018: ASTENSIONE E INDICATORI BES.						
INDICATORE	ASTENSIONE REFERENDUM			ASTENSIONE POLITICHE		
	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine
<b>ECONOMIA E MERCATO DEL LAVORO</b>						
Tasso di mancata partecipazione al lavoro	4,725***	5,359***	5,244***	5,325***	4,732***	5,838***
Tasso di occupazione giovanile (15-29 anni)		1,452*		1,718*	1,985**	1,462*
Reddito disponibile per famiglia		-0,793*				
Pensionati con pensione di basso importo	1,914**	2,244***	1,673**	1,664*	1,866**	1,513*
Tasso di ingresso in sofferenza dei prestiti bancari alle famiglie	-0,788**	-1,018***	-0,648*	-1,127***	-1,201***	-1,046**
Mobilità dei laureati italiani (25-39 anni)	-1,019**		-1,295**			
<b>ISTRUZIONE E FORMAZIONE</b>						
Laureati e altri titoli terziari (25-39 anni)		-0,823*		-0,754*	-0,741*	-0,767*
Giovani che non lavorano e non studiano (NEET)	6,480***	5,483***	7,003***	4,177***	3,527***	4,773***
<b>AMBIENTE</b>						
Energia da fonti rinnovabili	1,082*	1,070*	1,100*			
Raccolta differenziata dei rifiuti urbani	-5,103***	-4,546***	-5,606***	-3,796***	-3,206***	-4,326***
<b>ISTITUZIONI</b>						
Comuni: grado di finanziamento interno	-4,036***	-3,622***	-4,409***	-2,741***	-2,245***	-3,191***
Comuni: capacità di riscossione	-3,049***	-2,748***	-3,342***	-1,906***	-1,643***	-2,164***
<b>SICUREZZA</b>						
Omicidi	1,142*	1,118*		1,036*	0,969*	1,101*
Altri delitti violenti denunciati	4,814***	4,448***	5,682***	3,351***	2,956***	3,698***
Delitti diffusi denunciati	-6,137***	-5,666***	-6,963***	-4,031***	-3,527***	-4,502***
<b>QUALITA' DEI SERVIZI</b>						
Speranza di vita alla nascita	-2,791***	-2,664***	-2,899***	-2,257***	-2,032***	-2,456***
Bambini che hanno usufruito di servizi comunali per l'infanzia	-3,292***	-3,034***	-3,536***	-2,316***	-1,931***	1,276**
Emigrazione ospedaliera in altra regione	1,276**	0,926*	1,616**			
NOTA: *p<.05, **p<.01, ***p<.001.						

nibili a quelle già individuate per l'astensione al referendum. Anche in questo caso rimangono rilevanti le variabili nell'area dell'economia e del lavoro: il tasso di mancata partecipazione al lavoro (5,325), il tasso di occupazione giovanile (1,718), le pensioni di basso importo (1,664) e una relazione inversa con il tasso di ingresso in sofferenza dei prestiti bancari alle famiglie (-1,127).

Gli indicatori dell'istruzione evidenziano la presenza di criticità: la presenza di giovani NEET (4,177) e una relazione inversa con laureati e altri titoli terziari (-0,754). Significative nei modelli le variabili relative al rendimento istituzionale dei Comuni (grado di finanziamento interno, -2,741; capacità di riscossione, -1,906), alla raccolta differenziata (-3,796) e alla qualità dei servizi (bambini che hanno fruito di servizi per l'infanzia, -2,316; speranza di vita in buona salute, -2.257).

Nel modello relativo alla sicurezza hanno capacità esplicativa tutti gli indicatori: omicidi (1,036), altri delitti violenti denunciati (3,351), delitti diffusi denunciati (-4,031).

In conclusione, la crisi economica del 2008 ha modificato le condizioni e le prospettive di vita di milioni di persone, accentuata anche da una contemporanea crisi dei sistemi di welfare locale e di risposta istituzionale. Il non voto emerge nei contesti dove si riducono le risorse economiche e diminuiscono le occasioni di lavoro ma anche laddove tutto questo si accompagna a una bassa qualità dei servizi alla persona e a un basso rendimento istituzionale dei Comuni. Questi elementi consentono di ricostruire alcune caratteristiche del contesto in cui il comportamento astensionista si sviluppa. La qualità del benessere e i suoi costrutti di base continuano a fornire conoscenze cruciali utili non solo per l'attività di programmazione svolta dagli organi istituzionali ai fini dell'allocazione delle risorse ma anche per gli attori politici per riflettere sull'aumento dell'astensionismo in Italia e predisporre strumenti per invertire un andamento sempre più orientato verso la crescita.

**Mariella Mirabelli**  
*insegna Sociologia dei fenomeni politici*  
*all'Università della Calabria*

## ISTITUZIONI E PARTECIPAZIONE POLITICA

La crisi della rappresentanza politica si riflette nella più ampia crisi regolativa che caratterizza gli Stati e che ha comportato una ridefinizione dei processi e degli equilibri istituzionali, della fiducia e legittimazione del sistema, del rapporto tra cittadini e istituzioni politiche. Il venire meno dell'equilibrio assicurato dalla regolazione sociale garantita dallo Stato e da una redistribuzione "socialmente equa" dei vantaggi della crescita economica ha accresciuto la sfiducia nelle istituzioni pubbliche e il sentimento di insoddisfazione dei cittadini per la mancanza di risposte alle problematiche e alle istanze poste dal basso, influenzando sul calo della partecipazione politica. In altri termini la distanza percepita dai cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche è strettamente correlata con la crisi di legittimazione politica e con l'erosione delle basi di consenso e di fiducia negli attori tradizionali della rappresentanza.<sup>1</sup>

In questo quadro l'agire istituzionale dovrebbe essere orientato a comprendere le ragioni che stanno alimentando la sfiducia verso la classe dirigente e l'azione politica dovrebbe individuare modi e forme di relazione capaci di ristabilire equilibri e legami. Ripartendo dalle istituzioni si può aggiungere un tassello importante alla comprensione della crisi della partecipazione elettorale<sup>2</sup> come esito di un processo di disintermediazione della politica favorito, tra gli altri fattori, dalla crisi nella capacità di regolazione degli Stati.

Le istituzioni, che costituiscono la struttura fondamentale della società e il legame che ne consente un ordinato funzionamento, infatti, si configurano come sistemi di norme e regole che controllano la conformità dei comportamenti individuali agli orientamenti valoriali della comunità di cui fanno parte.<sup>3</sup> In termini generali è possibile

- 1 L. Viviani, *Sacralizzazione del popolo e politica della disintermediazione. La sfida populista alla liberal-democrazia*, in "Quaderni di Teoria Sociale", 2/2018.
- 2 D. Fruncillo, *Urna nel silenzio*, Ediesse, Roma 2004.
- 3 T. Parsons, *Prolegomena to a Theory of Social Institutions*, in "American Sociological Review", 3/1990, pp. 319-33; S. N. Eisenstadt, *Istituzionalizzazione e Change*, in "American Sociological Review", 2/1964, pp. 235-47.

definire le istituzioni come «strutture e attività cognitive, normative e regolative che conferiscono stabilità e significato al comportamento sociale». <sup>4</sup> Attraverso la capacità regolativa che esercitano, le istituzioni riducono l'incertezza, definiscono i confini entro cui il comportamento umano si svolge e facilitano il coordinamento e il mantenimento dell'ordine nella società. Le istituzioni costituiscono i luoghi della formulazione delle politiche pubbliche, della rappresentanza, della definizione delle regole che consentono lo svolgimento ordinato delle diverse interazioni.

North definisce le istituzioni come «le regole del gioco di una società a cui gli attori sociali devono attenersi nelle loro interazioni o, più formalmente, i vincoli che gli uomini hanno definito per disciplinare i loro rapporti». <sup>5</sup> Vincoli e regole formali, così come codici morali, norme di comportamento e convenzioni informali, trasmessi dalla cultura nei tempi lunghi della storia, contribuiscono a regolare le relazioni tra gli individui e lo scambio di mercato. Le istituzioni collegano il passato al presente e al futuro, e la storia è in gran parte il racconto della loro graduale evoluzione all'interno della quale i sistemi economici e sociali si configurano come parte di una sequenza storica di eventi. Questo non significa che il passato determini il presente, ma che gli assetti regolativi influenzano le principali caratteristiche e i percorsi di cambiamento. <sup>6</sup> Le istituzioni, quindi, possono essere considerate come una chiave interpretativa delle interazioni tra politica e società in quanto l'azione sociale, orientata da sistemi soggettivi e condivisi di significato guida il comportamento dando vita a determinate logiche di azione. <sup>7</sup>

Nei processi di crescita delle società l'aspetto della regolazione diventa centrale in quanto i gruppi dirigenti, nei diversi ambiti istituzionali, sono chiamati a recepire le nuove istanze e le variazioni nei valori fondativi e nelle culture, ad assorbire le diverse richieste del sistema sociale nella definizione delle politiche, a confrontarsi con nuove forme di produzione e di regolazione del mutamento che vengono riconosciute come legittime. La capacità delle istituzioni di regolare i processi è alla base della possibilità di ridurre la distanza tra istitu-

4 W. R. Scott, *Institutions and organizations*, Sage, Thousand Oaks, 1995, p. 33.

5 D. C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna 1997, p. 23.

6 L. Burrone, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, il Mulino, Bologna 2016, p. 9.

7 V. Borghi, M. Magatti, *Mercato e società. Introduzione alla sociologia economica*, il Mulino, Bologna 2002.

zioni e cittadini consentendo percorsi di inclusione e di integrazione. Anche i processi economici, nei diversi periodi storici, si sono istituzionalizzati sulla base delle intersezioni tra le diverse espressioni della vita comunitaria caratterizzata dalla reciprocità, delle amministrazioni statali connotate dalla redistribuzione, del mercato dominato dallo scambio.<sup>8</sup> Ne consegue che la presenza di strutture istituzionali forti consente una migliore organizzazione sociale e incentiva la diffusione di relazioni sociali in grado di generare cooperazione, consenso e fiducia diffusa. Acemoglu e Robinson<sup>9</sup> sostengono che il destino delle nazioni è condizionato dal tipo di istituzioni prevalenti, quelle estrattive ed elitarie distribuiscono in maniera diseguale le risorse, sfruttano la popolazione, riducono gli incentivi e la capacità di iniziativa economica; le istituzioni inclusive favoriscono la crescita della società in quanto assicurano l'ordine, rendono prevedibile il funzionamento della pubblica amministrazione, promuovono i servizi essenziali, tutelano i diritti, favoriscono l'iniziativa individuale, forniscono beni collettivi e riducono le diseguaglianze. Laddove si diffondono buone istituzioni sarà assicurata la partecipazione dei cittadini alle attività sociali ed economiche, saranno diffusi servizi di qualità in maniera tale da garantire uguali opportunità di accesso ai processi democratici e di mercato.

La mancanza di integrazione e reciprocità tra le sfere istituzionali comporta l'aumento della distanza tra crescita economica e coesione sociale che ha come effetto una evidente debolezza nella capacità di rappresentanza dei gruppi sociali più deboli e una crescita delle diseguaglianze. Le differenze che si generano non riguardano solo il reddito e l'occupazione, ma le distanze che separano gli individui che possono essere individuate in diverse dimensioni e sono relative anche alla fruizione dei diritti come la salute, l'istruzione, la sicurezza, la giustizia. Le società estrattive, come sostenuto da Acemoglu e Robinson, si caratterizzano per un elevato grado di diseguaglianza che influisce sulle politiche orientate a consentire l'estrazione di rendite a beneficio di pochi senza garantire una crescita basata sull'innovazione e sull'inclusione, orientamento che, invece, caratterizza le istituzioni

LA CAPACITÀ DELLE  
ISTITUZIONI DI REGOLARE I  
PROCESSI È ALLA BASE DELLA  
POSSIBILITÀ DI RIDURRE LA  
DISTANZA TRA ISTITUZIONI  
E CITTADINI CONSENTENDO  
PERCORSI DI INCLUSIONE E  
DI INTEGRAZIONE

8 K. Polanyi, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 1981.

9 J. A. Acemoglu, J. A. Robinson, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di prosperità, potenza e povertà*, il Saggiatore, Milano 2013.

inclusive.<sup>10</sup> Come già detto, le cause e le conseguenze delle disuguaglianze, intese come disparità dei risultati e delle opportunità, sono ascrivibili non solo alle variabili economiche, ma soprattutto ai fattori istituzionali che influenzano l'applicazione concreta delle regole e il funzionamento delle organizzazioni che condizionano l'attuazione concreta delle politiche e la fruizione dei diritti di cittadinanza e la qualità dei servizi fondamentali. La "trappola delle istituzioni", di cui parla Trigilia, induce percorsi di adattamento che riproducono la debolezza della società civile e della sfera pubblica e che spostano l'attenzione dal modo in cui le organizzazioni pubbliche possono incidere sull'offerta di servizi pubblici la cui qualità sia garantita a tutti i cittadini riducendo, di fatto, le disuguaglianze. «Si tratta di un aspetto fondamentale degli obiettivi di coesione territoriale che chiama in causa non solo le politiche ma un cambiamento delle istituzioni intese come pratiche sociali condivise che le renda più sensibili a interessi collettivi».<sup>11</sup> È anche importante una complementarità istituzionale, in quanto la complessità relativa alla multidimensionalità delle disuguaglianze necessita di interventi non solo di redistribuzione, ma di complessiva integrazione delle diverse politiche.

In altri termini si evidenzia la stretta relazione tra le forme di regolazione sociale ed economica e l'assetto del sistema politico che può determinare situazioni caratterizzate da dinamismo economico, ma da elevate e crescenti disuguaglianze. Tale situazione può determinare una sotto-rappresentanza dei gruppi economicamente e socialmente più deboli che si rifugiano nell'astensione o nel populismo. I partiti politici risultano indeboliti e soggiogati da logiche di personalizzazione delle leadership e da forme di disintermediazione della politica che si traduce in sfiducia nei confronti della performance democratica e si accompagna a una vera e propria disaffezione dei cittadini verso la politica e l'apparato istituzionale.<sup>12</sup>

La sovrapposizione tra elementi di natura socioeconomica, come l'aumento delle disuguaglianze sociali, i processi di esclusione sociale e le differenti possibilità di accesso alle risorse e, nella sfera politica, la crescente sfiducia nei corpi intermedi, come i partiti politici, e la delegittimazione della rappresentanza politica hanno contribuito all'indebolirsi di questi legami, investendo la legittimazione delle

10 M. Franzini, *Le disuguaglianze nel Mezzogiorno e le loro conseguenze per lo sviluppo economico*, in "Meridiana", 94/2019, pp. 87-98.

11 C. Trigilia, *Disuguaglianze pubbliche e private nel Mezzogiorno*, in "Meridiana", 94/2019, pp. 119-136.

12 L. Morlino, M. Tarchi (a cura di), *Partiti e caso italiano*, il Mulino, Bologna 2006.

istituzioni democratiche e il loro rapporto con le istituzioni economico-capitalistiche.<sup>13</sup>

La difficoltà di attuare politiche di redistribuzione a favore dei gruppi più deboli che vengono sottorappresentati si accompagna alla crescente personalizzazione della leadership e alla disintermediazione della politica, determinando un rifugio nell'astensione o nel populismo che influisce sul sistema di bilanciamento dei poteri, indebolisce le istituzioni in quanto mediazioni, mette in discussione il rapporto tra la società e i vertici che la governano e rischia di minare le basi stesse della società civile, esponendola ai rischi di pericolose involuzioni. Nello specifico, ci riferiamo all'emergere di condizioni d'insicurezza sociale,<sup>14</sup> che rimandano alla governabilità e alla regolazione di problemi sempre più complessi da parte della politica (la globalizzazione, l'aumento delle diseguaglianze e la frammentazione sociale, la moltiplicazione delle domande sociali) e a fenomeni degenerativi delle istituzioni politiche ed economiche (corruzione, clientelismo, neopatrimonialismo).

La distanza crescente tra cittadini e Stato ha accresciuto la sfiducia sistemica e la delegittimazione di alcune istituzioni determinando vuoti di rappresentanza, favorendo la personalizzazione della politica e superando il ruolo di mediazione svolto dai corpi intermedi della politica. La crisi di legittimazione della rappresentanza e dei partiti e la tendenza alla disintermediazione possono essere interpretate come "effetti" dell'indebolirsi dei legami tra individui e istituzioni.

LA DIFFICOLTÀ DI  
ATTUARE POLITICHE  
DI REDISTRIBUZIONE A  
FAVORE DEI GRUPPI PIÙ  
DEBOLI CHE VENGONO  
SOTTORAPPRESENTATI  
SI ACCOMPAGNA  
ALLA CRESCENTE  
PERSONALIZZAZIONE  
DELLA LEADERSHIP E ALLA  
DISINTERMEDIAZIONE  
DELLA POLITICA,  
DETERMINANDO UN  
RIFUGIO NELL'ASTENSIONE  
O NEL POPULISMO

13 C. Trigilia, *op. cit.*

14 R. Castel, *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino 2004.

## **L'ASTENSIONISMO ELETTORALE IN LOMBARDIA E LAZIO. UNA PARENTESI O UNA TENDENZA?**

Le recenti elezioni regionali del 12 e 13 febbraio 2023, che hanno riguardato la Lombardia e il Lazio, hanno mostrato un clamoroso tracollo della partecipazione elettorale, registrando un tasso di astensionismo troppo marcato, tale da suscitare preoccupazione da parte di studiosi, politici e addetti ai lavori.

Per avere un'immediata istantanea di quanto accaduto, basta guardare i due risultati. In Lombardia, la più importante, ricca e popolosa Regione italiana, su 8.010.538 aventi diritto al voto, si sono recati alle urne 3.339.019 elettori, ovvero il 41,6%. Nelle elezioni precedenti, svoltesi il 4 marzo 2018, ma in concomitanza con le elezioni politiche – fattore questo molto importante – ai seggi si erano presentati 5.762.459 cittadini lombardi su 7.882.633, ossia il 73,1%. In pratica, tra un'elezione regionale e l'altra si sono persi quasi 2 milioni e mezzo di elettori (per la precisione 2.423.440).

Ancora più allarmante è stato il tracollo nel Lazio, dove alle urne si sono recati appena 1.782.656 elettori su 4.791.612 aventi diritto, vale a dire il 37,2%. Anche nella Regione della capitale si era votato il 4 marzo 2018 e in quella occasione ben 3.181.235 elettori su 4.780.090 (il 66,5%) erano andati a compiere il proprio dovere civico. In questo caso la fuga è stata di 1.398.579 votanti.

Da quando nel 2000 è stata introdotta l'elezione diretta del presidente di Regione, sia per la Lombardia che per il Lazio, la competizione nel 2023 è stata quella con il più alto tasso di astensionismo elettorale. In tutti gli altri precedenti, peraltro svoltisi sempre in contemporanea anche in caso di elezioni anticipate, la partecipazione si era mantenuta sempre su valori molto più elevati. In Lombardia, nelle regionali del 2000 votarono 5.742.208 elettori (75,6%). Cinque anni dopo gli elettori erano 5.573.739 (73%). Un calo importante



si è registrato nelle regionali del marzo 2010, quando alle urne sono andati “solo”, si fa per dire, 4.973.519 lombardi, il 64,6%. La tendenza, però, è stata immediatamente invertita nelle elezioni anticipate svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013, dove hanno votato 5.938.044 elettori, il 76,7%. Va detto, tuttavia, che anche in questo caso, come poi accadrà cinque anni dopo, si votava lo stesso giorno delle politiche e ciò certamente ha implicato una maggiore attivazione di interesse e una maggiore partecipazione.

Simile è stato l'andamento del Lazio. Qui nell'aprile del 2000 si recarono alle urne 3.212.420 aventi diritto, ovvero il 71,6%. Cinque anni dopo gli elettori erano addirittura aumentati: 3.349.348, ovvero il 72,6%. Nel 2010, a scadenza naturale, si registra una flessione più netta e alle urne vota appena il 60,9% degli aventi diritto, ovvero 2.875.469 elettori. Anche nel Lazio, come in Lombardia, si svolge un'elezione anticipata, e anche in questo caso, coincidendo le regionali con le politiche, la partecipazione è tornata a salire: 3.423.284 votanti, 71,9% (febbraio 2013).

Confrontando sinotticamente le due Regioni, si notano tendenze praticamente identiche. Entrambe nelle prime due elezioni dirette del presidente presentano una buona percentuale di partecipazione, che poi diminuisce nel 2010 ma, quasi certamente spinta dalla concomitanza con le elezioni politiche, torna a risalire nel 2013 e nel 2018. Insomma, le elezioni politiche pare abbiano invertito un trend che però, pur se evidente, non appariva così preoccupante. Quello che invece lascia piuttosto sconcertati è il brusco calo che si registra nel 2023 e che va oltre ogni aspettativa.

Trovare le ragioni di questo fenomeno è un esercizio non semplice, e per tentare di farlo è opportuno porre alcune premesse. Esse sono molto importanti poiché possono fornire una cornice interpretativa un po' più chiara dell'astensionismo elettorale, che va inserito dentro una tendenza di più lungo periodo e che non riguarda solo il nostro paese.

Osservando le democrazie più avanzate, già a partire dai primi anni Ottanta l'assenteismo elettorale ha cominciato a manifestarsi in ma-

CONFRONTANDO LOMBARDIA E LAZIO SI NOTANO TENDENZE PRATICAMENTE IDENTICHE. ENTRAMBE NELLE PRIME DUE ELEZIONI DIRETTE DEL PRESIDENTE PRESENTANO UNA BUONA PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE, CHE POI DIMINUISCE NEL 2010 MA TORNA A RISALIRE NEL 2013 E NEL 2018. LASCIA INVECE SCONCERTATI IL BRUSCO CALO DEL 2023

niera sempre più preponderante. Esso è andato poi accompagnandosi ad altri fenomeni quali l'aumento della volatilità elettorale e la diminuzione degli iscritti nei partiti. Questi tre fenomeni sono all'origine di quel "vuoto" di cui parlava il politologo Peter Mair, che ha sancito il declino della democrazia dei partiti e che ha allontanato sempre più la società civile dalla società politica, i cittadini dalle istituzioni.

Anche da noi l'assenteismo elettorale è comparso nello stesso periodo, soprattutto in elezioni diverse da quelle politiche e nei referendum, con percentuali molto più marcate nel Meridione e meno nella Zona rossa, con l'area del Nord-Ovest più partecipativa del Nord-Est.

In generale, l'astensionismo è stato correlato dagli studiosi a una maggiore o minore presenza di "capitale sociale". In questo senso, ha avuto molta importanza la lettura di Robert Putnam, che aveva tracciato una mappa del civismo delle Regioni italiane, evidenziando come proprio nella Zona rossa, e in Emilia-Romagna in particolare, vi fossero un maggiore coinvolgimento e una più marcata partecipazione dei cittadini. Eppure, proprio l'Emilia-Romagna, nelle elezioni regionali svoltesi nel novembre del 2014, ha registrato uno dei più grandi tracolli della partecipazione elettorale. In quell'occasione si sono presentati alle urne appena 1.304.841 elettori su 3.460.402 di aventi diritto, il 37,7%. La Regione simbolo della tradizione civica, in quella circostanza, si è vista superare persino dalla Calabria, tradizionalmente una delle Regioni più astensioniste (qui la percentuale di votanti è stata del 44%). Nelle elezioni successive, però, l'Emilia-Romagna ha invertito questa tendenza; infatti, nel gennaio del 2020 gli elettori sono tornati ad essere 2.373.974, il 67,6%.

Il caso dell'Emilia-Romagna può essere un utile precedente con il quale comparare quanto avvenuto in Lombardia e nel Lazio. Esso, infatti, è rimasto un caso isolato, più simile a una parentesi che non a una tendenza vera e propria e perciò anche nel 2023, nei contesti in esame, potrebbe essersi verificato un fenomeno analogo.

Ci sono, però, altri elementi che colpiscono l'attenzione per quanto avvenuto in Lombardia e nel Lazio e che vanno approfonditi. Intanto, nelle due città capoluogo di Regione, ovvero la capitale politica e quella economica del paese, l'astensione è stata uguale al resto della Regione, anzi nel caso Roma addirittura superiore. Nella città capitolina si sono recati ai seggi appena 782.367 elettori su 2.363.059,

vale a dire il 33,1% (a fronte di un tasso di partecipazione regionale del 37,2%). Viceversa, Milano ha registrato una partecipazione del 42,1% (435.523 elettori su 1.032.825), in linea con il 41,6% dell'intera Regione. Questo dato è interessante perché, in genere, le aree metropolitane sono più inclini a partecipare elettoralmente rispetto ai centri più piccoli. Questa volta, invece, le grandi città hanno assunto le fattezze delle città più piccole, anzi nel caso di Roma hanno addirittura fatto peggio.

Un secondo elemento da sottolineare riguarda le tematiche che hanno fatto da sfondo a queste elezioni. A tal proposito, appare abbastanza evidente che una delle *issues* più importanti sia stata quella della pandemia del Covid-19. Non è un caso che i due assessori uscenti alla Sanità, rispettivamente Letizia Moratti in Lombardia e Alessio Amato nel Lazio, si siano candidati alla presidenza.

La gestione dell'emergenza pandemica è stata diametralmente opposta nelle due Regioni. In Lombardia, il Covid ha fatto un numero molto elevato di vittime e spesso le amministrazioni pubbliche sono state chiamate in causa per non essere state in grado di prevenire il contagio e per non aver saputo gestire in maniera più efficace l'emergenza. Si pensi al ritardo nella campagna vaccinale, nelle forniture agli ospedali, alla scarsa attenzione data al virus nelle RSA. Viceversa, nel Lazio, dove, va detto, il virus è arrivato dopo, lasciando quindi "più tempo" per prepararsi, la pandemia ha avuto un impatto meno drammatico e le istituzioni si sono dimostrate molto più adeguate nella gestione dell'emergenza.

Nonostante queste opposte premesse, il risultato è stato il medesimo: sia in Lombardia che nel Lazio ha vinto la coalizione di centrodestra, ma, soprattutto, in entrambe c'è stato un tracollo della partecipazione. A interferire in questo dato non c'è stato neanche l'elemento "novità". Mentre in Lombardia, infatti, si ripresentava il presidente uscente Attilio Fontana, confortato dai sondaggi, nel Lazio non c'era il candidato uscente e tutti coloro che concorrevano per la carica di presidente lo facevano per la prima volta.

Una prima spiegazione di questa forte astensione potrebbe essere il fatto che queste elezioni si sono svolte appena cinque mesi dopo le politiche e ciò avrebbe potuto sottoporre i cittadini a una sorta di "stress elettorale" che ha finito per allontanare gli elettori. Ciò potrebbe essere vero, soprattutto per la Lombardia. Qui, infatti, alle

elezioni politiche del settembre 2022 l'affluenza era stata del 70% contro il 63,9% registrato a livello nazionale, il tasso più basso nella storia repubblicana; nel Lazio, invece, l'affluenza era stata del 64,3%, in linea con il dato nazionale.

Lo "stress elettorale", però, potrebbe avere anche un effetto opposto all'astensione, potendo generare presso molti elettori un sentimento di rivincita tale da mobilitarli maggiormente.

Ciò, tuttavia, non è avvenuto, come hanno rilevato diversi analisti e studiosi, per via della scarsa competitività con cui si sono celebrate queste elezioni e per l'ambigua strategia delle opposizioni. Dopo le politiche del 2022 e la vittoria del centrodestra a guida Fratelli d'Italia, tutti i sondaggi davano per certa sia in Lombardia che nel Lazio l'affermazione della compagine governativa. Non solo. In queste due regioni le opposizioni si sono presentate con coalizioni totalmente diverse. In Lombardia il PD si è alleato con il M5S mentre il Terzo polo è andato da solo, scegliendo come capolista proprio Letizia Moratti, in rotta con il presidente Fontana. Nel Lazio, invece, PD e 5 Stelle, che avevano governato insieme, si sono presentati divisi con il Terzo polo coalizzato col partito del Nazareno.

Queste diverse divisioni delle opposizioni hanno certamente reso meno competitiva la corsa elettorale e senza dubbio hanno spinto molti elettori a restare a casa. Una parziale conferma di ciò viene dalle più recenti elezioni regionali svoltesi nel Friuli-Venezia Giulia, dove si è votato il 2 e 3 aprile 2023. Anche in questo caso l'esito appariva scontato, con la riconferma del presidente uscente Massimiliano Fedriga, anche in questo caso le opposizioni viaggiavano separate, con PD e 5 Stelle uniti e Terzo polo separato, e anche in questo caso l'affluenza ha registrato un calo significativo toccando quota 45,3%; nel confronto precedente del 2018 la partecipazione era stata leggermente più alta, 49,6%.

È difficile trarre dai dati dell'astensione di Lombardia e Lazio interpretazioni certe anche perché essa rimane in parte un fenomeno troppo multiforme, che nasconde sintomi diversi, dalla disaffezione alla sfiducia, alla protesta. Certamente, il caso in esame potrebbe as-

UNA SPIEGAZIONE DELLA FORTE ASTENSIONE POTREBBE ESSERE IL FATTO CHE LE ULTIME ELEZIONI REGIONALI NEL LAZIO E IN LOMBARDIA SI SONO SVOLTE APPENA CINQUE MESI DOPO LE POLITICHE E CIÒ PUÒ AVER SOTTOPOSTO I CITTADINI A UNA SORTA DI "STRESS ELETTORALE" CHE HA FINITO PER ALLONTANARE GLI ELETTORI

somigliare a un'eccezione, almeno nella sua gravità, come fu per l'Emilia-Romagna nel 2014. Un'eccezione che rientra dentro una più generale tendenza delle democrazie avanzate ad avere tassi di partecipazione non più alti come un tempo. Quella che emerge da queste elezioni, semmai, è una maggiore indipendenza tra voto e capitale sociale, con una specie di "meridionalizzazione" della partecipazione elettorale che coinvolge sia la ricca Lombardia che il Lazio, rendendo più periferico il voto nei grandi centri urbani. A dimostrazione che il malessere democratico può manifestarsi ovunque e può approfondire quel solco tra politica e società formatosi con la smobilitazione dei partiti.



**I FATTI**  
MONDO





**Laura Boldrini**

*è deputata del Partito Democratico*

## LE PROTESTE CONTRO NETANYAHU E LA QUESTIONE PALESTINESE

Il 4 novembre del 1995, a Tel Aviv, l'attivista di estrema destra Yigal Amir uccideva il primo ministro israeliano Yitzhak Rabin, insignito l'anno precedente del Premio Nobel per la pace insieme al presidente Shimon Peres e al leader palestinese Yasser Arafat. Ma proprio il suo impegno per il dialogo con i palestinesi e in particolare la firma degli Accordi di Oslo, che gli valsero il Premio Nobel, furono il motivo che mosse la destra israeliana a scagliarsi contro Rabin e che spinse Yigar Amir ad ucciderlo al termine di una manifestazione in favore del processo di pace. Un anno dopo, nel maggio del 1996, Benjamin Netanyahu fu eletto per la prima volta premier alla guida di una coalizione formata dal Likud, da partiti religiosi e da formazioni di destra.

Con le elezioni del 1° novembre 2022 Netanyahu è tornato a essere primo ministro per la sesta volta grazie al successo del suo partito, il Likud, che si è alleato con la coalizione Sionismo religioso, guidata da Itamar Ben Gvir e Bezalel Smotrich, con il partito ultraortodosso Shas e con l'altro partito religioso chiamato Giudaismo unito nella Torah: con 64 seggi sui 120 della Knesset, il sesto governo Netanyahu è il più a destra della storia di Israele.

Il governo Netanyahu si è insediato il 29 dicembre 2022 e pochi giorni dopo, il 4 gennaio 2023, ha chiarito subito le sue intenzioni: il ministro della Giustizia Yariv Levin ha presentato una riforma che ha l'obiettivo di indebolire pesantemente la Corte Suprema dando alla maggioranza parlamentare, e quindi al governo, il pieno controllo della magistratura. Se si considera che nel sistema unicamerale israeliano non c'è Costituzione scritta e che quindi i tribunali sono nei fatti l'unico contrappeso all'esecutivo, si comprende bene la gravità della decisione.

Ma qual è la ragione di fondo di questa riforma?

Certo, conta il fatto che Netanyahu sia sotto processo con accuse di corruzione, frode e abuso d'ufficio, ed è quindi forte in lui la tentazione di mettere la magistratura sotto il suo controllo politico. E conta anche ciò che riguarda Aryeh Deri, leader del partito ultraortodosso Shas, che si è visto negare proprio dalla Corte Suprema la possibilità di diventare ministro a causa delle sue precedenti condanne per corruzione ed evasione fiscale. E infine, a proposito di problemi con la giustizia, non si può dimenticare che Itmar Ben Gvir, il ministro della Sicurezza nazionale, leader del partito di estrema destra Potere Ebraico, nuovo uomo forte del governo israeliano, è stato accusato 46 volte e condannato 8 volte per vari reati, tra cui fomentazione di disordini, vandalismo, istigazione al razzismo e sostegno a un'organizzazione terroristica. Un curriculum niente male per colui che per ufficio dovrebbe difendere la sicurezza nazionale.

Ma non basta la somma di motivazioni personali di alcuni uomini del governo a giustificare la riforma Levin. C'è qualcosa di più e di più radicale: è la destra che fa la destra fino in fondo.

Dalla vasta e variegata area della destra israeliana, così come dalle formazioni ultraortodosse, la Corte Suprema e la magistratura sono viste come fumo negli occhi per le loro decisioni considerate eccessivamente liberali, come quelle che riguardano i diritti delle persone LGBT+ o quelle che consentono l'apertura delle attività commerciali durante le festività ebraiche o, ancora di più, come quella assunta dalla Corte nel 1979 che attestava che l'esproprio di terre palestinesi per "motivi di sicurezza" non poteva essere messo in atto per

costruire nuovi insediamenti ebraici in Cisgiordania, o come quella del 2020 che annullava la legge che permetteva allo Stato di espropriare terreni privati palestinesi su cui erano già state costruite case illegali di coloni. E il movimento dei coloni, base fondamentale del sostegno al governo, non poteva sopportare altri ostacoli giuridici alla propria volontà di annessione della Cisgiordania a Israele, che è infatti l'obiettivo dichiarato di alcune forze politiche della nuova maggioranza.

Che la posta in gioco fosse così alta lo hanno compreso subito migliaia di cittadini israeliani, che infatti fin dal 7 gennaio hanno iniziato a riempire le piazze di Tel Aviv e delle altre città israeliane per

DALLA VASTA E VARIEGATA AREA DELLA DESTRA ISRAELIANA, COSÌ COME DALLE FORMAZIONI ULTRAORTODOSSO, LA CORTE SUPREMA E LA MAGISTRATURA SONO VISTE COME FUMO NEGLI OCCHI PER LE LORO DECISIONI CONSIDERATE ECCESSIVAMENTE LIBERALI

protestare contro quel che molti iniziavano a denunciare come un tentativo di colpo di Stato. Le proteste sono proseguite per settimane e hanno visto allargarsi sempre di più il fronte degli oppositori di Netanyahu: movimenti della società civile, leader politici, intellettuali, rappresentanti delle imprese *high tech* molto influenti nel panorama economico israeliano, ex ufficiali dell'esercito e della diplomazia. Basti dire che quando Netanyahu ha deciso di venire a Roma per incontrare il governo italiano, è stato difficile trovare piloti disponibili a guidare l'aereo che doveva portarlo in Italia e l'interprete incaricata dall'ambasciata si è rifiutata di assolvere al compito. Talmente forti e partecipate sono state le proteste che alla fine, il 26 marzo 2023, il primo ministro Netanyahu è stato costretto ad annunciare "la sospensione" della lettura parlamentare della contestata riforma. Certamente una vittoria del movimento di protesta.

Ma questa decisione è stata criticata e ostacolata da alcuni settori di estrema destra del governo e in particolare dal leader di Potere Ebraico Itamar Ben Gvir, che per dare il suo consenso ha preteso la costituzione di un corpo speciale di "guardia nazionale" alle sue dirette dipendenze, cosa che è poi avvenuta il 1° aprile con un Consiglio dei ministri che ne ha varato l'istituzione. Nello stesso giorno, parlando davanti a una folla di manifestanti a Gerusalemme, lo scrittore David Grossman, uno dei più autorevoli animatori della protesta, ha pronunciato parole che fino a quel momento non si erano mai sentite nelle manifestazioni delle settimane precedenti: «Il nostro peggior errore – ha affermato – è la negazione di un fatto importante: siamo un paese che ne occupa un altro da 55 anni».

La questione palestinese, tranne che per pochi settori di attivisti, è stata però sostanzialmente rimossa dal movimento di protesta. Di questa situazione e delle ingiustizie che continuano a subire i palestinesi sotto il tallone di ferro dell'occupazione israeliana sono stata testimone io stessa nel giugno del 2022, durante una visita in Israele e nei Territori palestinesi occupati che ho svolto insieme ad alcune ONG israeliane e palestinesi che collaborano tra loro. Si tratta di Breaking the Silence, organizzazione israeliana formata da veterani ex militari che hanno svolto servizio in Cisgiordania; di B'Tselem, centro di informazione israeliano per i diritti umani nei territori occupati; dell'associazione israeliana Ta'ayush, composta sia da palestinesi sia da israeliani; del Palestinian Institute for Public Diplomacy,

ONG palestinese indipendente. Durante questa visita mi sono resa conto, ancora una volta, che descrivere ciò che avviene da oltre settanta anni in quei luoghi come un conflitto tra israeliani e palestinesi, quasi fossero entrambe realtà monolitiche, non corrisponde pienamente alla realtà. E ho potuto constatare che c'è sul terreno una situazione di grande tensione. Attentati e scontri hanno provocato decine di morti, sia israeliani sia palestinesi. La gente è stanca di guerre, di vivere nella paura, di veder quotidianamente violati – e qui parlo nello specifico dei palestinesi – diritti umani e civili fondamentali come il diritto di proprietà, l'accesso all'acqua, all'elettricità e la possibilità di autodeterminarsi.

C'è frustrazione nelle comunità palestinesi. Anche il governo Bennet, che aveva suscitato tante aspettative di cambiamento, autorizzò l'insediamento di 4000 nuove colonie sul loro territorio. Questa frustrazione è aggravata fra l'altro dalle divisioni interne tra gli stessi palestinesi (Hamàs a Gaza e ANP in Cisgiordania), e dal fatto che vengono continuamente rinviata le elezioni per l'Autorità Nazionale Palestinese. E questo indebolisce l'attuale dirigenza dell'ANP, che appare arroccata e timorosa rispetto alle novità che dal suo stesso popolo possono pervenire.

La preoccupazione per una situazione di tensione che risulta al momento senza sbocchi positivi e senza una prospettiva negoziale è condivisa anche dagli italiani presenti in quelle aree. Ci sono circa 20 ONG italiane che operano tra enormi e crescenti difficoltà nei Territori occupati e a Gerusalemme est. Queste ONG ci chiedono di sostenere il loro lavoro attraverso adeguati stanziamenti e facendo in modo che la ripresa dei colloqui di pace sia una priorità della nostra politica estera. Ed è condivisa, questa preoccupazione per la crescente violenza, anche dalla rete di organizzazioni cristiane e cattoliche che sono molto attive in iniziative di solidarietà.

Del disagio e della preoccupazione delle comunità cristiane locali si è fatto poi interprete il patriarca latino di Gerusalemme, Pierbattista Pizzaballa, il quale, commentando l'attacco della polizia israeliana alle esequie della giornalista Shireen Abu Akleh, ha affermato tra

IN ISRAELE LA GENTE È STANCA DI GUERRE, DI VIVERE NELLA PAURA, DI VEDER QUOTIDIANAMENTE VIOLATI, NEL CASO DEI PALESTINESI, DIRITTI UMANI E CIVILI FONDAMENTALI COME IL DIRITTO DI PROPRIETÀ, L'ACCESSO ALL'ACQUA, ALL'ELETTRICITÀ E LA POSSIBILITÀ DI AUTODETERMINARSI

l'altro: «Siamo sconvolti per le modalità ingiustificabili di quello che è accaduto e lo vogliamo denunciare e condannare in maniera chiara e inequivocabile. Le ragioni di sicurezza non possono giustificare un evento di questo genere, che colpisce la sensibilità della comunità cristiana e non solo, soprattutto in un momento così delicato come quello che stiamo vivendo». Sono stata io stessa testimone dell'emozione e del dolore che l'uccisione di questa brava giornalista di Al-Jazeera durante un raid israeliano a Jenin ha provocato tra i palestinesi e non solo.

Dopo averle reso omaggio nel cimitero del Patriarcato greco-ortodosso di Gerusalemme sul monte Sion, dove è sepolta, sono andata a incontrare Anton Abu Akleh, il fratello di Shireen. Mi ha ribadito la necessità di un'inchiesta internazionale indipendente per accertare le responsabilità della morte della sorella. Abbiamo fatto pressione anche nel Parlamento italiano verso il governo affinché spingesse per avviare questa inchiesta internazionale indipendente, ma nulla di concreto si è purtroppo ottenuto.

Sono stata poi in Cisgiordania, a Masafer Yatta, nella Firing Zone 918, dove le autorità israeliane hanno deciso di realizzare un poligono di tiro espellendo forzatamente la popolazione palestinese che abita in quell'area espropriandone le terre. E stiamo parlando di più di 2800 persone. In questa zona i residenti palestinesi, a differenza dei coloni israeliani che vi risiedono illegalmente, sono costretti a vivere senza accesso all'acqua e senza elettricità. Hebron, il secondo centro più importante della Cisgiordania, nella parte vecchia sembra una città fantasma perché i palestinesi residenti non hanno il permesso né di camminare né di girare in auto lungo alcune delle strade principali, né di avere attività commerciali. Negozi e mercati sono stati chiusi. Al loro posto stanno arrivando coloni israeliani che vengono protetti dall'esercito.

Nel villaggio di Susiya le case dei palestinesi sono state più volte demolite, e – come mi hanno raccontato le famiglie del luogo – coloro che vogliono rimanere sulla propria terra sono costretti a vivere in baracche o in tende, anche in questo caso senza accesso all'elettricità né all'acqua corrente.

Nel quartiere di Sheikh Jarrah, a Gerusalemme est, ho parlato a lungo con famiglie palestinesi che vi abitano da decenni e rischiano di perdere le proprie case a causa di dispute legali non risolte sulla tito-

larità delle terre. A Sheikh Jarrah c'è anche un altro pericolo, sempre più diffuso: se l'intera famiglia esce per fare una visita ai parenti o per qualsiasi altro motivo e nessuno rimane in casa, al ritorno rischia di trovarvi dentro un colono che la occupa. E non ci sono esercito o polizia israeliani che intervengano a tutelare il diritto di quella famiglia palestinese.

Il diritto di Israele e degli israeliani a vivere in sicurezza è uno dei principi ai quali va ispirata l'azione della comunità internazionale, insieme al diritto dei palestinesi a un proprio Stato. Ma non credo proprio che atti come quelli che ho appena descritto servano a garantire la sicurezza della popolazione israeliana. Ritengo al contrario che queste modalità violente e arbitrarie non facciano altro che fomentare ancora più rabbia e frustrazione, e mettere a repentaglio la sicurezza di tutti. Lo stesso risultato produce il perdurare di un doppio standard nella giurisdizione in Cisgiordania, in particolare in quella che gli Accordi di Oslo definirono "zona C": militare per i palestinesi e civile per gli israeliani. Oppure l'uso a dir poco discrezionale della cosiddetta "detenzione amministrativa", durante la quale si conserva la segretezza dei capi di imputazione ledendo così pesantemente il diritto di difesa. Si stima che ad oggi siano oltre 600 i palestinesi in questa condizione. E il doppio standard è particolarmente evidente a Gerusalemme est, annessa a Israele, anche in questo caso illegalmente secondo le Risoluzioni 2253 e 2254 del 1967 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Gran parte degli Stati, inclusa l'Italia, non riconosce questa annessione. Che status hanno i palestinesi di Gerusalemme est? Lo status di residenti, che sono poi destinati a perdere nel caso in cui dovessero assentarsi dalla città per un periodo di cinque anni. Per la stessa precarietà di status non viene dato loro il permesso né di ristrutturare la propria abitazione né di costruire una casa su un terreno di loro proprietà. È evidente a tutti che una situazione di questo tipo rimane carica di tensione ed è pronta a esplodere da un momento all'altro.

Resta fermo l'obiettivo della nascita di uno Stato di Palestina, come sancito dalla Risoluzione delle Nazioni Unite 181 del 1947 che prevedeva l'istituzione di due Stati, quello di Israele e quello di Palestina. Uno si è fatto, l'altro ancora no. Per raggiungere l'obiettivo "due popoli, due Stati" serve però il ritiro di Israele dai Territori occupati nel 1967 e la definizione dello status di Gerusalemme. Le istituzioni

italiane ed europee devono rispondere ad una semplice domanda, e cioè se le decine di risoluzioni dell'ONU che chiedono a Israele di ritirarsi dai Territori occupati nel 1967 vadano considerate carta straccia o diritto internazionale. Io credo che vadano considerate a tutti gli effetti diritto internazionale da rispettare e da far rispettare, e così sono state considerate da sempre nella politica estera italiana, anche perché – con buona pace di Netanyahu che ci ha criticato per questo – l'Italia le ha sempre votate.

In conclusione, ritengo che la reazione popolare contro il tentativo autoritario di Netanyahu sia stata un evento di enorme valore democratico. Ma, come ha detto Grossman nel discorso che ho ricordato, bisogna anche farsi carico di considerare insopportabile l'occupazione di un territorio che, secondo il diritto internazionale, non appartiene agli israeliani ma ai palestinesi.

Democrazia e rispetto della sovranità altrui sono due principi che non possono essere scissi.

**Sara Gentile**

*insegna Scienza politica e Analisi del linguaggio politico  
all'Università di Catania ed è professeur invité al  
CEVIPOF-Sciences Po di Parigi*

## FRANCIA IN RIVOLTA. LA LEGITTIMAZIONE SPEZZATA

*«Je me révolte, donc nous sommes».*  
Albert Camus, *L'homme révolté*, 1951

La riforma delle pensioni, voluta dal presidente Macron, non è una vicenda come le altre, non è solo un tasto dolente come è avvenuto in altri paesi europei, ma un banco di prova generale sia sul piano delle istituzioni che della società per la particolare situazione economica e politica in cui si è sviluppata.

La seconda presidenza Macron, iniziata un anno fa, ha registrato una novità importante, rivelando un consenso inferiore rispetto alla prima elezione e alle elezioni legislative subito seguite; il presidente ha perso la maggioranza assoluta in Parlamento, mantenendo una maggioranza relativa, per l'affermarsi di due opposizioni (il Rassemblement National di Marine Le Pen, estrema destra) e la NUPES (Nouvelle Union populaire écologique et sociale, alleanza delle sinistre guidata da J. Luc Melançon, con declinazione estrema). Questo evento ha cambiato gli equilibri e, pur non configurandosi come una *cohabitation*, ha inevitabilmente indebolito il potere presidenziale costretto ora a confrontarsi con una Assemblée nationale non più unanime e pacifica.<sup>1</sup> La coalizione della maggioranza presidenziale, Ensemble!, ha raggiunto 245 seggi rispetto ai 289 indispensabili per avere la maggioranza assoluta. Come ha ben sintetizzato lo storico Nicolas Rousselier «On entre dans une terre inconnue» in una situazione complicata e sconosciuta.

Qui già si presenta un nodo importante sia sul piano politico che su quello teorico, ossia quello della legittimazione del potere, poiché il potere politico, più di altri tipi di potere, anzi a differenza

1 Si vedano *Résultats des élections législatives 2022*, disponibile su [www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult\\_\\_legislatives-2022/\(path\)/legislatives-2022/FE.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult__legislatives-2022/(path)/legislatives-2022/FE.html); É. Chaverou, *Législatives 2022: Emmanuel Macron perd sa majorité face à la Nupes et percée historique du RN*, in "Radio France", 20 giugno 2022, disponibile su [www.radiofrance.fr/franceculture/legislatives-2022-emmanuel-macron-perd-sa-majorite-face-a-la-nupes-et-percee-historique-du-rn-1660950](http://www.radiofrance.fr/franceculture/legislatives-2022-emmanuel-macron-perd-sa-majorite-face-a-la-nupes-et-percee-historique-du-rn-1660950).



degli altri tipi di potere, ha bisogno di una fonte di legittimazione per essere esercitato. Macron conserva ancora il suo potere poiché eletto presidente a suffragio universale; ma ha perso parte della sua legittimazione dopo le elezioni legislative di giugno 2022, anch'esse a suffragio universale, che hanno azzoppato la sua maggioranza, non più assoluta, ma relativa. E il suo governo deve fare i conti con un Parlamento mutato. Il presidente si ritrova preso nella tagliola di due opposizioni agguerrite e l'unica possibilità per lui è di trovare un accordo, un'alleanza con la destra tradizionale, Les Républicains, divisi al loro interno e rancorosi dopo la sconfitta alle presidenziali della loro candidata, Valérie Pécresse, quindi non facilmente disponibili. Il governo di Élisabeth Borne, nominata da Macron, comincia all'insegna di una esibita efficienza ma i problemi non tardano a venire. Macron vuole consolidare il suo potere e non gli bastano le risorse di immagine spese nella vicenda della guerra in Ucraina, non gli basta un ruolo europeo che ha cercato di conquistarsi con tenacia e con abili mosse; egli inizia quindi a mettere mano al suo progetto di riforme e comincia con quella delle pensioni, accantonata nel periodo lungo e faticoso della campagna elettorale. Egli usa due cavalli: uno bianco in Europa, sognando Napoleone, l'altro nero in patria.

### **LA RIFORMA DELLE PENSIONI: AMBIZIONE E SFIDA**

A dicembre del 2022 comincia la vera battaglia parlamentare in un contesto sociale fra i più cupi degli ultimi anni, in un momento difficile per la Francia non meno che per altre democrazie europee. Lo si respira nell'aria; il Natale non suona per tutti allo stesso modo, promettente, luccicante nei quartieri borghesi di Parigi, povero nei quartieri poveri dove la gente si alza presto, non va ai musei, ai *vernissage*, a teatro, non dondola per i *café* e fa i conti per arrivare a fine mese. Il clima politico, la voce della politica sono accesi, roventi, duri. Macron è ormai il grande centro che vira a destra in politica interna ed Élisabeth Borne, suo primo ministro, si presta bene allo scopo e, secondo tradizione, para i colpi al presidente conducendo con pugno di ferro i lavori parlamentari. Uno dei primi momenti di tensione è sulla legge finanziaria, su una parte che riguarda il budget sulla Salute. Su questo si prevede scontro con le opposizioni, e

quindi il governo usa per la settima volta in pochi mesi l'articolo 49 comma 3 della Costituzione, che prevede il voto bloccato, privando cioè il Parlamento di esercitare il suo diritto di voto. Le mozioni di sfiducia previste dall'ordinamento costituzionale sono un'arma cui si può ricorrere, ma non vanno a buon fine; le opposizioni, quella di destra estrema e quella di sinistra radicale non sono unite, obbediscono al gioco di equilibri e della reciproca convenienza e Macron fa di tutto per separarle e renderle in qualche modo poco efficaci cercando di tenersi buono il RN di Marine Le Pen e di isolare la sinistra della NUPES. Infatti la mozione presentata dalla NUPES non passa, il governo regge e la legge viene approvata.

A gennaio arriva in Parlamento il progetto di legge di riforma delle pensioni, che presenta diversi punti impopolari: in primo luogo la modifica dell'età pensionabile da 62 a 64 anni, oltre ad altri aspetti che penalizzano i giovani e le donne nel conteggio dei diritti maturati. Da quel momento ha inizio una dura battaglia parlamentare che fa emergere il peso e la determinazione di tre

attori in questo scenario: il governo, deciso a fare passare la legge, le opposizioni e la voce della società civile, soprattutto espressa e sostenuta dai sindacati. Questi ultimi, ben 6, questa volta sono uniti come forse mai prima, veicolano un malcontento diffuso, cominciano a organizzare manifestazioni e scioperi in settori portanti dell'economia francese, le raffinerie e il settore dei trasporti, come anche fra altre categorie, insegnanti e personale medico.

Il segretario della CFDT che rappresenta i sindacati uniti fa subito una dichiarazione che non lascia dubbi sulla portata della mobilitazione che si prepara affermando che: «La population est très défavorable au projet, et cet avis tend à prendre de l'ampleur. Le gouvernement doit y réfléchir»; lancia così un primo deciso appello al governo e sottolinea al contempo la forza dell'unità dei sindacati sul problema più importante e inaccettabile: il rinvio dell'età pensionabile.<sup>2</sup>

La piazza, la protesta e l'opposizione in Parlamento si muovono in sincronia, delineando subito una situazione complessa, un clima ac-

A GENNAIO ARRIVA IN PARLAMENTO IL PROGETTO DI LEGGE DI RIFORMA DELLE PENSIONI CHE PRESENTA DIVERSI PUNTI IMPOPOLARI: IN PRIMO LUOGO LA MODIFICA DELL'ETÀ PENSIONABILE DA 62 A 64 ANNI. DA QUEL MOMENTO HA INIZIO UNA DURA BATTAGLIA PARLAMENTARE

2 T. Métais, B. Bissuel, Laurent Berger: «Le gouvernement doit prendre conscience du puissant rejet de la réforme des retraites», in "Le Monde", 28 gennaio 2023, disponibile su [www.lemonde.fr/politique/article/2023/01/28/laurent-berger-le-gouvernement-doit-prendre-conscience-du-puissant-rejet-de-la-reforme-des-retraites\\_6159637\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2023/01/28/laurent-berger-le-gouvernement-doit-prendre-conscience-du-puissant-rejet-de-la-reforme-des-retraites_6159637_823448.html).

ceso, una uguale determinazione nel perseguire un obiettivo comune, cioè che la legge di riforma non passi. Il paese vive una crisi acuta e la contestazione, prolungata negli ultimi due mesi fino ad oggi, non ha il sapore di una vampata effimera ma si struttura, si allarga aggregando gli studenti che accorrono a centinaia dalla Sorbona, chiedendo che non gli si rubi il futuro, e i *Gilets jaunes*, dispersi come movimento ma attivi in varie associazioni, mantenendo l'asprezza delle loro rivendicazioni. Non a caso nelle ultime manifestazioni hanno esibito i loro *gilets* gialli fluorescenti appesi a grandi cartelli, segno della loro presenza. In Parlamento la battaglia è serrata, Macron detta la linea al primo ministro che, fra l'altro, restringe i tempi del dibattito fino all'inverosimile; in prima battuta all'Assemblée nationale non si riesce quindi a votare la legge anche per le centinaia di emendamenti presentati dalla France Insoumise che intralciano l'iter. Si verifica quindi una situazione inaudita in cui sono in atto due ostruzionismi: quello del governo e quello delle opposizioni, un braccio di ferro che comunque immobilizza l'Assemblée. Al Senato la legge passa, ma deve tornare in Assemblée nationale. A questo punto la prima ministra, per la tredicesima volta, ricorre al voto bloccato con sconcerto anche fra alcuni membri della maggioranza presidenziale e dei partiti alleati, MoDem e Horizons che non approvano questo metodo, vedendolo foriero di conseguenze rischiose e temendo per la legittimazione del presidente. Le mozioni di censura vengono respinte, una, quella della NUPES, per pochi voti, a riprova di una relativa fragilità dell'alleanza delle sinistre impegnata con diverbi e malcontento al suo interno rispetto all'egemonia di Melenchon, alla mancanza di democrazia interna, alla mortificazione delle varie componenti.<sup>3</sup> Anche i sindacati criticano duramente la strategia di Melenchon del "tanto peggio tanto meglio" ritenendola non solo dannosa in sé ma responsabile di divisioni a sinistra.<sup>4</sup> La legge Macron sulle pensioni viene approvata con un Parlamento esautorato in una delle sue funzioni primarie, quella legislativa, oltre che in quella simbolica, essendo esso, pur nella funzione limitata in un regime semipresidenziale, tuttavia luogo di libero e pubblico dibattito fra le varie forze politiche.

3 *A gauche, le problème Melenchon*, in "Le Monde", 3 maggio 2023, disponibile su [www.lemonde.fr/idees/article/2023/05/03/a-gauche-le-probleme-melenchon\\_6171889\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2023/05/03/a-gauche-le-probleme-melenchon_6171889_3232.html).

4 S. Cassini, *Jean-Luc Melenchon mis en cause à gauche pour son jusqu'au-boutisme dans la bataille contre la réforme des retraites*, in "Le Monde", 20 febbraio 2023, disponibile su [www.lemonde.fr/politique/article/2023/02/20/jean-luc-melenchon-mis-en-cause-a-gauche-pour-son-jusqu-au-boutisme-dans-la-bataille-contre-la-reforme-des-retraites\\_6162503\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2023/02/20/jean-luc-melenchon-mis-en-cause-a-gauche-pour-son-jusqu-au-boutisme-dans-la-bataille-contre-la-reforme-des-retraites_6162503_823448.html).

Alle opposizioni resta ancora un'ultima carta, il ricorso al Consiglio costituzionale,<sup>5</sup> che viene investito su due questioni: la richiesta di esprimersi sulla conformità della riforma e del procedimento usato rispetto al dettato della Costituzione; la richiesta di iniziativa congiunta fra alcune forze di opposizione, soddisfatte alcune condizioni, di un referendum sulla riforma delle pensioni.<sup>6</sup> Nonostante il parere di alcuni giuristi sulla possibilità che il Consiglio si pronunciasse a favore dei ricorrenti, questo non è avvenuto ed esso si è limitato a censurare qualche dettaglio della riforma, ritenendola conforme al dettato costituzionale e facendo pertanto una scelta che garantisse la stabilità delle istituzioni. Parimenti, esso ha respinto le due richieste di referendum da parte delle opposizioni.

Macron ha promulgato la legge di riforma delle pensioni in tutta fretta dopo l'approvazione, di notte, come chi ha arraffato qualcosa insperatamente, ma appare isolato rispetto a un malcontento così esteso, anche nei giudizi di certa stampa internazionale: non riesce a riformare se stesso, la sua concezione del potere dai tratti cesaristici, la sua interpretazione rigida ed iper-presidenzialista della Costituzione e continua ad affermare che il paese non è in crisi – «le pays n'est pas à l'arrêt» – negando ciò che la realtà racconta.

La protesta si inasprisce e dilaga per tutta la Francia; non è una fiammata momentanea, una lotta settoriale ma un vero e proprio movimento con una presenza forte dei sindacati e con l'apporto di diversi strati sociali per i quali la scintilla della riforma sulle pensioni ha fatto da detonatore ad un dissenso più esteso e radicato sulle politiche di Macron. Ricorda un altro movimento, il primo corposo dopo molti anni, che tinse l'aria e le strade di giallo invadente, quello dei Gilets jaunes, esploso nella prima presidenza Macron, con radici diverse poiché partiva dalle zone periurbane di Parigi, dalle periferie separate, con una fisiono-

MACRON HA PROMULGATO LA LEGGE DI RIFORMA DELLE PENSIONI IN TUTTA FRETTA DOPO L'APPROVAZIONE, DI NOTTE, COME CHI HA ARRAFFATO QUALCOSA INSPERATAMENTE, MA APPARE ISOLATO RISPETTO A UN MALCONTENTO MOLTO ESTESO

5 Il Consiglio costituzionale è stato in passato molto permeabile al potere politico. Con la riforma del 2008 questo aspetto si è attenuato. La sua composizione rimane la seguente: esso è composto da nove membri nominati dal presidente della Repubblica e dai presidenti dei due rami del Parlamento. Dal 2008 la procedura di nomina include per un parere la Commissione delle leggi costituzionali dei due rami del Parlamento.

6 In particolare la richiesta del gruppo LIOT presente in Assemblée nationale, formato da gruppi di orizzonti politici diversi anche dei territori d'oltre mare, che aveva aggregato molti consensi.

mia sociale composita, ma intriso dello stesso disagio e della stessa richiesta di partecipazione.<sup>7</sup>

I sindacati non si fermano, usano la piazza come una sorta di contropotere che disfa ogni giorno la tela di un potere sordo ai segnali della società; infatti hanno lasciato dopo pochi minuti dall'inizio qualche settimana fa l'incontro con la ministra Borne che avrebbe voluto intrattenerli su altri temi, non quello scottante delle pensioni, nel tentativo maldestro di *apaisement*, come il presidente Macron ha stabilito.<sup>8</sup> Difficile ricucire lo strappo dell'approvazione forzata della legge in un Parlamento umiliato; difficile per Macron continuare a gestire un potere solitario su un binario che appare ora chiaramente di centrodestra, soprattutto nel settore economico e in merito alle politiche sui migranti; difficile soprattutto trovare dei legami con la società dopo tanti fili spezzati o plateali atti di contrizione smentiti dai fatti. Adesso il presidente e i suoi ministri si spostano in varie parti del paese ma vengono accolti da proteste corpose, al suono spesso stridente e montante delle *casserolades*, che non sono un fatto di folklore, ma un modo per rendersi visibili di cittadini che picchiano su pentole e altri utensili per dire "ci siamo e abbiamo voce e anche i sordi possono ascoltarci".

## LEGALITÀ E LEGITTIMITÀ

Il vero problema che si pone, al di là dei fatti, del loro intrecciarsi, dell'ascesa o del declino di un leader è, come per ogni forma di potere politico, quello della sua legittimazione, ossia di quel processo che lo dota di legittimità, consentendogli di esercitare il proprio potere. Su questo hanno indagato e riflettuto filosofi e scienziati politici più di altri nell'antichità e nella modernità, convergendo su un punto almeno: quello della necessità della legittimazione distinta dalla legalità di un potere.

Agli inizi del secolo scorso, Max Weber codifica per primo le forme di potere legittimo distinguendole sulla base della fonte di legittimazione (i tipi tradizionale, razional-legale e carismatico), soffermandosi sul potere carismatico e le sue incarnazioni nei differenti regimi politici. Gaetano Mosca parla nello stesso periodo di "formula politica", ossia un insieme di valori che consente al detentore del potere

7 Si veda J. Confavreux, *Le fond de l'air est jaune. Comprendre une révolte inédite*, Editions du Seuil, Parigi 2019.

8 Si veda sul punto S. Gentile, *Lotte di classe in piazza: cosa sta accadendo in Francia*, 21 marzo 2023, disponibile su [fondazionefeltrinelli.it/francia-scontri-primavera/](http://fondazionefeltrinelli.it/francia-scontri-primavera/).

di essere legittimato dai governati, al di là del fatto che egli detiene il potere legale, e così via. De Gaulle è già presidente della V Repubblica francese alla fine del 1958 e si pone quasi subito il problema di una legittimazione del presidente che sia universale, quindi – sottolinea – pari a quella del Parlamento eletto a suffragio universale. Da questo e dagli attentati alla sua persona nasce nel 1962 il referendum da lui promosso che sancisce l'elezione diretta universale del capo dello Stato e completa la Costituzione del 1958 avviando il semipresidenzialismo. Solo questa legittimazione, egli dice, consolida il potere già esistente.<sup>9</sup> De Gaulle si muoveva in una realtà diversa, era soprattutto dotato di un forte carisma e mai negli undici anni del suo potere si verificò la perdita della maggioranza parlamentare assoluta. Il suo rapporto di *confiance* col popolo francese è per lui imprescindibile e quando perde il referendum sulla partecipazione e la riforma del Senato (1969) si dimette immediatamente poiché un legame vitale si è spezzato. La legittimazione non c'era più. Ora Macron ha fatto approvare a colpi di falange una legge impopolare che penalizza larghi strati sociali, ha agito come se avesse la maggioranza assoluta in Parlamento, non ha preso atto di un mutamento nell'estensione del suo potere, ha ignorato il ruolo della rappresentanza politica di cui il Parlamento è depositario, ha negato il peso della contestazione popolare,<sup>10</sup> pensando che bastasse il potere di incarnazione di sé presidente e la legalità del proprio potere. Ma questo potere che la Costituzione gli attribuisce non si eredita come un bene che d'ufficio appartiene, deve essere invero invece sul campo nelle scelte e comportamenti quotidiani, ossia ricevere legittimazione. Luc Ruban ha pubblicato un bel lavoro, “Les raisons de la défiance”,<sup>11</sup> nel quale analizza su più registri le ragioni della sfiducia dei francesi, della loro rabbia che è anche sfida verso un potere che avvertono sordo e lontano, elemento questo comune a molte democrazie europee, ma che in Francia si tinge di toni più forti perché l'idea di nazione e di *grandeur*, se tradita, provoca una reazione più forte che in altri contesti. Egli con una prospettiva comparata analizza due fenomeni specialmente: *l'anomia* nelle relazioni interpersonali e l'assenza del senso

9 Si veda S. Gentile, *Capo carismatico e democrazia: il caso De Gaulle*, FrancoAngeli, Milano 1998.

10 Si veda S. Hayat, *Retraites: “En niant l'existence de la contestation, le gouvernement nie l'existence du peuple”*, in “Telerama”, 15 marzo 2023, disponibile su [www.telerama.fr/debats-reportages/retraites-en-niant-l-existence-de-la-contestation-le-gouvernement-nie-l-existence-du-peuple-7014681.php](http://www.telerama.fr/debats-reportages/retraites-en-niant-l-existence-de-la-contestation-le-gouvernement-nie-l-existence-du-peuple-7014681.php).

11 L. Rouban, *Les raisons de la défiance*, Les Presses de Sciences Po, Parigi 2022.

di appartenenza a una comunità con ricadute nell'agire collettivo; *i gruppi sociali più in basso* nella scala sociale che hanno più di altri la sensazione di subire e non di padroneggiare la propria vita e quindi inclini alla protesta o all'affidarsi al primo incantatore del momento. Questo genera fra l'altro una degradazione della coesione sociale da lui definita come "société fragile" o ancor meglio come "république anomique": una repubblica anomica che per la sua fragilità può essere preda di vari estremismi con o senza declinazioni populistiche, ma dannosi comunque alla buona salute della democrazia. Questo io credo possa servire, fatte le dovute distinzioni, per riflettere sulla realtà italiana di oggi, sulle ragioni della svolta elettorale che ha portato una destra estrema al governo e su quelle del silenzio quasi letargico della nostra società nella fase attuale.

Quali le conseguenze quindi per la Francia? Quali i compiti di una sinistra che ambisca a essere incisiva? Una prima riflessione è che questa sfiducia (di cui l'astensionismo è un effetto), questa domanda non ascoltata siano abilmente catturate dalla destra estrema di Marine Le Pen, già pronta a coglierne i frutti; una seconda che tutto questo apra una stagione di violenza, di radicalità fuori controllo, quindi una crisi sociale con effetti deleteri sul sistema politico e sulla società tutta. Macron concluderà il suo mandato, lasciando un paese confuso, in attesa. E non è facile prevedere quale candidato si proporrà credibilmente alle prossime presidenziali. Occorre dunque non allentare lo sguardo sulle anomalie delle nostre repubbliche e vigilare affinché tratti e segnali illiberali non appannino la forma democratica.





**LE RECENSIONI  
DI ITALIANIEUROPEI**



**Marco Valbruzzi**

*insegna Scienza politica all'Università di Napoli "Federico II"*

## LE CONDIZIONI DELLA DEMOCRAZIA

Che cosa giustifica una nuova edizione – aggiornata e aggiustata – di un libro che è già stato pubblicato? La prima risposta, che darebbe il responsabile editoriale di una qualsiasi casa editrice, è che sono finite le scorte di magazzino e, siccome la domanda resta buona, è necessario riattivare l'offerta. Risposta venale, ma apprezzabile per onestà e senso pratico (del commercio). Però ci può essere un'altra risposta, diciamo – per contrasto – più ideale o intellettuale che giustifica una nuova edizione. In questo secondo caso, è necessario che sia cambiata la realtà che il libro cerca di descrivere; un cambiamento che, a sua volta, richiede lenti interpretative e concettuali nuove. O almeno rinnovate. La nuova edizione del libro di Marco Almagisti "Una democrazia possibile. Politica e territorio nell'Italia contemporanea" corrisponde più a questa seconda esigenza – intellettuale – che non alla prima. Del resto, basta scorrere le prime pagine del libro per osservare la distanza abissale che separa la prima edizione del 2016 da quella attuale, arrivata sei anni dopo. Nell'edizione iniziale, il libro si apriva, con un pizzico di ottimismo, così: «Oggi la maggior parte degli abitanti del pianeta è cittadina di uno Stato democratico». *Fast forward* al 2022 e il pessimismo della realtà prende il sopravvento: «La quota della popolazione mondiale che vive in sistemi non democratici è cresciuta dal 49% del 2011 al 70% del 2021». Ecco qua perché è utile tornare a riflettere, con solidi argomenti, sulle condizioni che rendono faticosamente possibile, e sempre in modo precario, una democrazia.

Tuttavia, il libro di Almagisti non è facile da rieditare, e neppure da recensire. Perché in realtà di libri nel libro ce ne sono almeno tre. Il primo è quello che si occupa di teoria della democrazia e poi, in modo sempre più specifico, di teoria della qualità democratica. Già questa distinzione riflette bene l'evoluzione temporale che hanno

conosciuto gli studi sui regimi democratici: se dalla fine degli anni Novanta del scorso secolo fino ai primi anni Duemila l'iniziale interesse verso una democrazia all'apparenza senza rivali si era progressivamente spostato sulle maggiori o minori qualità democratiche, a cominciare dall'ultimo decennio la lente dei ricercatori è tornata sulla natura della democrazia *sic et simpliciter*, per osservarne le possibili degenerazioni o trasfigurazioni oppure per provare a indagare i rischi di una sua più o meno lenta decadenza. Rischi che, come opportunamente nota l'autore, «possono provenire *dall'alto*», cioè dalla classe politica, ma «anche *dal basso*», dalle sacche di insoddisfazione o indifferenza che si annidano nella società. Quando poi queste due pulsioni si intrecciano, come abbiamo visto plasticamente nell'assalto dei seguaci trumpiani a Capitol Hill nel gennaio 2021, allora i rischi per un regime democratico si fanno concreti.

Le riflessioni di Almagisti sulla democrazia hanno però il pregio di non scadere mai nelle pensose/boriose – e spesso inutili – considerazioni sulle “crisi” del progetto democratico. Al contrario, l'analisi della (qualità della) democrazia ruota sempre attorno alle dimensioni o alle condizioni che ne rendono possibile l'esistenza e la sopravvivenza. Due in particolare, nella ricostruzione proposta nel libro, diventano cruciali: da un lato, l'*accountability*, cioè la responsabilizzazione/rendicontazione dei governanti al cospetto dei cittadini-elettori, e dall'altro la *responsiveness*, ossia la capacità ricettiva della classe politica nei confronti della società nelle sue diverse articolazioni, individuali o collettive. Una “buona” democrazia, in grado di soddisfare responsabilmente le necessità dei suoi cittadini, richiede un equilibrio – che potremmo definire omeostatico – tra queste dimensioni. Anche se, come poi rileva Almagisti, la vera virtù democratica, quella che conta in ultima analisi, è l'*accountability* in quanto «fulcro della qualità democratica, essendo una condizione in grado di condizionare la stessa *responsiveness*».

È a questo snodo teorico e concettuale che l'autore introduce il tema dei partiti, delle associazioni, dei gruppi e, più in generale, del capitale sociale, vale a dire quell'insieme di norme di reciprocità, solidarietà e reti di fiducia senza il quale non è immaginabile alcuna forma di

L'ANALISI DELLA QUALITÀ  
DELLA DEMOCRAZIA  
CONDOTTA DA ALMAGISTI  
RUOTA SEMPRE ATTORNO  
ALLE DIMENSIONI O  
ALLE CONDIZIONI CHE  
NE RENDONO POSSIBILE  
L'ESISTENZA E LA  
SOPRAVVIVENZA

*accountability* sociale. Per dirla con le parole dell'autore, ogni sistema politico democratico «abbisogna di un capitale sociale diffuso e orientato al funzionamento della democrazia». A questo punto, il lettore si trova di fronte ad una doppia riflessione. Da un lato, c'è quella che ripercorre il sentiero tracciato inizialmente da Tocqueville, interessata a capire le modalità di generazione e degenerazione del capitale sociale, inclusi i suoi diversi orientamenti (individualistici/particolaristici o universalistici, escludenti oppure includenti). Mentre dall'altro lato si trova il sentiero che da Machiavelli arriva fino a Giovanni Sartori (proseguendo poi ulteriormente con la scuola sartoriana), il cui obiettivo è individuare le modalità di “addomesticamento” del conflitto politico-sociale e successivamente del suo ancoraggio ai principi e alle istituzioni della democrazia. Entrambi i sentieri – quello toquevilliano e quello machiavelliano – conducono Almagisti a riflettere non tanto – o non più – sui processi *in positivo* di costruzione di capitale sociale e strutturazione del conflitto politico, bensì su quelli *in negativo*, ovvero sulle dinamiche, sotto i nostri occhi da almeno trent'anni, di progressiva dilapidazione del capitale sociale e graduale destrutturazione dei sistemi politici. Con rischi evidenti per il funzionamento dei regimi democratici e, a lungo andare, anche per il loro consolidamento.

Il secondo libro nel libro di Almagisti parte dalle considerazioni precedenti sulla democrazia, ma poi le declina nel caso dell'Italia. E sotto questo profilo il volume diventa un *pocketbook* sul sistema politico italiano, dalle sue origini (e talvolta, quando necessario, risalendo ancora più indietro) fino alle più recenti esplosioni di quel fenomeno che nel libro finisce sotto l'ombrello del “neopopulismo”. Peraltro – e qui sta certamente il valore aggiunto del libro – lo sguardo sulle trasformazioni del sistema politico italiano viene da una prospettiva analitica particolare, che è quella offerta dall'analisi dei mutamenti avvenuti in due specifiche subculture politiche territoriali: quella “bianca” di impronta cattolica e quella “rossa” di derivazione social-comunista. La prima osservata nel contesto veneto, mentre la seconda è analizzata nella regione della Toscana. La peculiarità della ricerca di Almagisti, oltre alla capacità di riannodare i fili provenienti da diverse discipline e diverse “tradizioni di ricerca”, sta soprattutto nell'applicazione rigorosa di quello che definisce un approccio «rokkaniano-putnamiano di politologia storica», il quale richiede at-

tenzione ai conflitti politici, presenti o latenti, che scorrono all'interno della società, alle loro diverse forme e tempistiche di formazione, e poi alle modalità con cui le diverse organizzazioni sociali ne danno concreta rappresentanza.

Sotto questo profilo, è sicuramente originale il modo con cui Almagisti applica lo schema di analisi elaborato dal politologo norvegese Stein Rokkan sulle fratture sociali (*cleavages*) all'evoluzione storica delle due subculture politiche esaminate e, nello specifico, alle diverse modalità di attivazione, articolazione e poi disarticolazione del conflitto centro-periferia. È dall'applicazione di questo schema, arricchito dalla rivisitazione – anche critica – del contributo di Robert Putnam sulle diverse tradizioni civiche esistenti nel territorio italiano – che emergono le differenti traiettorie di formazione delle due subculture (bianca e rossa) in Veneto e in Toscana, e soprattutto delle loro recenti evo/involuzioni: con una riattivazione della frattura centro-periferia in chiave localistico-antistatalista nel contesto veneto, mentre in Toscana forme di compromesso “regolato” tra capitale e lavoro, così come tra capitale sociale e amministrazione locale, hanno impedito o almeno ritardato «il disancoraggio della subcultura rossa». Infine, il terzo libro incastonato all'interno di questo volume si occupa, non esplicitamente, di metodo della ricerca sociale, e in primo luogo dell'analisi politologica. Qui l'obiettivo è ambizioso: mettere assieme, arricchendole reciprocamente, politologia e storia. È possibile questa unione? La mia risposta, così come quella dell'autore, è che non solo è possibile, come dimostrano le migliori ricerche di scienza politica, ma che è addirittura diventato necessario. Anzi, urgente. Finché la scienza politica continuerà a girare a vuoto in un empirismo senza storia e senza senso, le sue ricerche non produrranno alcun avanzamento degno di nota. La politologia storica praticata e predicata da Almagisti va, dunque, nella giusta direzione, anche con il coraggio di sfidare il mainstream di una disciplina ormai sull'orlo dell'irrelevanza. E dà il meglio di sé quando gli attrezzi della scienza politica si adoperano sulla *longue durée*, scartando dati e fatti privi di rilievo e individuando quelle costanti ricorrenti

FINCHÉ LA SCIENZA  
POLITICA CONTINUERÀ  
A GIRARE A VUOTO IN  
UN EMPIRISMO SENZA  
STORIA E SENZA SENSO,  
LE SUE RICERCHE NON  
PRODURRANNO ALCUN  
AVANZAMENTO DEGNO DI  
NOTA. LA POLITOLOGIA  
STORICA PRATICATA E  
PREDICATA DA ALMAGISTI  
VA, DUNQUE, NELLA  
GIUSTA DIREZIONE

nella storia che possono condurre, se adeguatamente teorizzate, a spiegazioni scientifiche. È proprio quello che il libro riesce a fare osservando la storia d'Italia e delle sue subculture politiche territoriali con il contributo di efficaci prospettive teoriche. Non è un caso che l'analisi di Almagisti perda di forza, esplicativa e predittiva, man mano che, come accade nell'ultimo capitolo, il respiro lungo della storia viene progressivamente sostituito dal fiato corto della cronaca. Ma è proprio nell'attesa che la storia del nostro presente faccia il suo corso che servirebbe un maggiore sforzo teorico. Per capire dove stanno andando le nostre democrazie ed eventualmente intervenire prima di imboccare il sentiero sbagliato.

M. Almagisti, *Una democrazia possibile. Politica e territorio nell'Italia contemporanea*, Carocci, Roma 2022.

**Giacomo Canobbio**

*è professore emerito di Teologia sistematica presso la Facoltà  
Teologica dell'Italia Settentrionale di Milano ed è direttore  
scientifico dell'Accademia Cattolica di Brescia*

## **RILEGGERE L'ENCICLICA “FRATELLI TUTTI”**

Sorprendente l'iniziativa di alcuni politici di lungo corso di coinvolgere colleghi e altri intellettuali per una lettura dell'ultima enciclica di papa Francesco, “Fratelli tutti” (3 ottobre 2020). La sorpresa nasce dalla constatazione che i testi magisteriali, anche quelli di carattere sociale, sono in genere commentati da teologi (è il loro mestiere, e nel volume non mancano pagine scritte da teologi: quelle stese da Antonio Ascione sul servizio delle religioni alla fraternità (pp. 19-30), da Francesco Asti sulle radici bibliche della fraternità (pp. 31-41), da Carmine Matarazzo sulla critica interna a ogni religione all'uso della stessa per giustificare la violenza (pp. 209-221) –; i politici sembrano eventualmente attenti a qualche citazione (non si può non mostrare che si conosce quanto il papa dice!), senza però lasciarsi provocare da argomentazioni che in uno Stato laico, se assunte, apparirebbero ingerenze. In verità nasce il sospetto che, benché non tutti (fortunatamente), i politici faticino a farsi mettere in discussione, soprattutto quando sono convinti della correttezza del loro modo di agire, avallata dal consenso che riescono a ottenere.

Già il titolo di questa raccolta di saggi (22, ai quali si aggiungono una “Presentazione” del vescovo di Napoli, Domenico Battaglia, una “Introduzione” di Francesco Occhetta e una “Postfazione” del vescovo di Aversa, Angelo Spinillo), “Un mondo aperto per una buona politica” indica la direzione assunta dai commentatori, che fa eco alla prospettiva fondamentale dell'enciclica, il cui sottotitolo è “Sulla fraternità e l'amicizia sociale”.

Parlare di *mondo aperto* significa superare nazionalismi e populismi, abbandonare le strenue difese della propria identità culturale fondate sulla paura (che Mariapia Garavaglia descrive, sulla scorta di Martha Nussbaum, come un'emozione primordiale sfruttata dal potere, ma che indebolisce la democrazia poiché «toglie ai cittadini l'aspirazione



alla autonomia e alla indipendenza in cambio della promessa di sicurezza», p. 160), riconoscere agli altri (siano essi persone o popoli) la medesima dignità umana nella variegata policromia posta dal Creatore nell'umanità.

I saggi sono disposti non seguendo l'ordine dell'enciclica, bensì secondo l'ordine alfabetico degli autori. Scelta originale, che se non permette al lettore di capire quale sia lo svolgimento del pensiero di papa Francesco nell'enciclica aiuta a cogliere le risonanze che questa provoca nei diversi commentatori. Torna alla mente il motto scolastico *quidquid recipitur ad modum recipientis recipitur*. In effetti i saggi non si configurano come commento ai paragrafi del documento pontificio di riferimento, ma appunto come risonanze, che a volte non si preoccupano neppure di citare passaggi dell'enciclica, ma si limitano a delineare il mondo nel quale questa viene (dovrebbe essere) recepita – si vedano, ad esempio, il saggio di Federico Gelli sulle pandemie nel corso della storia (pp. 165-177) o quello di Gianpiero Dalla Zuanna sulla crisi demografica (pp. 95-106), che danno però da pensare, quasi contesto nel quale l'azione politica dovrebbe dispiegarsi. Nonostante la diversità di approcci, peraltro specchio dell'enciclica stessa, che richiama l'immagine del poliedro usata da papa Francesco nella esortazione apostolica "Evangelii gaudium", si trovano alcuni elementi comuni ai diversi saggi. Tra questi, in particolare va rilevata la critica nei confronti di una politica incapace di pensare in grande, sia a livello nazionale sia a livello europeo o mondiale. Gli autori sembrano voler provocare – a loro volta provocati dal documento che considerano – la politica a uscire con *parresia* dalle angustie per diventare guida nella costruzione di un modo nuovo, pur nella consapevolezza del limite inscritto nella politica stessa, come Mino Martinazzoli (citato nel saggio di Lorenzo Dellai a proposito della mitezza come virtù necessaria alla politica; p. 111) ricordava spesso. Per svolgere questo compito la politica dovrebbe reimparare il dialogo franco, che non teme i conflitti – inevitabili, ma sempre penultimi: si veda al riguardo il bel saggio di Franco Monaco (pp. 235-246), dove si spiega senza retorica che cosa significhi l'espressione «la politica come forma di carità» e dove, giustamente, si ricorda ai pastori di riconoscere la responsabilità dei laici cristiani nelle decisioni politiche (si veda p. 245) –, ma cerca sempre di costruire ponti nella ricerca del bene comune, che non è mai sempli-

cemente quello di una nazione, ma è dell'Europa (mirabile a questo riguardo il saggio di Giancarlo Susta, che partendo dalla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 invita a riprendere il sogno di un'Europa unita come comunità di destino; si veda pp. 275-289) e del mondo intero. Peraltro questa prospettiva risponde al processo con il quale è stata elaborata la nostra Costituzione e al dettato della stessa – sono frequenti i rimandi a essa nei saggi raccolti nel volume: si vedano soprattutto i saggi di Renato Balduzzi (pp. 43-58), di Anna Finocchiaro (pp. 137-149), dove si ricorda, tra l'altro, il convergere della visione di Amintore Fanfani e di Giorgio Amendola per inserire nella Costituzione il principio della dignità inviolabile di ogni persona umana e del dovere inderogabile della solidarietà politica, economica e sociale (pp. 142-143) e di Roberto Zaccaria (pp. 291-308, critico nei confronti di prassi governative relative al diritto di asilo). A fondamento di questa prospettiva sta la convinzione, più volte ribadita dall'enciclica e fatta propria dagli autori, che la dignità della persona umana è principio inderogabile, sicché tra gli esseri umani è più ciò che è comune di ciò che distingue. Coerentemente, la buona politica ha il difficile compito di ricondurre all'unità fondamentale di tutti gli esseri umani e quindi di promuovere la solidarietà, che è il modo concreto di far vivere la fraternità nativa, sempre da riscoprire. Cadono pertanto i muri di difesa che i rinascenti populismi stanno erigendo (non solo in senso fisico), strumentalizzando la cultura del popolo (si veda il saggio di Paolo Corsini alle pp. 83-94), alla quale papa Francesco si richiama sia nell'enciclica sia in altri interventi, riprendendo la Teologia del popolo da lui appresa attraverso la frequentazione dei teologi argentini Juan Carlos Scannone, Lucio Gera e Rafael Tello. Il popolo infatti è nativamente capace di solidarietà e questa si traduce nella cura di chi è più debole. Non a caso papa Francesco nel capitolo secondo dell'enciclica commenta la parabola del buon samaritano, ripresa nel saggio di Lucio Romano (pp. 247-259), dove, facendo eco al testo dell'enciclica, si invita a «riprendere la democrazia di prossimità per lo sviluppo sociale» (p. 258), tema richiamato anche da Eugenio Mazzarella, che vede in papa Francesco la proposta di

LA BUONA POLITICA HA  
IL DIFFICILE COMPITO DI  
RICONDURRE ALL'UNITÀ  
FONDAMENTALE DI  
TUTTI GLI ESSERI UMANI E  
QUINDI DI PROMUOVERE  
LA SOLIDARIETÀ, CHE È  
IL MODO CONCRETO DI  
FAR VIVERE LA FRATERNITÀ  
NATIVA, SEMPRE DA  
RISCOPIRIE

«trasformare una *vicinanza costretta*, e che ci fa paura, ci spinge a erigere muri di difesa, in una possibilità di feconda comunione di culture e progetti di vita» (p. 232). Ciò significa ridare spazio alla responsabilità di ogni persona, alimentando così la vera democrazia, che rischia di essere svuotata dai processi di delega indotti dai populismi, a loro volta alimentati dall'eccesso di informazioni senza vera conoscenza, come ben illustra il saggio di Giovanni Solimine (pp. 261-273), nel quale si fa capire che «la conoscenza si crea tramite "conversazione"» (p. 272), poiché conoscenza e saggezza vanno insieme e hanno una dimensione plurale; alimentati altresì dall'industria dell'allarmismo, come fa notare Alessandro Maran (pp. 193-207), nel quale, rileggendo la storia della visione liberale e richiamando la nativa fragilità degli esseri umani, fa l'apologia della democrazia liberale, nella quale sono sorte le istituzioni «che caratterizzano la "società aperta" (mercato, libertà individuale di scelta, proprietà privata) e che hanno consentito agli esseri umani di affrancarsi dal tribalismo, di contenere la violenza presente nella convivenza sociale, di costruire difese nei confronti del potere dell'uomo sull'uomo e di crescere economicamente» (pp. 206-207).

Si torna così al "mondo aperto". Questo va inteso in più direzioni: oltre che verso il futuro (il tema della speranza è richiamato più volte nei saggi) e verso il superamento dei confini (anche di genere, come Emma Fattorini aiuta a fare: si vedano pp. 123-135), anche verso il passato: il tema della memoria è infatti imprescindibile e vi prestano attenzione soprattutto due saggi: quello di Pierluigi Castagnetti e quello di Pietro Grasso. Il primo aiuta a capire a che cosa serva la memoria: «a fissare la mente a quelle testimonianze che ci descrivono l'orrore, per riuscire a immunizzarci dal rischio di una ripetizione» (p. 63). Il secondo conduce a comprendere il rapporto tra perdono/misericordia e giustizia: non si elidono, ma si completano; la misericordia «impedisce di rinchiudersi nel cerchio angusto e improduttivo della vendetta» (p. 188) e obiettivo della giustizia è offrire nuove possibilità di vita a chi ha sbagliato, ovviamente senza dimenticare che il male è stato compiuto.

A conclusione di questa breve recensione vale la pena raccogliere l'affermazione di Gianluca Susta: «Non siamo ancora a un mondo "di fratelli" ma dobbiamo guardare agli altri "come se" lo fossimo»

(p. 288). E si può aggiungere: perché di fatto lo siamo già, se abbiamo gli occhi capaci di vedere la comune origine, come papa Francesco e il grande imam Ahmad Al-Tayyed hanno voluto richiamare nella Dichiarazione comune di Abu Dhabi del 4 febbraio 2019, destituendo di valore l'idea che le religioni, in particolare Islam e cristianesimo (con la comune radice nell'ebraismo), sono fautrici di violenza poiché credono comunemente nell'unico Dio.

Vale la pena altresì rimarcare la necessità prioritaria richiamata da Emma Fattorini a conclusione del suo saggio: la formazione di una nuova classe dirigente ispirata a un nuovo umanesimo, i cui fondamenti «sono la dignità di ogni persona; la priorità del bene comune come condizione anche per quello dei singoli; l'inseparabilità di giustizia sociale ed ecologica; spazi di economia retti da reciprocità e gratuità; la legittimità della proprietà privata purché orientata a finalità anche sociali; un welfare non rivolto come in passato ai cittadini e quindi solo a quanti risiedono in una nazione ma alla persona; la non violenza», come scrive Vannino Chiti, cercando di declinare insieme libertà, uguaglianza e fraternità (citazione a p. 81). Gli fa eco Stefano Zamagni delineando società aperte che integrano tutti, per costruire le quali diventa necessario uscire dall'accettazione supina del *factum* che toglie ali e respiro al *faciendum* (si veda p. 313).

La sfida della buona politica sta qui: dare ali e respiro al *faciendum* nella prospettiva utopica (ma si può fare politica senza utopia?) di realizzare, pur asintoticamente ma con determinazione, una società fraterna.

L'attuale classe politica sarà in grado di fare proprie queste visioni e dare loro corpo?

L. Romano, V. Chiti, P. Corsini (a cura di), *Un mondo aperto per una buona politica*, Cantagalli, Siena 2022.

**Laura De Giorgi**

*è docente di Storia dell'Asia orientale e sud-orientale  
all'Università "Ca' Foscari" di Venezia*

## **UN MONDO DI ATTORI DESTINATI A CONVIVERE**

I rapporti fra Cina, Europa e Stati Uniti per il futuro dell'ordine internazionale sono di importanza cruciale. L'interdipendenza commerciale fra le parti alla base della rispettiva crescita economica e la necessità di affrontare congiuntamente problemi, quali il cambiamento climatico, impossibili da gestire in isolamento, sono dati di fatto con cui le élite politico-intellettuali e le opinioni pubbliche, tanto in Occidente quanto in Asia orientale, sono chiamate a confrontarsi con urgenza, e che dovrebbero spingere a un atteggiamento realistico e improntato al dialogo. Nondimeno, anche a causa dell'incertezza del futuro che sembra essere la cifra dominante dei nostri tempi, il *leitmotiv* in merito alle relazioni sino-occidentali sembra essere divenuto l'accento sulla distanza o finanche l'incommensurabilità delle visioni del mondo e degli interessi fra le parti. La complessità dei fattori in gioco favorisce inoltre la tendenza alla semplificazione, che pare nutrirsi di letture, analogie e comparazioni storiche non sempre adeguate, mentre stereotipi e narrative profondamente radicate nell'immaginario collettivo caricano le reciproche percezioni di significati emotivi. Il risultato è che il taglio del discorso pubblico sul presente e il futuro delle relazioni fra Cina, Stati Uniti ed Europa sembra ora sempre più spesso caratterizzato da una visione pessimista, improntata a enfatizzare la dimensione conflittuale e dunque l'ineluttabilità di uno scontro economico e politico-culturale, se non anche militare, ritenuto in qualche modo "naturale", in quanto iscritto non solo nella logica delle dinamiche politiche internazionali ma anche nell'irriducibilità di differenze culturali non ricomponibili in un ordine globale condiviso.

Incrinato sempre più da sfiducia e incomprensioni reciproche, il dialogo sembra essere entrato in una fase di stallo. Non si può dunque che apprezzare lo sforzo significativo fatto da Agostino Giovagnoli ed

Elisa Giunipero nel raccogliere nel volume “Cina, Europa, Stati Uniti. Dalla Guerra fredda a un mondo multipolare” analisi e riflessioni sui rapporti fra Cina, Europa e Stati Uniti animate non solo dalla volontà di andare oltre i luoghi comuni, ma anche da un intento costruttivo. Non si tratta di un intento che si nutre di illusioni sulla complessità della situazione. Piuttosto esso nasce da una duplice consapevolezza: da un lato, che un’adeguata conoscenza degli eventi passati e dei processi in atto non solo aiuti a comprendere le reciproche percezioni e posizioni, ma illumini anche gli spazi di libertà e di azione umana necessari a evitare le catastrofi; dall’altro lato, che sia inevitabile prendere atto che nessun ordine internazionale può prescindere dal riconoscimento della Cina non nei termini di una minaccia, ma come un attore “non occidentale” indispensabile per gli equilibri futuri.

Gli interventi raccolti nel volume rispondono a questa comune sensibilità, dando voce a prospettive differenti, del mondo accademico e intellettuale italiano, cinese ed europeo, che restituiscono al lettore le numerose questioni in gioco, puntando a demistificare quegli schemi interpretativi – da “scontro di civiltà” a “nuova guerra fredda” – che sembrano dominare il discorso pubblico ma che tendono a confondere più che a spiegare. A un’attenta analisi, infatti, essi si rivelano inadeguati a comprendere le reali dinamiche in atto, riflettendo in realtà più che altro il fascino potente dell’analogia e compromettendo la capacità di immaginare futuri alternativi.

Significativi, in tal senso, sono i contributi di Mireno Berrettini e di Agostino Giovagnoli che aprono rispettivamente le due parti (“Nella guerra fredda” e “Nella storia globale”) in cui è suddiviso il volume. Berrettini ricostruisce la genesi della guerra fredda nel fallimento di una gestione consorziata della ricostruzione dell’ordine globale dopo la seconda guerra mondiale, e in particolare nell’incapacità dei vincitori, di “sintonizzarsi sulla stessa frequenza” riguardo alla sorte della Germania. In un contesto caratterizzato dallo squilibrio di potere economico fra USA e URSS, proprio la nascita della Repubblica Popolare Cinese nel 1949 ha dato reale avvio all’età del bipolarismo.

GLI INTERVENTI RACCOLTI NEL VOLUME DANNO VOCE A PROSPETTIVE DIFFERENTI, DEL MONDO ACCADEMICO E INTELLETTUALE ITALIANO, CINESE ED EUROPEO, CHE RESTITUISCONO AL LETTORE LE NUMEROSE QUESTIONI IN GIOCO, PUNTANDO A DEMISTIFICARE QUEGLI SCHEMI INTERPRETATIVI CHE TENDONO A CONFONDERE PIÙ CHE A SPIEGARE

Ripercorrere il peso delle percezioni delle parti nella genesi della guerra fredda nel secondo dopoguerra allerta, di fatto, sui rischi che un'analoga incapacità di andare oltre alle proprie interpretazioni degli interessi e dei timori altrui può comportare per il futuro. Partire, dunque da un'adeguata conoscenza storica delle reciproche visioni fra Cina e Occidente è in effetti indispensabile. A questo scopo i contributi successivi di questa sezione ricostruiscono alcuni aspetti della politica estera e delle relazioni fra Cina, Stati Uniti ed Europa nell'età maoista (Yao Yu), negli anni successivi fino al 1989 (Guido Samarani) e nel periodo più recente, dopo gli eventi drammatici di piazza Tiananmen (Paolo Di Giovanni). Nell'insieme, pare evidente che, a partire dal 1949, l'interesse a dialogare e a relazionarsi in modo costruttivo sia riuscito spesso a prevalere a prescindere dalle inevitabili frizioni e alle divergenze nelle reciproche percezioni, in un quadro ben più articolato di quanto la semplice antitesi Cina-Occidente potrebbe suggerire.

Il contributo di Giovagnoli che apre la seconda sezione analizza, invece, le diverse narrative sulla Cina che, a partire dal 1989, sono emerse in Occidente con il disgregarsi dell'ordine internazionale della guerra fredda e la crescita della Repubblica Popolare Cinese come attore globale, sottolineando la differenza fra gli approcci emotivi implicitamente permeati dalla percezione del "declino" occidentale a quelli più realisti e aperti al dialogo, come ad esempio le riflessioni di Kissinger, protagonista della svolta statunitense verso la Cina agli inizi degli anni Settanta. La volontà di guardare in modo lucido e privo di pregiudizi ideologici e culturali ai rapporti fra Cina, Europa e Stati Uniti è la cifra comune dei contributi di questa sezione, che spaziano da una riflessione sui dilemmi che caratterizzano ora le relazioni culturali sino-europee (Mechthild Leutner) a un'analisi del nesso fra transizione ecologica e ordine internazionale (Valeria Termini) fino a un'indagine sul ruolo centrale della Cina nell'industria digitale globale e nella sua regolamentazione (Simone Pieranni), per poi invece focalizzarsi sui nodi critici della questione di Taiwan (Lorenzo Lamperti) e della guerra in Ucraina. In merito a quest'ultima Huang Jing offre un'interessante analisi del punto di vista cinese, i cui elementi salienti, in modo diverso, riecheggiano nella successiva lucida riflessione di Thomas Heberer su Cina ed Europa, che sottolinea la necessità di perseguire un rapporto collaborativo con la

Repubblica Popolare Cinese per spingerla ad assumere sempre più un ruolo costruttivo a livello globale, obiettivo a cui l'Europa può dare un contributo sostanziale. La priorità attribuita a fattori identitari in politica estera, inquadrati in termini di "valori" (ma spesso strumentali a interessi politici e materiali ben specifici), sintomo di fragilità e paure sul piano domestico sia in Occidente che in Cina, rischia infatti di allontanare le possibilità di dialogo e collaborazione, lasciando inevitabilmente spazio alla conflittualità. Non a caso, Giovagnoli ripercorre l'esempio di papa Francesco che, al di là delle enormi resistenze incontrate e senza che questo abbia implicato chiudere gli occhi davanti alla questione della libertà religiosa e delle violazioni dei diritti umani, ha proceduto, dal 2018, a concludere un accordo sulla nomina dei vescovi cattolici in Cina, a prescindere dall'assenza di relazioni diplomatiche e da un passato di controversie e difficoltà: un risultato frutto in primo luogo della scelta di accettare la complessità della realtà cinese, sforzandosi di comprenderla e di non trattare la Cina come un nemico. Tale complessità deriva da una storia fatta anche di relazioni e ibridazioni che va considerata nelle sue specificità ma in un quadro globale, come ci dice Ge Zhaoguang – intervistato da Elisa Giunipero – intellettuale esponente della nuova storia globale cinese e critico di quelle grandi narrative neo-nazionalistiche emerse nella Repubblica Popolare che sono di fatto il corrispettivo di quelle occidentali analizzate in precedenza da Giovagnoli. Come recita la quarta di copertina, Occidente e Cina sono stati, sono e saranno "destinati a convivere": prenderne atto con fiducia reciproca e lucidità, per comprendere il punto di vista dell'altro, è il primo passo perché il futuro, per ignavia o per paura, non ci sfugga di mano.

LA PRIORITÀ ATTRIBUITA  
A FATTORI IDENTITARI  
IN POLITICA ESTERA,  
INQUADRATI IN TERMINI  
DI "VALORI", RISCHIA  
DI ALLONTANARE LE  
POSSIBILITÀ DI DIALOGO  
E COLLABORAZIONE,  
LASCIANDO  
INEVITABILMENTE SPAZIO  
ALLA CONFLITTUALITÀ

A. Giovagnoli, E. Giunipero, *Cina, Europa, Stati Uniti. Dalla Guerra fredda a un mondo multipolare*, Guerini e Associati, Milano 2023.



# **DIZIONARIO CIVILE**



**Ferdinando Nelli Feroci**  
*è presidente dell'Istituto Affari Internazionali*

## DIPLOMAZIA

Con il termine diplomazia si può intendere uno speciale metodo nell'affrontare le difficoltà e i contrasti, una speciale abilità nella trattazione di questioni complesse e nella ricerca di compromessi. O con il termine diplomazia ci si può riferire ad una carriera nella Pubblica Amministrazione, al corpo dei dirigenti dei ministeri degli Esteri incaricati a vario titolo di gestire le relazioni internazionali di un determinato paese. Ma soprattutto, con il termine diplomazia si può fare riferimento al complesso delle regole e dei processi che presiedono alle relazioni internazionali con l'obiettivo di prevenire o risolvere dispute e conflitti. Ed evidentemente, se si assume quest'ultima interpretazione del termine diplomazia, è fin troppo facile constatare che, rispetto al conflitto in corso da un anno e qualche mese in Ucraina, la diplomazia ha complessivamente fallito. Ma forse la questione merita di essere analizzata con maggiore attenzione.

Apparentemente sembrano esserci pochi dubbi che la diplomazia abbia fallito nella fase che ha preceduto l'invasione russa dell'Ucraina. Ad esempio perché l'Occidente ha sottovalutato le frustrazioni di una Russia che aveva vissuto la fine dell'Unione Sovietica e della guerra fredda come una sconfitta. O perché americani ed europei non hanno preso sul serio le rivendicazioni e le minacce di Putin. O non hanno saputo offrire al presidente della Federazione russa soluzioni (in realtà difficilmente praticabili) che consentissero di evitare l'aggressione all'Ucraina, neutralizzando il disegno di Mosca di una piena reintegrazione di quel paese nella sfera di influenza della Federazione russa.

Ma si può anche legittimamente osservare che Putin aveva già deciso da tempo che una Ucraina democratica, indipendente e filooccidentale era una minaccia insostenibile per la sicurezza e per la stabilità della Russia. Che i timori di un ulteriore presunto allargamento della NATO a est erano scuse per rivendicare un proprio pieno controllo sull'Ucraina. Che il vero obiettivo della Russia era quello di evita-

re il contagio democratico in un paese che Putin considerava parte integrante di una mitica “grande Russia”, di recuperare un ruolo di protagonista sulla scena internazionale e di guidare uno scontro a tutto campo contro un Occidente decadente e in declino. Con la conseguenza che, nell’ottica di Putin, non c’erano alternative a una invasione del paese vicino, secondo una logica che è apparsa fin dall’inizio in piena continuità con l’intervento in Georgia del 2008, con l’annessione della Crimea del 2014 e con il sostegno alle spinte secessioniste delle due regioni di Donetsk e Lugansk nel Donbass ucraino. Ugualmente si potrebbe sostenere che la diplomazia ha fallito perché, dopo un anno e qualche mese di guerra, non è stata ancora in grado di individuare un percorso credibile per una cessazione delle ostilità e per una qualche forma di accordo fra

NEL CASO DELLA GUERRA IN UCRAINA, SI POTREBBE SOSTENERE CHE LA DIPLOMAZIA HA FALLITO PERCHÉ, DOPO UN ANNO E QUALCHE MESE DI GUERRA, NON È STATA ANCORA IN GRADO DI INDIVIDUARE UN PERCORSO CREDIBILE PER UNA CESSAZIONE DELLE OSTILITÀ E PER UNA QUALCHE FORMA DI ACCORDO FRA AGGRESSORE E AGGREDITO

aggressore e aggredito. Ma anche in questo caso si può obiettare che la ricerca di un dialogo si è finora scontrata con la sistematica pratica del fatto compiuto da parte russa (ad esempio con la proclamazione dell’annessione alla Federazione russa dei territori ucraini occupati). E con la fissazione, sempre da parte russa, di condizioni evidentemente inaccettabili per le autorità ucraine (come la rinuncia da parte di Kiev a esercitare la propria sovranità sui territori occupati dalle truppe russe, a oggi equivalenti a circa un quinto dell’intero territorio dell’Ucraina). E ancora oggi molto ridotto appare lo spazio per la diplomazia data la distanza, allo stato incolmabile, fra le posizioni rispettive di Russia e Ucraina. Una distanza più che evidente sulla questione del futuro assetto territoriale dell’Ucraina, ovvero sul futuro dei territori che Putin ha deciso di anettere alla Federazione russa dopo dei referendum privi di qualsiasi base di legittimità. Ma una differenza di posizioni difficilmente riconciliabile anche sul tema delle garanzie di sicurezza per i due paesi, sulla futura collocazione internazionale dell’Ucraina, sulle riparazioni per i danni di guerra, sui costi della ricostruzione, sulla perseguibilità dei responsabili di crimini di guerra e di sistematiche violazioni di norme di comportamento nei conflitti armati o di principi fondamentali del diritto internazionale.

Se invece si guarda alle reazioni dell'Occidente al tentativo di invasione russa dell'Ucraina il giudizio è sicuramente diverso. Una violazione così clamorosa da parte di Putin di principi di base delle relazioni fra Stati ha infatti rinsaldato come non mai quei rapporti fra americani ed europei che solo qualche mese prima erano stati messi a dura prova dalla fallimentare decisione dell'Amministrazione USA di ritirarsi dall'Afghanistan senza adeguata consultazione dei propri alleati. Americani ed europei, coinvolgendo successivamente altri paesi che condividono con loro principi e valori fondanti delle democrazie liberali, hanno infatti adottato senza esitazioni una strategia comune fondata sulla condanna dell'invasione russa dell'Ucraina, sulla adozione di pesanti sanzioni contro la Russia, e soprattutto sull'impegno a fornire all'Ucraina aggredita tutta l'assistenza necessaria per difendersi con aiuti economici, finanziari, umanitari e soprattutto militari, pur senza intervenire direttamente nel conflitto.

La diplomazia in questo caso ha funzionato perché ha consentito, sulla base di una reazione politica forte e determinata di solidarietà nei confronti dell'Ucraina, di dispiegare un'azione collettiva rapida, articolata ed efficace. È così che questi paesi hanno potuto adottare sanzioni coordinate e convergenti contro la Russia; stanno articolando una strategia di isolamento della Russia nei più svariati settori e nelle più importanti organizzazioni internazionali; stanno coordinando le varie forme di assistenza all'Ucraina e verosimilmente saranno impegnati in prima linea nella sua ricostruzione.

La diplomazia ha ugualmente funzionato quando si è trattato di promuovere accordi limitati e settoriali fra Russia e Ucraina anche in costanza del conflitto, grazie ad alcuni attori terzi che sono riusciti a far valere la loro terzietà per esercitare una sia pure circoscritta attività di mediazione. Ne sono un esempio le intese raggiunte fra russi e ucraini su alcuni scambi di prigionieri di guerra. O gli accordi, raggiunti qualche mese fa e poi rinnovati, sulla possibilità di consentire la partenza dai porti ucraini di navi con a bordo grano e altri cereali di produzione ucraina che erano destinati all'esportazione.

LA DIPLOMAZIA HA FUNZIONATO MENO BENE NEL TENTATIVO, IN LARGA MISURA FALLITO, DA PARTE DEI PAESI OCCIDENTALI DI ALLARGARE LA BASE DEL CONSENSO SULLA LINEA DI CONDANNA DELLA RUSSIA E DI ASSISTENZA ALL'UCRAINA AD ALTRI PROTAGONISTI SULLA SCENA INTERNAZIONALE

La diplomazia ha funzionato meno bene invece nel tentativo, in larga misura fallito, da parte dei paesi occidentali di allargare la base del consenso sulla linea di condanna della Russia e di assistenza all'Ucraina ad altri protagonisti sulla scena internazionale. L'Occidente in effetti, che pure ha reagito compatto e in maniera solidale all'aggressione russa, non è riuscito a coinvolgere, su una linea di condanna della Russia e di convinta assistenza all'Ucraina, paesi come la Cina, l'India, il Brasile o il Sud Africa, né altri importanti attori sulla scena internazionale. Numerosi sono stati i governi di paesi importanti che, per varie ragioni, hanno preferito non schierarsi apertamente e hanno praticato una linea di deliberata ambiguità nei confronti della Russia. O hanno, in alcuni casi, aiutato la Russia ad aggirare le sanzioni occidentali, malgrado che in questa circostanza Mosca abbia violato regole e principi sacrosanti e universalmente riconosciuti dei rapporti fra Stati come quello del divieto dell'uso della forza o del rispetto dell'integrità territoriale. Sotto questo profilo il conflitto in Ucraina ha allargato il divario fra mondo occidentale e resto del mondo, con il rischio di rendere più problematica la ricerca di soluzioni condivise per le grandi sfide orizzontali, o di complicare la definizione di regole comuni per una governance globale efficace.

Tutto questo non certo per concludere che lo spazio per la diplomazia è definitivamente precluso rispetto al conflitto in Ucraina, ma più semplicemente per constatare che il tempo della diplomazia non è ancora arrivato. Della diplomazia sicuramente ci sarà bisogno, ma quando il paese aggressore avrà finalmente realizzato che i costi politici ed economici della guerra stanno diventando insostenibili, che l'integrità territoriale dell'Ucraina è irrinunciabile e che un compromesso dovrà fondarsi sul riconoscimento dei confini che esistevano prima del 24 febbraio dello scorso anno, o perlomeno su un assetto condiviso del territorio dell'Ucraina. Oppure quando sia Russia che Ucraina saranno arrivate alla conclusione che nessuna delle due parti potrà ottenere una piena vittoria e che i costi della prosecuzione del conflitto sono diventati politicamente ed economicamente insostenibili.

A quel punto (verosimilmente non a breve scadenza) la diplomazia potrà recuperare un suo spazio e un suo ruolo. A quel punto la diplomazia potrà cercare di definire una soluzione condivisa della questione dell'assetto territoriale dell'Ucraina; potrà ipotizzare una

organizzazione dello Stato in Ucraina che comprenda anche la tutela delle minoranze russofone; potrà cercare di definire un regime di autonomia per il Donbass, magari garantito internazionalmente. In quel contesto si potrà affrontare il tema delle garanzie per la sicurezza della Russia, ma anche e soprattutto delle garanzie di sicurezza per un'Ucraina destinata ad un futuro in Europa. E in una prospettiva di medio termine si potrà tentare di negoziare anche i contorni di una nuova architettura di sicurezza in Europa, di un sistema di relazioni fra Stati in Europa basato sulla condivisione di alcuni principi e di alcune regole, sulla cooperazione e sulla fiducia reciproca, che includa anche un ruolo per la Federazione russa e che sia in grado di garantire il non ripetersi di conflitti di questo tipo in Europa. Allora la diplomazia potrà tornare a svolgere il suo ruolo.

