

Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXVIII • gennaio-marzo 2016

FOCUS - Le radici dell'instabilità nordafricana

Ungari, Anghelone

La speranza tunisina

Libia: quale Stato?

L'Egitto sospeso tra Fratellanza e militari

EUROPA

Barile

Il senso della Guerra civile spagnola, ottant'anni dopo

MEDITERRANEI

Pappalardo

La cooperazione internazionale
tra i paesi del Golfo e l'area MENA

INCONTRO DI CIVILTÀ

Durante

Uruguay: tra America e Italia

SOCIETÀ

Sepe

La riforma amministrativa tra progetto
e realtà: i conti con la storia

Scoppettuolo

Paradigmi di razionalità della scelta economica:
osservazioni su cognitivismo ed ermeneutica



Editrice
APES

2016

Anno XXVIII – gennaio-marzo 2016
Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"
ISSN: 1120-4036

Direttore Responsabile: **Antonio Iodice**

Comitato di Redazione: **Francesco Anghelone** (coordinatore), **Luca Alteri**, **Luca D'Orazio**

Comitato Scientifico:

Paolo De Nardis, presidente (Sapienza Università di Roma), **Giuseppe Acocella** (Università "Federico II" di Napoli), **Maria do Céu Pinto** (Università di Minho-Braga), **Giovanni Dotoli** (Università di Bari), **Klaus Eder** (Università di Humboldt-Berlino), **Gianni La Bella** (Università di Modena e Reggio Emilia), **Antonio Magliulo** (UNINT - Università degli Studi Internazionali di Roma), **Valeri Mikhailenko** (Università Federale di Ural-Yekaterinburg), **Matteo Pizzigallo** (Università "Federico II" di Napoli), **Gianluigi Rossi** (Sapienza Università di Roma), **Tilo Schabert** (Università Federico-Alessandro di Erlangen-Norimberga), **Juan Zabalza Arbizu** (Università di Alicante).



Peer Reviewed Journal

La rivista adotta un sistema di valutazione degli articoli presentati basato sulla revisione paritaria e anonima (peer-review). I criteri di valutazione adottati riguardano: l'originalità del lavoro, la rilevanza scientifica, il rigore metodologico e l'attenzione alla letteratura italiana e straniera sull'argomento.

Direzione e Redazione: Piazza Navona 93 – 00186 Roma
Tel. 06.68.65.904 – Fax 06.68.78.252
Registrazione del Tribunale di Roma n. 459/89 del 22-7-1989
Editrice APES: Piazza Navona 93 – 00186 Roma

Impaginazione e grafica: Plan.ed
www.plan-ed.it

Gli articoli, i saggi, le lettere, le fotografie e i disegni,
anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Costo di una copia: euro 12,00 (arretrati euro 24,00)

Abbonamento annuale:

Per l'Italia: euro 40,00
Per l'Estero: euro 80,00
Via aerea: euro 95,00

Bonifico intestato a Editrice Apes s.r.l.
IBAN: IT19P0569603200000006604X18
Banca Popolare di Sondrio – Ag. 11 Roma

Per informazioni: editrice.apes@istitutospiov.it

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati.
Le copie non pervenute agli abbonati dovranno essere richieste entro dieci giorni dal ricevimento della copia successiva.

Trascorso tale termine le copie richieste dovranno essere acquistate.

La rivista è in vendita nelle principali librerie.

Periodico trimestrale – Pubblicità inferiore al 70%.

Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXVIII • gennaio-marzo 2016

Indice **1** / 2016

7 Editoriale

Antonio Iodice

FOCUS

11 La speranza tunisina

Andrea Ungari

27 Libia: quale Stato?

Andrea Ungari

41 L'Egitto sospeso tra Fratellanza e militari

Francesco Anghelone

EUROPA

55 Il senso della Guerra civile spagnola, ottant'anni dopo

Alessandro Barile

MEDITERRANEI

69 La cooperazione internazionale tra i paesi del Golfo e l'area MENA. Le ambiguità della Qatar Charity in Siria

Chiara Pappalardo

INCONTRO DI CIVILTÀ

91 Uruguay: tra America e Italia

Laura Mariateresa Durante

SOCIETÀ

117 La riforma amministrativa tra progetto e realtà: i conti con la storia

Stefano Sepe

135 **Paradigmi di razionalità della scelta economica:
osservazioni su cognitivismo ed ermeneutica**
Antonio Scoppettuolo

153 **Libri consigliati**

175 **Note biografiche**

Editoriale

Antonio Iodice

Con questo numero la «Rivista di Studi Politici» presenta ai suoi lettori e all'intera comunità scientifica una nuova veste grafica: si tratta di un *restyling* – come si usa dire – che lavora però in linea di continuità con il passato, senza stravolgimenti o ripensamenti, ma perseguendo semplicemente l'obiettivo di avvicinarsi ai canoni estetici dell'editoria scientifica, sempre in mutamento.

L'ultima importante rivisitazione grafica della «Rivista di Studi Politici», fondata dall'indimenticato Francesco Leoni e vetusta ormai di gloria, si ebbe nel 2006, giusto dieci anni fa, in corrispondenza del cambio nella direzione della Rivista e nella presidenza dell'Istituto. Rileggendo quel numero del 2006 troviamo anticipazioni di linee di ragionamento che avremmo sviluppato nel successivo decennio, spesso precorrendo i tempi e anticipando l'interesse dell'opinione pubblica. Già dieci anni fa, infatti, quel fascicolo ospitava una riflessione, firmata da Monica Nardi, sui rapporti tra Unione Europea e Cina, sottolineando le linee della loro complessità; Isabella Valentini, invece, approfondiva le continuità e le discontinuità tra l'età giolittiana e il primo fascismo, soprattutto nello specifico del ceto intellettuale. A Francesco Zaccaria e a Cinzia Buccianti spettò il compito di aprire una finestra sui casi rispettivamente della Thailandia, di cui venne analizzato il sistema della finanza pubblica, e del Ghana, con un approccio micro-analitico sulla questione della fecondità.

Già all'epoca la Rivista cercava di superare le colonne d'Ercole dell'euro-centrismo, ma lo faceva senza cedere alle facili lusinghe del relativismo culturale. Al contrario, la nostra analisi delle dinamiche

socio-politiche volgeva all'obiettivo di rafforzare e possibilmente moltiplicare le *società aperte* e le "democrazie mature".

Dopo dieci anni quell'obiettivo è ancora ben presente. Scrivemmo: "Dalla politica all'economia, dalla storia alle scienze sociali, l'ambizione è far diventare questa rivista laboratorio di idee, momento di confronto, palestra di dibattito, che possa favorire – con il rigore degli studi e degli strumenti della ricerca – la lettura e la comprensione della contemporaneità in tutte le sue manifestazioni". Sottoscriviamo ancora oggi la suddetta affermazione e la supportiamo con un'offerta culturale che coinvolge sia docenti esperti – veri punti di riferimento nelle rispettive discipline – sia giovani studiosi ancora in formazione, ma già ben strutturati nella metodologia di lavoro. Soprattutto, proponiamo attraverso la Rivista i prodotti scientifici dell'Istituto, nelle sue principali linee di ricerca, nella ferma convinzione che la massima diffusione di quanto esperito nei nostri studi sia di ausilio all'intera comunità scientifica. Per questo motivo, il Focus del presente numero riprende alcune riflessioni presenti nell'*Atlante Geopolitico del Mediterraneo*, fortunata pubblicazione dell'Istituto giunta alla terza edizione e curata da Francesco Anghelone e Andrea Ungari.

Tunisia, Libia ed Egitto sono analizzati nella loro evoluzione storica: si tratta, evidentemente, di tre paesi non scelti a caso, ma emblematici del contesto maghrebino. Dalla Tunisia, ormai cinque anni fa, partì quella "Primavera araba" che infiammò i nostri cuori, in una speranza – poi tradita – di diffusione dei valori di libertà e democrazia; la Libia e l'Egitto rappresentano, invece, due risposte opposte della medesima crisi politica, originata dalla fatale caduta di due regimi divenuti nel tempo vere satrapie. La Libia è sprofondata in una continua guerra civile e tribale, che pone dubbi addirittura sull'esistenza di uno Stato; l'Egitto, al contrario, ha scelto la via autoritaria di al-Sisi, con il diritto di protesta barattato in cambio della stabilità politica. È inevitabile, in tal senso, dedicare un ricordo al nostro giovane connazionale, Giulio Regeni.

Il Medio Oriente insanguinato ritorna anche nell'articolo di Chiara Pappalardo, che ha analizzato i meccanismi della penetrazione del Qatar in Siria, non *manu militari*, ma mediante l'intervento di organizzazioni che si professano "umanitarie".

Le guerre di oggi, le guerre di ieri: ricorrono gli ottanta anni dallo scontro in Spagna tra repubblicani e franchisti, di cui ci parla Alessandro Barile, descrivendo le dinamiche interne di un conflitto per tanti aspetti anticipatore della Seconda guerra mondiale e del globo diviso in due blocchi.

A Laura Mariateresa Durante, invece, il compito di ricordare i profondi legami tra il nostro paese e l'Uruguay, cioè uno degli Stati più interessanti del sub-continente latinoamericano.

Non mancano contributi relativi al caso italiano, con Stefano Sepe – uno specialista in materia – che analizza in chiave storica i tentativi di riforma della Pubblica Amministrazione in Italia, né le elaborazioni teoriche, con Antonio Scoppettuolo che propone un *excursus* sui paradigmi di razionalità della scelta economica, partendo dalle riflessioni di Raymond Boudon.

Nella precedente vestizione grafica, la «Rivista di Studi Politici» presentava in copertina uno stilizzato tempio greco, così da echeggiare l'architettura della governance europea. L'attuale abdicazione di quell'immagine non vuol rappresentare un passo indietro: al contrario, la Rivista continua a credere nella necessità di un'Europa unita e sociale, come comunità di popoli prima ancora che come "fortezza economica". I tre pilastri dell'Unione Europea, scomparsi nella simbologia della copertina, continuano a vivere nell'offerta scientifica e culturale della Rivista.

FOCUS La speranza tunisina¹

Andrea Ungari

Nascita del movimento anticoloniale

Il Protettorato francese in Tunisia venne ufficializzato il 12 maggio 1881, con la firma del Trattato del Bardo. L'accordo prevedeva la cessione di ogni potere nel settore della difesa, degli affari esteri e dell'amministrazione al Residente Generale di Francia.

La prima forma di contestazione dell'occupazione francese si ebbe a partire dal XX secolo con la nascita del movimento riformista e intellettuale dei "Giovani Tunisini", fondato nel 1907 da Bashir Sfar, Ali Bach Hamba e Abdeljelil Zaouche. Le agitazioni sociali determinarono una dura repressione da parte dei coloni francesi, che mantennero lo stato di emergenza nel paese dal 1914 al 1921, operando epurazioni all'interno dei giornali e bandendo le associazioni di intellettuali che si dichiaravano contrarie al governo centrale. Tuttavia, il movimento nazionale non cessò di esistere. Verso la fine della Prima guerra mondiale, si era formata una nuova generazione nazionalista sotto la guida di Abdelaziz Thaalbi che organizzò il movimento nel partito Destour, che in turco e in arabo significa "Costituzione". Il partito entrò in conflitto col governo coloniale a partire dall'annuncio della sua creazione il 4 giugno 1920, quando furono dichiarati gli otto punti del programma. Questa organizzazione, che viveva in una condizione di semi-clandestinità, non aveva ancora affermato

¹ I saggi del Focus sono tratti da F. Anghelone, A. Ungari (a cura di), *Atlante Geopolitico del Mediterraneo 2016* (Bordeaux edizioni, 2016) dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V".

le proprie radici ideologiche e ciò emerse successivamente, costituendo una prima anticipazione della dialettica della nuova società tunisina.

Una prima frattura, interna al movimento nazionalista, si ebbe con la fondazione nel 1932, da parte di Habib Bourguiba, Tahar Sfar, Mahmoud El Materi e Bahri Guiga, del giornale "L'Action tunisienne" dove, oltre all'indipendenza, si portavano avanti i valori filokemalisti del laicismo. Durante il Congresso di Ksar Hellal, tenutosi il 2 marzo 1934, le divergenze in merito ai punti programmatici determinarono la scissione del partito in due rami: uno di matrice tradizionalista-islamista, che mantenne il nome Destour; l'altro di ispirazione laica e modernista, con il nome Neo-Destour. Quest'ultimo avrebbe costituito un partito politico moderno, strutturato sul modello dei partiti socialisti e comunisti europei, e determinato a conquistare il potere, l'indipendenza e a trasformare la società tunisina, secolarizzandola.

Scoppiata la Seconda guerra mondiale, le sue conseguenze non furono indifferenti neanche ai fini della causa indipendentista tunisina. La Francia era stata occupata e, nel 1942, il governo di Vichy liberò Bourguiba su richiesta personale di Benito Mussolini che sperava di utilizzare il movimento nazionalista tunisino per indebolire la resistenza francese nel Nord Africa. Tuttavia, Bourguiba non volle appoggiare il regime fascista e l'8 agosto 1942 richiese l'intervento delle truppe alleate. Nel periodo 1942-1943, la Tunisia divenne teatro principale delle operazioni delle Forze alleate contro le potenze dell'Asse nello scenario africano. Il principale corpo dell'esercito britannico, sotto il comando del Maresciallo Montgomery, premeva le forze dell'Asse dal sud della Tunisia; mentre gli Stati Uniti, dopo l'invasione di Algeria e Marocco (Operazione Torch) attaccarono il paese dall'ovest. Tunisi venne conquistata dagli Alleati il 12 maggio 1943. Dopo la Seconda guerra mondiale, i tunisini, che erano stati fedeli alla Francia durante la guerra, ripresero il loro percorso per l'indipendenza. Così, i leader nazionalisti passarono alla resistenza armata nella strategia di liberazione nazionale.

L'indipendenza tunisina

Nel 1950 si svolsero una serie di negoziati tra i nazionalisti tunisini e il governo francese di Robert Schuman, il quale era convinto che l'eventuale indipendenza potesse realizzarsi solo gradualmente, attraverso una serie di tappe. Nel 1951, i nuovi disordini animati dalla causa indipendentista vennero repressi nel sangue, dimostrando così l'insofferenza di Parigi nei confronti di quelli che riteneva dei "ribelli". Il 13 gennaio 1952 arrivò il nuovo Residente Generale, Jean de Hauteclocque, che impose un regime più stringente sulle libertà di espressione. Inoltre, il 18 gennaio vennero arrestati 150 destouriani, tra cui Bourguiba. Il movimento prese le armi e scoppiarono una serie di rivolte contro l'amministrazione coloniale, soffocate dai francesi, che irrigidirono ulteriormente la situazione. Con l'assassinio del sindacalista Farhat Hached da parte di alcuni membri della "Main rouge", un'organizzazione estremista coloniale, il 5 dicembre si scatenarono diverse proteste, sommosse, scioperi, sabotaggi e attentati in tutto il paese. La Francia aumentò la repressione contro i nazionalisti tunisini, prendendo importanti misure antiterrorismo che dovevano fronteggiare gli attacchi, accentuatisi nel periodo 1953-1954, contro gli obiettivi strategici francesi come le strutture di governo coloniale, le aziende agricole e le imprese francesi. Per questo, circa settantamila soldati francesi vennero mobilitati per fermare i gruppi di guerriglieri ribelli scovandoli, soprattutto, nelle zone rurali del paese.

Questa difficile situazione portò al riconoscimento dell'autonomia interna della Tunisia, affermata dal Primo Ministro francese Pierre Mendès France in un discorso tenuto a Cartagine il 31 luglio 1954. Tahar Ben Ammar, del Destour, divenne Gran Vizir di Tunisi.

Infine, il 3 giugno 1955 vennero firmate dal Primo Ministro tunisino Tahar Ben Ammar e l'omologo francese Edgar Faure, le Convenzioni franco-tunisine. Nonostante l'opposizione di Salah Ben Youssef, espulso dal partito, gli accordi furono approvati dal congresso del Neo-Destour tenutosi a Sfax il 15 novembre 1955. Ulteriori negoziati portarono la Francia al riconoscimento dell'indipendenza tunisina il

20 marzo 1956, data in cui venne abrogato il Trattato del Bardo. Al governo di Parigi si riconosceva, comunque, il diritto a mantenere la base militare di Biserta.

La Repubblica tunisina sotto il "regno" di Habib Bourguiba

Il 25 marzo 1956 venne deciso di indire delle elezioni per la formazione di un'Assemblea Costituente e queste si tennero l'8 aprile: in quell'occasione il Neo-Destour vinse tutti i seggi, contando sul 95% delle preferenze. L'11 aprile Habib Bourguiba, divenuto ufficialmente il leader del movimento, venne nominato Primo Ministro dal sovrano Lamine Bey e, godendo di poteri speciali, approvò da subito una serie di importanti riforme per il nuovo Stato indipendente: il 31 maggio 1956 abolì i privilegi dei principi e delle principesse; il 2 agosto 1956 diede la definizione ufficiale del regime giuridico della nazionalità tunisina; il 3 agosto venne abrogato il doppio regime (coranico e civile) nei tribunali; il 13 agosto introdusse il Codice dello statuto personale che conferì alle donne una condizione senza precedenti nel mondo arabo-musulmano, stabilendo il divieto della poligamia, l'abolizione del dovere di obbedienza della sposa, la necessità di un'età minima e del reciproco consenso per il matrimonio e la sostituzione del divorzio al ripudio solo maschile; il 18 luglio 1957 abolì il regime fondiario degli Habous che rappresentavano oltre un terzo delle terre coltivabili in Tunisia.

La mossa determinante fu il colpo di mano nei confronti della casa regnante, ritenuta responsabile di aver acconsentito all'istituzione del regime coloniale. Venne mosso un vero e proprio processo contro la corona e il 25 luglio 1957 l'Assemblea Costituente dichiarò decaduta la dinastia Husseinide e abolita la forma monarchica del beyato: la Tunisia divenne ufficialmente una Repubblica. Venne eletto un Consiglio costituzionale che attribuì a Bourguiba le funzioni di Presidente della Repubblica *ad interim*, in attesa della nuova Costituzione repubblicana e laica che venne promulgata il 1° giugno 1959. Il suo mandato venne ufficializzato con le elezioni presidenziali dell'8 novembre 1959.

Il progetto di Bourguiba consisteva nella creazione di uno Stato sovrano e moderno, basando l'attuazione del suo programma riformista su tre pilastri: politico-sociale, culturale, educativo. Iniziò da subito "tunisinizzando" le amministrazioni statali, sostituendo i vecchi funzionari francesi con una nuova classe di amministratori locali. La religione di Stato rimaneva l'Islam, ma furono notevolmente ridotti i poteri dei capi religiosi. L'indipendenza monetaria venne realizzata il 19 settembre 1958 con l'istituzione della Banca Centrale di Tunisia e il 18 ottobre venne creato il dinaro tunisino. Al fine di combattere l'analfabetismo, il 4 novembre venne emanata una legge finalizzata alla creazione di un sistema scolastico innovativo, unificato, gratuito e universale, e a livello economico vennero avviati una serie di programmi finalizzati allo sviluppo sociale. In politica estera, la nuova Repubblica tunisina dovette da subito scontrarsi con la vecchia potenza coloniale: l'8 febbraio 1958, in piena guerra d'Algeria, gli aerei dell'aviazione francese attraversarono il confine tra Algeria e Tunisia, bombardando il villaggio tunisino di Sidi Youssef Sakie. Questo smacco aprì una forte crisi diplomatica, risolta in parte grazie ai buoni uffici dell'Onu, ma che costrinse il governo di Parigi a firmare, il 17 giugno 1958, un accordo che impegnava i francesi a ritirare totalmente le proprie truppe dal territorio tunisino, fatta eccezione per la base navale di Biserta. Proprio su questa "Gibilterra francese" si sarebbe riaperto lo scontro pochi mesi dopo: nel 1961, mentre la Francia si preparava a concludere anche l'esperienza algerina, Bourguiba affermò la necessità di far ritornare la base militare di Biserta sotto la sovranità di Tunisi. I tunisini imposero un blocco intorno alla base navale e tra il 19 e il 23 luglio vi furono dei violenti scontri tra le forze militari francesi e quelle tunisine, che furono materialmente sconfitte. La sconfitta militare tunisina risultò, comunque, una vittoria politica per Bourguiba, in quanto la Francia cedette la base alla Tunisia il 15 ottobre 1963.

Sul piano di politica interna, l'incontrastato potere di Bourguiba determinò la reazione di alcuni membri estremisti della società civile e dell'esercito che, nel 1962, cercarono di uccidere il Presidente: Bourguiba reagì con decine di arresti in tutto il paese e con l'ennesima stretta del regime sul pluralismo politico, mettendo al bando diversi

gruppi dell'opposizione e riducendo, ulteriormente, la libertà di stampa. Con l'espulsione dal partito di Salah Ben Youssef, il principale oppositore di Bourguiba, nel 1955, e il bando del Partito comunista tunisino (PCT) l'8 gennaio 1963, la Repubblica tunisina divenne un regime politico a partito unico guidato dal solo Neo-Destour.

Nel 1962, poi, il Partito neo-destouriano intraprese una scelta che avrebbe sconvolto radicalmente il sistema interno e, in parte, quello internazionale, abbracciando il socialismo (definito poi "socialismo destouriano"): vennero presi come modelli di sviluppo economico e sociale i paesi dell'Est Europa e Tunisi, pur rimanendo un governo non allineato e amico dell'Occidente, si avvicinò timidamente a Mosca. Nel marzo 1963, il ministro per l'Economia Ahmed Ben Salah avviò una politica di pianificazione e di controllo quasi totale dell'economia, attraverso la diffusione delle cooperative; il 12 maggio 1964 vennero nazionalizzati circa quattrocentocinquanta ettari di terre dei coloni francesi. Inoltre, vennero intraprese anche alcune misure decisamente avanguardistiche come la legalizzazione dell'aborto (1° luglio 1965). Va poi ricordato che il Neo-Destour, dal 19 ottobre 1964, assunse ufficialmente il nome di Partito socialista costituzionale (o desturiano).

Queste misure di carattere socialista portarono a delle conseguenze politiche e sociali. Sotto il profilo politico, in opposizione al riformismo di Bourguiba, nel gennaio 1968 le forze tradizionaliste-islamiste si organizzarono nell'Associazione di salvaguardia del Corano, ostile alla laicità e al Neo-Destour e ideologicamente affine ai Fratelli Musulmani egiziani. Questi avvenimenti porteranno alla nascita del partito islamista Ennahda. Sotto il profilo sociale, si svilupparono una serie di rivolte contro le collettivizzazioni forzate delle terre nel Sahel della Tunisia. Queste furono represses, ma il regime perse notevolmente di popolarità e crebbe l'opposizione interna. Il dissenso aumentò ulteriormente a seguito del fallimento del programma collettivista, riconosciuto ufficialmente il 2 settembre 1969 quando il Consiglio della Repubblica, il più alto organo esecutivo del paese, decise ufficialmente l'abbandono della collettivizzazione e la conclusione del modello socialista. Così, l'8 settembre 1969 arrivò il licenziamento di Ben Salah, la sua espulsione dal Neo-Destour e il processo per le gravi

responsabilità politiche ed economiche, che lo condannò a dieci anni di reclusione. In un discorso dell'8 giugno 1970 Bourguiba dichiarò la conclusione dell'esperienza socialista. Dopo un "periodo di riflessione", Bourguiba scelse come Primo Ministro Hedi Nouira, noto per la sua incessante opposizione alle collettivizzazioni. Il nuovo governo volle intervenire tempestivamente per eliminare l'eredità della collettivizzazione, indirizzandosi al risanamento del settore privato e alla rivitalizzazione dell'economia tunisina. Gli anni Settanta furono caratterizzati, così, dalla particolare attenzione all'economia, attraverso grandi investimenti statali, a discapito delle prestazioni sociali e culturali, e agli incentivi per quelli esteri (aumentando, però, l'indebitamento pubblico del paese). Nonostante alcuni squilibri registrati in questo periodo, nel decennio 1970-1979 si ebbe una forte redditività economica, con conseguente aumento del ritmo di produzione e la realizzazione di una ripresa economica reale, soprattutto durante la prima metà del 1970, grazie al crescente prezzo del petrolio e ad annate agricole particolarmente produttive.

In politica estera, nel 1974 fallì definitivamente il progetto di unire la Libia alla Tunisia sotto l'unico Stato della "Repubblica Araba Islamica", a causa di una serie di divergenze interne ed esterne che contrapposero definitivamente gli interessi di Tunisi e di Tripoli.

Per quanto riguarda la sicurezza interna, negli anni Settanta si rafforzarono le tendenze autoritarie del regime, con diverse epurazioni, soprattutto nell'ala liberale del partito, guidata da Ahmed Mestiri. Nel 1972 la rivolta degli universitari venne soppressa con centinaia di arresti tra le fila degli studenti. Inoltre, nel 1975 Bourguiba fu proclamato Presidente a vita risultando, così, una sorta di "monarca repubblicano". Con il governo di Hedi Nouira ci fu un leggero allentamento della morsa del regime, ed emersero le prime manifestazioni della società civile tunisina, che rivendicava maggiori libertà politiche e civili. Il colpo di mano del regime contro gli attivisti del sindacato UGTT nel corso del cosiddetto "Giovedì nero", il 28 gennaio 1978 a Tunisi, e l'attacco delle Forze di sicurezza contro le ribellioni nella regione mineraria di Gafsa, nel gennaio 1980, non bastarono ad ammutolire la società civile che stava rapidamente emergendo.

Nei primi anni Ottanta, il paese stava vivendo una crisi politica e sociale che combinava una serie di fattori esplosivi come lo sviluppo del clientelismo e della corruzione nelle amministrazioni statali, la paralisi dello Stato dovuta al peggioramento della salute di Bourguiba e la successione delle lotte interne al regime. Nel 1981, venne parzialmente ripristinato il pluralismo politico, con l'abolizione del divieto di costituire il Partito comunista, e ciò sollevò molte speranze, andate poi deluse dai brogli nelle elezioni parlamentari di novembre. Il 6 giugno 1981 venne fondato il Movimento della Tendenza Islamista, che nel febbraio 1989 diventerà Hizb al-Nahda (Ennahda), ossia Movimento della Rinascita, con Rashid Ghannushi che voleva riproporre l'istituzione di un Emirato; ma alle elezioni parlamentari dell'aprile 1989 i suoi candidati ottennero soltanto il 14,5% dei voti. L'apertura al pluralismo politico fu, infatti, solo di facciata, dal momento che i primi due partiti di opposizione, MSD e PUP, vennero legalizzati solo il 19 novembre 1983. Le successive sanguinose repressioni delle varie "rivolte del pane" tra il dicembre 1983 e il gennaio 1984 costate più di settanta morti, l'ulteriore destabilizzazione dell'UGTT e l'arresto del suo leader Habib Achour, contribuirono ad accelerare la caduta del Presidente gravemente malato. La situazione favorì l'ascesa di movimenti tradizionalisti e islamisti in diretta opposizione col regime di Bourguiba. Il lungo regno dello statista tunisino si concludeva, così, con una lotta guidata da Zine el-Abidine Ben Ali contro gli islamisti. Ben Ali venne nominato ministro degli Interni e Primo Ministro nel mese di ottobre 1987.

Il colpo di Stato "morbido" di Ben Ali

Il 7 novembre 1987, Ben Ali attuò un colpo di mano, deponendo il vecchio Presidente Bourguiba per demenza senile, con quello che venne definito un "colpo di Stato medico". Questa mossa fu accolta positivamente da una gran parte delle forze politiche tunisine. Il 27 febbraio 1988 il Parti Socialiste Destourien (PSD) cambiò nome in Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD), indicando

una svolta rispetto al passato, anche se, alla fine, il partito rimaneva nell'Internazionale Socialista. Dopo questo periodo di reggenza, Ben Ali venne ufficialmente eletto alla Presidenza il 2 aprile 1989 con il 99,27% dei voti, in quanto unico candidato. Il nuovo Presidente riuscì a rilanciare l'economia e, in termini di sicurezza, risparmiò al paese una "crisi algerina", in quanto, per evitare un bagno di sangue e una situazione che poteva degenerare nella guerra civile contro gli islamisti della vicina Algeria, fu dato inizio a un'operazione strategica che portò alla neutralizzazione del partito islamico Ennahda. Il prezzo di tale iniziativa fu l'arresto di decine di migliaia di attivisti e l'istituzione di processi sommari nei primi anni Novanta. Il fatto più grave avvenne il 22 maggio 1991, quando Ennahda venne accusata di complotto islamista e il suo leader Rashid al-Ghannushi dovette rifugiarsi a Londra. Venne aperto un processo sommario contro duecentosettantasette suoi militanti che si concluse nell'agosto 1992 con duecentosessantacinque condanne ad almeno venti anni di carcere, mentre Ghannushi fu condannato all'ergastolo.

Una volta neutralizzati gli estremisti islamici, nel 1988 Ben Ali firmò il "Patto Nazionale" con gli oppositori laici al fine di costituire un'unica piattaforma comune per la democratizzazione del regime. Il 25 luglio 1988 il Presidente abrogò l'istituzione della presidenza a vita, fissando un limite di tre mandati e definendo la candidatura all'età massima di 65 anni. Nel novembre 1988 venne approvata una legge sui partiti politici, legalizzando, in parte, il multipartitismo. Ma ciò non mitigò le pretese dell'opposizione e di molte ONG che si occupavano del rispetto dei diritti umani e che, a poco a poco, accusarono il regime di soffocare le libertà civili, estendendo i metodi della repressione anche al di là del movimento islamista. Gli anni successivi videro la continuazione della parziale apertura democratica. In questo nuovo clima di distensione fu possibile l'accesso legale dell'opposizione alla Camera dei Deputati, per la prima volta alle elezioni parlamentari del 20 marzo 1994, a seguito di una riforma costituzionale che riservava il 20% dei seggi ai partiti senza candidati eletti con il voto della maggioranza. Si riconosceva, di fatto, una minima apertura pluralista e proporzionalista al sistema.

Il miglioramento della situazione politica in Tunisia venne interrotto, però, dall'incarceramento per diversi mesi del Presidente della Lega tunisina per i diritti umani, Marzouki, che aveva annunciato la sua candidatura per le elezioni presidenziali. In questo modo, anche nel 1994 Ben Ali risultò sempre essere l'unico candidato e fu rieletto con il 99,91% dei voti. Tuttavia, ciò non sembrava sconvolgere i partner commerciali occidentali e nel 1995 il Presidente firmò un accordo di libero scambio con l'Unione europea.

Le elezioni del 24 novembre 1999 furono le prime presidenziali multipartitiche tra tre candidati. Anche in quell'occasione il Presidente Ben Ali venne rieletto con oltre il 90% dei consensi. La riforma della Costituzione, approvata con referendum il 26 maggio 2002, aumentò ulteriormente i poteri del Presidente, accrebbe il limite di età per i candidati (fino a 75 anni), rimosse il limite dei tre mandati (che era stato introdotto nel 1988) e, così, permise, al Presidente di ottenere nuovi mandati al di là della scadenza del 2004, confermando, poi, l'immunità a vita. Questo gli permise di correre per il quarto mandato presidenziale consecutivo. Nel 2004 i toni della campagna elettorale furono molto più aggressivi per l'offensiva attuata da Mohamed Ali Halouani, uno dei tre candidati contro Ben Ali, in rappresentanza del Movimento Ettajdid. Alla fine, le elezioni del 24 ottobre 2004 furono vinte dal Presidente uscente e in Parlamento il RCD ottenne l'87,7% dei voti e 152 seggi su 189, ossia tutti quelli uninominali; ma i trentasette seggi garantiti alle opposizioni andarono ai socialdemocratici (MDS, 4,6%, 14), ai social-panarabisti (PUP, 3,6%, 11), ai panarabisti (UDU, 2,2%, 7), ai post-comunisti (MID, 1,0%, 3), ai liberali (PSL, 0,6%, 2). Nel settembre 2005, una riforma costituzionale, approvata con urgenza da parte della Camera dei Deputati, garantì la totale immunità legale al Presidente e alla sua famiglia dopo la scadenza del suo mandato.

Riguardo alla sicurezza interna, anche la Tunisia non fu immune dal terrorismo islamista. Basti pensare che già nel 1985 furono scoperte e annientate, dalle Forze di sicurezza israeliane, basi di addestramento del terrorismo palestinese. Inoltre, l'11 aprile 2002 ci fu un attentato dinamitardo alla sinagoga di Ghriba, a Djerba, che causò la

morte di diciannove persone, tra cui quattordici turisti tedeschi. Nel gennaio 2007 vi furono dei forti combattimenti tra le forze armate tunisine e l'Armata Assad Ibn Fourat, un gruppo paramilitare affiliato al jihadismo internazionale e alla criminalità organizzata. Anche in queste occasioni Tunisi decise di usare il pugno di ferro per garantire la stabilità e la sicurezza interna del regime. Inoltre, durante la prima metà del 2008, vi furono una serie di rivolte sociali nella regione mineraria di Gafsa per protestare contro la disoccupazione e la povertà. In quell'occasione la repressione fu durissima. Era il primo segno di un regime che iniziava a scricchiolare e che sarebbe imploso a momenti. Il 25 ottobre 2009, il Presidente Ben Ali venne rieletto per un quinto mandato consecutivo con l'89,62% dei voti e per la prima volta i consensi furono inferiori al 90%.

La "Rivoluzione del Gelsomino" del 2010

L'insofferenza del popolo tunisino, nei confronti di un regime sempre più repressivo e ingessato, emerse nel 2010 sull'onda di quella che è passata alla storia come la "Primavera araba". Le ragioni delle proteste tunisine vanno ricercate nella sempre maggior disoccupazione, nei rincari alimentari, nel clientelismo e nella corruzione delle autorità, nel peggioramento della qualità della vita e in un regime che offriva scarse garanzie democratiche per quanto riguardava il rispetto dei diritti civili e delle libertà fondamentali. Tra le ragioni di protesta c'erano anche le accuse mosse direttamente contro Ben Ali e la sua stessa famiglia, definita da molti oppositori alla stregua di un clan mafioso che abusava del potere presidenziale per massimizzare i propri affari privati. Scoppiarono dei veri e propri moti tunisini che interessarono l'intero paese e sconvolsero radicalmente il regime. Ripercorrendo brevemente alcune tappe che hanno interessato la cosiddetta "Rivoluzione del Gelsomino", bisogna soffermarsi sul suicidio eclatante del giovane commerciante Mohamed Bouazizi, che si diede fuoco davanti alla sede del governatorato di Sidi Bouzid per protestare contro il sequestro della propria merce da parte delle autorità governative.

Bouazizi divenne il simbolo che denunciava l'indifferenza delle autorità di fronte al malcontento del popolo e ispirò una pesante rivolta nella regione di Sidi Bouzid e una serie di manifestazioni di piazza nel centro-sud della Tunisia tra il 17 dicembre 2010 e il gennaio 2011. L'8 e il 9 gennaio 2011 (il "fine settimana nero") le proteste si accesero violentemente e vennero repressi nel sangue dalle autorità, causando decine di morti. Le immagini della repressione, fortemente censurate dal regime, si diffusero anche attraverso internet, e le proteste contro i metodi violenti del regime si diffusero anche nelle altre città tunisine, Tunisi compresa. Il 10 gennaio si esprime anche l'intelligenza del paese: centinaia di avvocati, sindacalisti, intellettuali, medici e studenti aderirono alle proteste dei disoccupati e manifestarono in molte città. Il Presidente Ben Ali rispose, pronunciando un discorso all'emittente televisiva nazionale TV7, in cui prometteva trecentomila posti di lavoro e l'impegno a migliorare le condizioni di vita della popolazione. Non vennero accennate delle scuse ufficiali, bollandi, invece, coloro che protestavano come dei "violenti", che ricorrevano a pericolosi metodi terroristici e antinazionali. I sindacati dichiararono l'indizione di uno sciopero generale e la rivolta, diffusa anche tra le classi dei lavoratori, continuò nonostante la repressione fosse diventata sempre più dura.

Il 12 gennaio, il Primo Ministro tunisino Mohammed Gannouchi fece un passo indietro e incolpò dei fatti il ministro dell'Interno, Rafiq Belhaj Kacem che venne sostituito con Ahmed Friâa. La rivolta non si placò e il governo di Tunisi continuò a reprimere le proteste ricorrendo alla violenza. Venne, addirittura, ordinato l'intervento delle forze armate per sedare la rivolta, ma Rachid Ammar, Capo di Stato Maggiore dell'esercito tunisino, si rifiutò di far sparare sui manifestanti. Ammar venne destituito ma l'esercito rimase neutrale, decidendo di intervenire solo a difesa degli obiettivi sensibili dello Stato tunisino. Diversamente, gli scontri che coinvolsero la polizia furono molto duri.

Il 13 gennaio 2011, il Presidente cercò di smorzare i toni della protesta e, ammettendo che lui stesso era stato responsabile di alcune delle accuse che gli venivano mosse, dichiarò di comprendere le ragioni della protesta e fece un invito a mantenere la calma. In quel discorso

dichiarò, inoltre, di voler punire anche coloro che, nelle fila delle Forze di sicurezza, si erano macchiati le mani di sangue; promise maggiori libertà di stampa e di espressione e, in generale, l'avvento della vera democrazia; comunicando la sua volontà di indire entro sei mesi le elezioni anticipate e di non presentarsi alle elezioni presidenziali del 2014. Le proteste continuarono e la repressione pure, causando ancora morti sulle strade. In tutta la Tunisia si svilupparono dei comitati di autodifesa per difendersi dagli attacchi delle Forze dell'ordine e per contrastare quei delinquenti che volevano approfittare della situazione per attuare saccheggi nelle città.

Il 14 gennaio la gente di Tunisi cominciò a radunarsi in piazza Mohamed Ali per avanzare, poi, lungo Avenue Bourguiba, la principale strada di Tunisi e arrivare al palazzo del Ministero dell'Interno (considerato come il simbolo della repressione poliziesca), gridando slogan contro il governo e il Presidente. Alle ore 18.30 dello stesso giorno, il Primo Ministro Mohamed Al-Ghannushi decretò lo stato di emergenza e in un discorso televisivo annunciò che il Presidente Ben Ali non aveva più alcun potere effettivo e si impegnava ad assumere direttamente la guida del paese, attraverso la costituzione di un governo di unità nazionale. Come previsto dalla legge fondamentale tunisina, il Consiglio Costituzionale, una volta dichiarato decaduto Ben Ali, affidò la supplenza della presidenza a Fouad Mebazaâ, Presidente della Camera. Lo stesso giorno, ci fu la liberazione di tutti i prigionieri politici, la revoca del divieto di attività della Lega tunisina per i diritti umani, il riconoscimento della totale libertà di informazione e la legalizzazione di tutti i partiti politici e delle associazioni che volevano accreditarsi nel nuovo scenario politico che si stava costituendo in Tunisia.

Nel frattempo, Ben Ali, che aveva tentato la fuga in Francia, in Italia e a Malta, scappò in Arabia Saudita, ma preparò la sua contro-rivoluzione ricorrendo alla strategia della "terra bruciata". Sembra, infatti, che il Presidente, poco prima di partire, avesse ordinato al Generale Ali Sériati, capo della sicurezza presidenziale, di organizzare delle milizie armate nel tentativo di seminare il panico tra la popolazione e preparare il terreno per il suo ritorno. Nei giorni successivi, gli scontri fra l'esercito tunisino e le milizie che facevano capo a Ben Ali

proseguirono a Cartagine intorno al palazzo presidenziale. Da quel momento l'esercito, che di fatto non aveva ostacolato il processo rivoluzionario, si sarebbe impegnato a fronteggiare le milizie presidenziali e ad assicurare l'ordine pubblico.

Il governo transitorio di Al-Ghannushi comprese anche esponenti dell'opposizione parlamentare ed extraparlamentare e promise di indire elezioni generali entro due mesi (poi rinviate all'estate). A seguito di diverse proteste nei giorni successivi, il 27 gennaio fu necessario un rimpasto di governo e la rimozione di tutti i membri dell'ex RCD, il partito neo-destouriano che per più di cinquant'anni era stato al governo e che fu definitivamente sciolto il 9 marzo 2011.

Il 15 febbraio 2011, venne rimosso il coprifuoco ma lo stato di emergenza venne mantenuto. Le proteste continuarono anche nei giorni successivi, in quanto, lo stesso Al-Ghannushi veniva visto da un'ampia fascia della popolazione come un personaggio troppo legato al precedente regime. Il 27 febbraio 2011, una manifestazione di protesta contro il governo degenerò in scontri con la polizia, comportando la morte di cinque manifestanti. Al-Ghannushi annunciò le sue dimissioni e al suo posto venne nominato il vecchio Béji Caïd Essebsi, già ministro degli Esteri durante la presidenza di Bourguiba, che il 7 marzo abolì la polizia segreta e richiamò tutte le parti a una tregua. Il 3 marzo venne fissata la data per le elezioni dell'Assemblea Costituente al 24 luglio, poi spostata al 23 ottobre 2011. Questa fu eletta contando anche il voto dei tunisini all'estero a cui erano stati riservati diciannove seggi (dieci dei quali solo in Francia), ed è risultata composta da duecentodiciassette membri che rappresentano ventiquattro liste e che sono organizzati in dieci gruppi parlamentari: Ennahda (89); CPR (29); Pétition (26); Ettakatol (20); PDP (16); L'Initiative (5); PDM (5); Afek (4); PCOT (3); Altri partiti e indipendenti (20). Gli islamisti moderati ottennero, così, la maggioranza nell'assemblea conquistando, per la prima volta, un peso politico per nulla irrilevante nello scenario tunisino.

Il 12 dicembre 2011, l'Assemblea Costituente elesse l'attivista per i diritti umani Moncef Marzouki come Presidente *ad interim* della Repubblica di Tunisia, con centocinquantacinque voti favorevoli, tre

contrari e quarantadue astenuti; mentre, il 24 dicembre 2011 venne nominato Ali Laarayedh a capo del governo. Gli scontri tra gruppi laicisti e islamisti, in merito al testo costituzionale, si sono procrastinati per tutto il corso del 2012 e del 2013. A determinare la cessazione del confronto è stato il varo, il 26 gennaio 2014, della nuova Costituzione, considerata fondamentale nel processo di transizione democratica.

In tale periodo si sono avute, inoltre, circostanze di forte criticità a livello di politica interna, con l'uccisione di due rappresentanti dell'opposizione: Chokri Belaid, coordinatore del Fronte Popolare, ucciso da militanti islamici nel febbraio 2013, e Mohamed Brahmi, segretario generale del Movimento del Popolo, ucciso nel luglio dello stesso anno. Entrambi gli eventi provocarono forti ripercussioni sia sociali sia governative: il primo causò le dimissioni del Primo Ministro Jebali, sostituito da Ali Laarayedh, e l'accusa, da parte dei partiti d'opposizione, a Ennahda per l'eccessiva tolleranza verso gli estremisti. Il secondo generò una massiccia ondata di scioperi e proteste, volte a ottenere le dimissioni di un governo incapace di un'efficace azione di contrasto verso gli estremisti salafiti. Conseguenza di ciò fu la cessione del potere a un governo tecnico, responsabile di supervisionare le elezioni previste per il 2014, guidato dall'ex ministro dell'Industria, Mehdi Jomaa.

Il 2014 ha visto la risoluzione di numerose questioni interne rimaste in sospeso, tra cui: l'approvazione del nuovo testo costituzionale, la fine dello stato di emergenza imposto dal 2011 e la convalida della nuova legge elettorale. Quest'ultima, avvenuta a maggio, ha permesso lo svolgimento delle elezioni parlamentari, il 26 ottobre 2014. Ad attestarsi come primo partito, guadagnando 86 seggi, è stato Nidaa Tuounes (o "Appello della Tunisia"), definito come raggruppamento di partiti laici, liberali e sindacati. Seconda forza politica del paese è risultata, Ennahda, ex partito di maggioranza, che ha raccolto un minor consenso tra la popolazione, ottenendo così 69 seggi.

La nomina del fondatore di Nidaa Tounes, Beji Caid Essebsi, come nuovo Presidente della Tunisia nel dicembre 2014, ha aperto un nuovo capitolo della transizione democratica interna.

FOCUS Libia: quale Stato?

Andrea Ungari

La Libia dalla fine del secondo conflitto mondiale
all'indipendenza

Il primo fronte nazionalista libico venne formato nell'ottobre del 1939, durante un incontro tra i principali leader dei movimenti nazionalisti, tenutosi ad Alessandria d'Egitto. Alla guida dei plurimi movimenti indipendentisti, animati dal sentimento di rivalsa nei confronti dei colonizzatori italiani, venne nominato Idris, Emiro della Cirenaica.

Sotto il suo comando, gli indipendentisti cirenaici si mostrarono propensi a sostenere gli Alleati durante la seconda guerra mondiale, nella speranza di ottenere una forma di autonomia in caso di vittoria. I tripolitani, invece, non vollero mostrare la loro opposizione al governo italiano fino a quando la sconfitta non parve imminente. Al termine della guerra, le potenze vincitrici ridiscussero lo status della Libia come possedimento coloniale italiano. A tal fine gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e l'Unione Sovietica, riunitisi nel 1945 nella conferenza di Potsdam, decisero di comune accordo che i territori coloniali, precedentemente appartenuti all'Italia, non le sarebbero stati restituiti alla fine del conflitto. In merito al regime di governo della Libia, però, le posizioni dei tre alleati divergevano notevolmente. Il governo americano, infatti, desiderava che la Libia fosse oggetto di un processo di indipendenza curato dal Trusteeship Council delle Nazioni Unite; l'Unione Sovietica preferiva che la Libia venisse divisa in tre amministrazioni mandatarie sotto controllo di Mosca, Londra e Parigi; la Gran Bretagna avrebbe voluto concedere immediatamente

l'indipendenza alla Libia, senza alcuna fase di amministrazione mandataria. Per via della diversità delle posizioni degli Alleati, la soluzione che infine prevalse e che trovò formalizzazione nel trattato di pace del febbraio 1947 prevedeva che la Libia avrebbe mantenuto il proprio status pro tempore sino a un successivo momento in cui il suo futuro sarebbe stato deciso. Al fine di coadiuvare i governi Alleati nella loro successiva decisione venne istituita, quindi, una commissione di indagine multinazionale con il compito di formulare proposte sul futuro della Libia. La commissione sondò i desideri del popolo libico e giunse alla conclusione che, sebbene esso desiderasse genuinamente l'indipendenza, era ancora immaturo per potersi governare autonomamente. Successive consultazioni tra gli Alleati non riuscirono a stabilire una posizione comune e il problema dell'indipendenza della Libia fu deferito all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

In preparazione del dibattito nell'Assemblea Generale, i Ministri degli Esteri di Italia e di Gran Bretagna, Carlo Sforza ed Ernest Bevin, concordarono un possibile piano di transizione per la Libia. Secondo questo piano, la Libia sarebbe stata suddivisa in tre diversi mandati su base geografica, tutti sottoposti alla supervisione del Trusteeship Council delle Nazioni Unite. Il piano prevedeva nello specifico che la Cirenaica sarebbe stata amministrata dalla Gran Bretagna, il Fezzan dalla Francia e la Tripolitania dall'Italia, e che la transizione ultima verso un governo autonomo libico sarebbe avvenuta soltanto dopo dieci anni di mandato Onu. Nel maggio 1949 il piano Sforza-Bevin ottenne l'approvazione della Commissione speciale politica delle Nazioni Unite, ma in una successiva discussione all'Assemblea Generale il piano non riuscì a raggiungere la maggioranza di due terzi necessaria alla sua definitiva adozione, avendo ottenuto un solo voto in meno rispetto al necessario. Una successiva risoluzione delle Nazioni Unite fu adottata nel novembre 1949 dopo che il piano Sforza-Bevin venne definitivamente archiviato. Con questa risoluzione venne deciso che l'indipendenza della Libia sarebbe stata raggiunta al più tardi nel gennaio 1952. Durante la fase di transizione, l'amministrazione vera e propria del paese fu curata da un Consiglio di dieci membri, composto dai rappresentanti di Cirenaica, Tripolitania e Fezzan, oltre che da un

rappresentante per le minoranze libiche. A questi rappresentanti libici nel Consiglio si aggiungevano, inoltre, i rappresentanti dei governi di Italia, Egitto, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Pakistan. Al fine di monitorare il processo di transizione verso un governo autonomo libico, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nominò l'olandese Adrian Pelt come commissario internazionale per l'applicazione del piano di indipendenza della Libia.

A questo proposito, Pelt creò una commissione preparatoria di ventuno membri che fu incaricata di determinare la composizione di un'Assemblea Costituente libica. I membri di questa commissione furono nominati, sette per regione, dai leader politici dei gruppi indipendentisti di Cirenaica, Tripolitania e Fezzan. Nominata l'Assemblea Costituente, nel novembre 1950 cominciarono i suoi lavori per la stesura della legge fondamentale del paese. Durante le discussioni dell'Assemblea, venne deciso che la Libia avrebbe avuto una forma di governo federale delle tre province storiche, unite sotto un unico monarca rappresentativo di tutto il popolo libico. Stabilito che il nuovo Stato dovesse essere una Monarchia, la corona del Regno di Libia fu offerta dall'Assemblea Costituente a Idris. La successiva approvazione formale della Costituzione avvenne nell'ottobre 1951, mentre le amministrazioni britannica e francese iniziavano il passaggio di competenze ai governi provinciali. Infine, il 24 dicembre 1951, il nuovo monarca libico Idris I proclamò ufficialmente l'indipendenza della Libia come Stato sovrano.

Il Regno di Idris I

Dal punto di vista della politica estera, Idris I decise che la Libia avrebbe assunto una posizione tradizionalista e filo-araba, ottenendo l'accesso alla Lega Araba nel 1953. Nei confronti dell'Occidente, la Libia firmò degli accordi ventennali con la Gran Bretagna e con gli Stati Uniti per l'installazione di basi militari dei due paesi sul suolo libico, in cambio della fornitura di assistenza economica e militare alla Monarchia. Re Idris I preferì, invece, non mostrarsi mai troppo disponibile nei confronti dell'Unione Sovietica, e anche dopo la ripresa dei

rapporti bilaterali nel 1955 ne declinò regolarmente le offerte di aiuto economico.

Dal punto di vista della politica interna, sulla base della nuova Costituzione, il sovrano veniva a essere la figura politica più importante nella vita pubblica del paese. Al Re, infatti, era attribuito il diritto di nominare metà dei membri del Senato, la facoltà di porre il veto sulle leggi approvate dal Parlamento e il potere di sciogliere la camera bassa del Parlamento. Il Primo Ministro era nominato, inoltre, dal Re e, sebbene esistessero delle forme di responsabilità anche verso il Parlamento, era demandata, però, al sovrano la direzione politica generale dell'attività di governo. Il carattere federale previsto dalla Costituzione era rispettato tramite la previsione di forme di autonomia per le province. Ciascuna provincia, infatti, poteva eleggere un proprio governo provinciale e un'assemblea legislativa. Nel febbraio 1952 si tennero le prime elezioni politiche nazionali, che videro la vittoria dei partiti filogovernativi. Subito dopo le elezioni, il governo dichiarò fuorilegge i partiti di opposizione, promotori di una forma più decentrata di governo, ed esiliò il leader dell'opposizione Sadawi.

Nella prima fase della sua storia da Stato indipendente lo sviluppo economico della Libia risultò particolarmente lento. Infatti, nonostante il flusso di aiuti finanziari ed economici internazionali, la Libia rimase un paese essenzialmente agricolo e con un prodotto interno lordo basso fino alla fine degli anni Cinquanta. In seguito, nel giugno 1959, un sondaggio petrolifero della società rilevò dei grandi depositi di petrolio nei pressi di Zaltan, in Cirenaica. La scoperta della presenza di greggio provocò un incremento del tasso di crescita dell'economia libica, permise lo sviluppo di attrezzature e tecnologie estrattive e garantì grandi profitti al governo libico, ottenuti mediante la concessione dei diritti di sfruttamento dei giacimenti alle multinazionali petrolifere.

Negli anni Sessanta, mentre continuava lo sviluppo delle tecnologie estrattive, il governo libico formulò il suo primo piano quinquennale a copertura del periodo 1963-1968. Secondo le previsioni del governo l'economia libica sarebbe stata ristrutturata in maniera da dare primaria importanza all'estrazione e all'esportazione di pe-

trolio, al fine di garantire un aumento della ricchezza del paese. Come conseguenza negativa di questa politica, però, si ebbe una notevole riduzione della produzione agricola. All'inizio degli anni Sessanta Idris I promosse delle riforme politiche interne nel senso di una maggiore centralizzazione del potere. Nell'aprile 1963 il Primo Ministro Muhi ad Din Fakini fece approvare una legge che prevedeva l'abolizione della forma federale di governo, in favore di una centralizzazione del potere nel governo nazionale. Le tre province storiche di Cirenaica, Tripolitania e Fezzan furono abolite e vennero sostituite da dieci province di nuova istituzione. A capo di ciascuna nuova provincia venne posto un Governatore di nomina reale e direttamente dipendente dal governo centrale.

Verso la metà degli anni Sessanta cominciò a diffondersi tra la popolazione un forte sentimento di nazionalismo pan-arabo di stampo nasseriano, destinato a influenzare la posizione della Libia nei confronti del conflitto arabo-israeliano. Nel 1964, in risposta a delle grandi manifestazioni popolari contro il supporto occidentale verso Israele, il governo libico chiese l'evacuazione delle basi americane e britanniche, in anticipo rispetto allo scadere degli accordi ventennali di alleanza militare. Successivamente, lo scoppio della guerra dei sei giorni nel 1967 suscitò una decisa reazione emotiva nel popolo libico, che favorì delle violente manifestazioni che si svolsero sulle strade di Tripoli e di Bengasi. Durante tali manifestazioni, le ambasciate americana e britannica furono danneggiate dai dimostranti, che accusavano i governi occidentali di supportare Israele.

Durante quegli anni iniziò a crearsi un distacco tra la popolazione, sempre più impregnata da un sentimento nazionalista pan-arabo, e la monarchia di Idris I, che si identificava sempre più con gli interessi della sola parte cirenaica della popolazione. Inoltre, mentre gli studenti libici criticavano la politica filooccidentale del governo, gli ufficiali dell'esercito venivano influenzati dall'ideologia nazionalista araba che veniva promossa dall'Egitto di Nasser. Il regno di Idris I, delegittimato di fronte all'opinione pubblica e con un controllo sempre minore dei quadri dell'esercito, terminò nel giugno 1969, quando il Re lasciò il potere, adducendo ragioni di salute. Il potere reale ven-

ne affidato al principe ereditario Hasan ar-Rida che assunse la carica di reggente della monarchia libica, ma non rimase a lungo al potere. Infatti il 1° settembre 1969 un gruppo di golpisti formato da una settantina di ufficiali dell'esercito, politicamente guidati da un Consiglio di comando rivoluzionario, prese il controllo delle istituzioni governative e dichiarò abolita la Monarchia. Il colpo di Stato si svolse senza morti, grazie al supporto popolare verso i golpisti e all'azione dei militari, che permisero al Consiglio rivoluzionario di prendere il controllo della capitale e, successivamente, del resto del paese. Subito dopo il golpe il Consiglio rivoluzionario proclamò l'istituzione in Libia di una Repubblica Araba, che avrebbe sostituito il defunto Regno di Libia. Qualche giorno dopo il colpo di Stato, il reggente Hasan dichiarò di rinunciare ai propri diritti di successione al trono e manifestò pubblicamente il proprio supporto per il nuovo regime. Re Idris I, che si trovava all'estero per ricevere cure mediche, esprime la propria intenzione di non volere richiedere l'intervento di governi stranieri per riottenere il controllo del paese, decidendo di non tornare più in Libia.

Il "regno" di Gheddafi

Sei giorni dopo il golpe, il Consiglio rivoluzionario nominò un governo che avrebbe amministrato la nuova Repubblica. A capo del nuovo governo fu posto Mahmud Sulayman al-Maghribi, un noto attivista politico sotto il regime monarchico, il quale procedette a nominare otto ministri, controllati direttamente da lui. La vera autorità politica rimaneva, però, nelle mani del Consiglio rivoluzionario, che determinava l'indirizzo politico generale del governo, demandando poi a questi la sola attuazione del programma. Il golpe del 1969, inoltre, vide l'emergere di una figura fondamentale nella vita politica della Libia per molti decenni successivi. Infatti, l'8 settembre 1969 il Consiglio rivoluzionario promosse al grado di Colonnello un suo giovane e carismatico membro, il Capitano Mu'ammар Gheddafi. In seguito alla promozione, Gheddafi assunse anche la funzione di Capo di Stato Maggiore delle forze armate libiche, mantenendo, però, il titolo di Colonnello. Dal

punto di vista della politica interna, il Consiglio rivoluzionario istituì l'Islam come religione di Stato e abolì le istituzioni legislative monarchiche, accentrando così nel direttorato del Consiglio rivoluzionario sia il potere legislativo che quello di direzione politica del paese. Dal dicembre 1969 in poi, Gheddafi iniziò a gettare le fondamenta del suo regime personale. In seguito all'arresto del ministro della Difesa Adam Said Hawwaz e del ministro dell'Interno Musa Ahmed, accusati di pianificare un colpo di Stato contro il Consiglio rivoluzionario, Gheddafi ristrutturò il governo, assumendo contemporaneamente sia la funzione di Primo Ministro che quella di ministro della Difesa. Come ministro dell'Interno Gheddafi nominò Abdel Salam Jallud, membro del Consiglio rivoluzionario e suo braccio destro all'interno del Consiglio stesso. Nel 1972, Jallud ottenne l'incarico di Primo Ministro in sostituzione di Gheddafi, ricevendo il compito di occuparsi degli affari di politica interna del governo, lasciando al Colonnello la gestione degli affari esteri del paese.

Sebbene formalmente neutrale e indipendente dalle due superpotenze mondiali, la Libia di Gheddafi cominciò a ricevere sostanziali aiuti dall'Unione Sovietica sotto forma di equipaggiamento e di mezzi militari per le forze armate libiche. Nel 1973, al fine di coordinare le decisioni di produzione ed esportazione dei vari paesi arabi produttori di petrolio, la Libia supportò la creazione del cartello economico OPEC, in modo da potere influenzare il prezzo del greggio venduto nei vari mercati esteri. Come conseguenza della guerra dello Yom Kippur del 1973, la Libia, di comune accordo con gli altri paesi dell'OPEC, decise di limitare la propria esportazione di greggio verso i paesi occidentali reputati troppo vicini al governo israeliano, provocando, così, un incremento del prezzo del petrolio nei loro mercati interni. Dal 1973 in poi venne a delinearsi il carattere rivoluzionario della politica di Gheddafi. Proprio in quell'anno, infatti, vennero creati in tutto il paese dei comitati popolari che, nelle intenzioni del Colonnello, dovevano ispirare un fervore rivoluzionario nella popolazione. Per riuscire in questo intento, i comitati popolari promossero la partecipazione del pubblico alla gestione degli affari politici a livello locale ed effettuarono tra la popolazione la propaganda in favore dell'ideologia socialista

rivoluzionaria del governo. La riforma delle istituzioni libiche continuò, poi, nel marzo 1977, quando un Congresso del popolo, organo di rappresentanza popolare che si sostituì al Consiglio rivoluzionario, adottò una dichiarazione sulla base della quale la repubblica libica diveniva la Jamahiriya Araba Libica Popolare. Gheddafi assunse, inoltre, il ruolo di Segretario Generale del Congresso del popolo, e procedette a nominare i Commissari generali del popolo, nuove cariche che sostituirono i ministri dell'ormai abolito Consiglio dei ministri. La politica estera che Gheddafi seguì negli anni Settanta si basò su un'ideologia pan-araba, secondo la quale tutti i paesi arabi del mondo sarebbero dovuti essere uniti sotto un'unica bandiera. Come primo passo per concretizzare questa visione, Gheddafi promosse una serie di negoziati tra Libia ed Egitto, allargati, poi, anche alla Siria, volti alla realizzazione di una Federazione di Repubbliche Arabe. Questa federazione fu proclamata dai leader dei tre paesi nell'aprile 1971, e una sua costituzione entrò in vigore il 1° gennaio 1972, dopo l'approvazione a grande maggioranza da parte della popolazione dei tre paesi. Nonostante dei timidi passi verso l'integrazione tra le strutture di governo ed economiche dei tre Stati, il processo di formazione di una realtà politica unica non fu, però, mai portato a termine. Infatti, la guerra sirio-egiziana contro Israele del 1973 vide la Libia esclusa dalle pianificazioni militari congiunte di Siria ed Egitto, provocando un notevole deterioramento nelle relazioni tra i tre regimi. I successivi tentativi di negoziazione di una pace tra Egitto e Israele intrapresi da Sadat nel 1978 incontrarono l'opposizione del governo libico, che organizzò un fronte diplomatico comune con altri paesi arabi nel tentativo di isolare diplomaticamente l'Egitto dai propri vicini. Considerando fallito il tentativo di fusione con l'Egitto, Gheddafi propose alla Tunisia una forma di unione politica analoga a quella prefigurata per la Federazione di Repubbliche Arabe. Tale proposta di fusione venne però rifiutata nel 1974 dal Presidente della Tunisia, Habib Bourguiba, per via delle grosse differenze esistenti tra i due paesi e dei loro cattivi rapporti bilaterali.

La Libia diventa uno "Stato canaglia"

Dal punto di vista geopolitico, nel 1970 il governo libico diede avvio a un programma di sviluppo di armi nucleari e cominciò a stabilire contatti, in tal senso, con altri paesi, al fine di acquisire la tecnologia e i materiali necessari per dotarsi dell'atomica. La Cina, identificata come primo potenziale partner nucleare della Libia, ricevette una richiesta di acquisto di un'arma atomica da parte di Gheddafi, ma declinò prontamente. In seguito a tale rifiuto, Gheddafi decise di supportare il Pakistan nel suo programma di acquisizione di materiale fissile, proveniente dalla Nigeria, con la prospettiva di accedere in un secondo momento alla tecnologia nucleare pakistana. Diversamente dalle aspettative del governo libico, però, il governo pakistano interruppe la collaborazione con la Libia prima del completamento del proprio programma nucleare, impedendo, quindi, il successivo trasferimento della tecnologia nucleare alla Libia. Fallito il programma di sviluppo dell'atomica, Gheddafi decise di dedicarsi allo sviluppo di armi chimiche, più semplici da produrre rispetto a quelle nucleari. A inizio degli anni Ottanta venne iniziata la costruzione di uno stabilimento chimico nei pressi di Rabta, a 40 chilometri da Tripoli, finalizzato alla produzione di sarin e di gas mostarda da utilizzare come armi chimiche. La realizzazione dell'impianto avvenne in collaborazione con alcuni ingegneri tedeschi, ma senza che il governo di Bonn esprimesse un supporto esplicito. Dietro pressioni da parte del Dipartimento di Stato americano e dell'opinione pubblica internazionale, il governo tedesco, divenuto noto che alcune imprese nazionali stavano collaborando al programma di guerra chimica di Gheddafi, attuò una legislazione molto stringente in relazione al trasferimento ad altri paesi di tecnologia o di materiale utilizzabile per la produzione di armi di distruzione di massa. Di conseguenza, il programma libico di sviluppo di armi chimiche subì un notevole rallentamento. Nei confronti dei vicini del sud, nel 1973 la Libia invase la striscia di Aouzou in Chad, ricca di depositi di uranio, e vi schierò un contingente militare. Nel Chad, paese diviso tra varie fazioni in lotta, era in corso una guerra civile tra i Tebu del Chad del nord, guidati da Goukouni Oueddei, e il

governo centrale. Grazie al supporto ricevuto da Gheddafi, le truppe di Goukouni conquistarono la capitale N'djamena nel dicembre 1980. In seguito alla conquista del potere da parte di Goukouni, questi e Gheddafi iniziarono dei negoziati per una fusione politica tra Chad e Libia. L'opposizione da parte della comunità internazionale in generale, e della Francia e dei paesi dell'Africa occidentale in particolare, portò però al fallimento di questo progetto di unificazione. Successivamente, dietro pressioni internazionali le forze armate libiche furono costrette al ritiro dalla striscia di Aouzou nel novembre 1981, pur mantenendo una limitata presenza fino al 1987. Negli anni Ottanta le relazioni della Libia con l'Occidente subirono un progressivo declino. Il 29 agosto 1981, durante un'esercitazione navale americana nel golfo di Sirte, avvenne uno scontro aereo tra due intercettori F-14 della flotta americana e due bombardieri Su-22 dell'aviazione libica. Infatti, nel 1973, Gheddafi aveva dichiarato che avrebbe considerato le acque del golfo di Sirte come acque territoriali libiche, negando l'ingresso a tutte le imbarcazioni straniere che non avessero l'autorizzazione del governo libico. L'esercitazione navale americana nel golfo di Sirte fu interpretata, quindi, come una violazione delle acque territoriali libiche e provocò il decollo di due bombardieri libici che ingaggiarono gli intercettori americani. Entrambi i Su-22 vennero abbattuti, e i piloti libici, riusciti a espellersi in tempo, vennero recuperati in mare. Nell'aprile 1984, a Londra, si svolse una grande manifestazione pacifica di fronte l'ambasciata libica nel Regno Unito, per protestare contro la morte di due studenti a Tripoli per mano del governo. Durante la manifestazione il personale di sicurezza dell'ambasciata aprì il fuoco contro i manifestanti, provocando la morte di una poliziotta britannica e il ferimento di varie decine di persone. Il governo britannico, in risposta, mise sotto assedio l'ambasciata libica e ordinò l'espulsione di tutto il personale diplomatico. Da quel momento in poi, ogni contatto diplomatico con Gheddafi venne interrotto. Un ulteriore deterioramento delle relazioni internazionali della Libia verso l'Occidente si ebbe il 5 aprile 1986, quando un ordigno esplosivo posizionato in una discoteca di Berlino venne fatto detonare, uccidendo due persone e ferendone altre duecento. La discoteca dove si svolse l'attentato era nota per esse-

re frequentata da personale americano; infatti, al momento dell'esplosione circa sessanta soldati americani rimasero feriti. La responsabilità di questo attentato venne attribuita al governo libico, ritenuto responsabile di fornire supporto all'organizzazione terroristica Abu Nidal, collegata ai movimenti per la liberazione della Palestina e considerata esecutrice materiale dell'attentato. Dieci giorni dopo, in risposta all'attentato, gli Stati Uniti colpirono varie installazioni militari libiche nei pressi di Tripoli e di Bengasi. Gli attacchi, condotti tramite missili e bombardieri, danneggiarono degli obiettivi sensibili e provocarono centouno vittime, tra le quali vi fu anche la figlia adottiva di Gheddafi che si trovava nella residenza di famiglia, anch'essa bersaglio degli attacchi. Nel tentativo di danneggiare il sistema di comunicazione americano e di conseguenza ostacolarne le operazioni militari, Gheddafi ordinò il lancio di due missili Scud contro un radar della Nato Loran posizionato sull'isola di Lampedusa. Entrambi i missili mancarono il bersaglio, ma spinsero la popolazione locale a evacuare il centro abitato e a cercare temporaneamente rifugio. L'avvenimento, ovviamente, non fece che inasprire i rapporti con l'Occidente e, in particolare, con l'Italia. Negli anni Novanta, in seguito alla distruzione del volo PanAm 103 di passaggio su Lockerbie, in Scozia, incidente del quale il governo libico venne ritenuto responsabile, la Libia si trovò isolata diplomaticamente dalla comunità internazionale. Con la risoluzione numero 731 del Consiglio di Sicurezza, le Nazioni Unite adottarono delle sanzioni contro la Libia che si ripercossero pesantemente sull'economia del paese. Le sanzioni restarono in vigore per buona parte degli anni Novanta e furono sospese soltanto nell'aprile 1999; l'abolizione definitiva avvenne, però, solo nel 2003, dopo l'accettazione pubblica della responsabilità sull'incidente Lockerbie da parte del governo libico. Al fine di promuovere un ulteriore miglioramento delle relazioni con i paesi occidentali, nel dicembre 2003 la Libia annunciò alla comunità internazionale di voler abbandonare il proprio programma di sviluppo di armi di distruzione di massa e di desiderare una normalizzazione dei rapporti con l'Occidente. Dopo avere rinunciato al finanziamento di operazioni terroristiche verso altri paesi, nel 2006 la Libia fu esclusa dalla lista delle nazioni che supportano il terrorismo internazionale.

Le proteste nel mondo arabo che sorsero nel dicembre 2010 coinvolsero anche la Libia a inizio 2011. Nel marzo 2011 venne formato da politici e militari dissidenti contro il governo un Consiglio Nazionale di Transizione, con sede a Bengasi, che cominciò a coordinare attività militari volte a rimuovere il regime di Gheddafi dal potere. Con l'autorizzazione concessa dalla risoluzione numero 1973 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, alcuni paesi della Nato stabilirono una zona di interdizione ai voli sopra i cieli della Libia. Nell'agosto 2011 i ribelli libici conquistarono Tripoli, e a metà settembre ricevettero da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il riconoscimento di costituire il governo legittimo della Libia. Il 20 ottobre 2011 Gheddafi venne catturato e ucciso dalle forze ribelli, e il potere politico in Libia passò nelle mani del Consiglio Nazionale di Transizione (CNT). Quest'organo ha avuto la funzione di guidare il paese e indire, sia le elezioni dell'Assemblea Costituzionale sia le seguenti elezioni legislative. Alla guida del nuovo governo *ad interim*, venne nominato Ali Tarhouni, ex ministro delle finanze, rimasto in carica fino al 24 novembre 2011, data in cui venne sostituito da Abdurrahim El-Keib. La compagine governativa presieduta da quest'ultimo includeva indipendenti ed esponenti del CNT.

Per scongiurare ulteriori frammentazioni a livello sociale e per fronteggiare il pericolo di un diffuso islamismo radicale, il governo decise di bandire i partiti formati su basi religiose, etniche o tribali. Venne così aperta la strada alle prime libere elezioni parlamentari che si tennero il 7 luglio 2012, andando a costituire un'assemblea nazionale denominata Congresso Nazionale Generale (CNG). Questa sostituì il CNT ed ebbe l'onere, sia di elaborare un nuovo testo costituzionale sia di nominare un nuovo governo, di cui fu Primo Ministro Mustafa A. G. Abushagur. La mancata approvazione del Gabinetto, da questi proposto, fu causa delle sue dimissioni e della nomina, nell'ottobre 2012, di Ali Zeidan come capo di governo.

Il perdurare della lotta interna, tra le forze lealiste del precedente regime e le ricostituite forze armate libiche, aggiunse instabilità a un quadro politico già di per sé precario. La morte dell'Ambasciatore americano in Libia, Chris Stevens, nel settembre 2012 e l'attacco

all'ambasciata francese nell'aprile 2013 sono stati prova di una strategia mirata a obiettivi internazionali.

L'evoluzione della politica interna non è andata a favorire un processo di pacificazione quanto a inasprire le perduranti frizioni. Il caso Morning Glory ha portato, infatti, alle dimissioni di Zeidan nel marzo 2014, sostituito da Abdulah al-Thani, tutt'oggi Primo Ministro libico. Inoltre, le elezioni parlamentari, tenutesi nel giugno dello stesso anno, hanno dato avvio ad una profonda crisi istituzionale nonché alla guerra civile. I soli 30 seggi ottenuti dai candidati islamisti hanno spinto ex membri del GNC e miliziani a unirsi in un fronte comune, auto-proclamatosi Nuovo Congresso Nazionale Generale. Il rifiuto nel riconoscere un Parlamento guidato da laici e federalisti ha determinato la formazione di due centri di governo: Tripoli, conquistata con le armi dal CNG e Tobruk, a oggi sede del Parlamento. Quest'ultimo gode del riconoscimento internazionale, nonostante la dichiarazione di illegalità da parte della Corte Suprema libica, che andrebbe ad annullare i risultati elettorali.

Il collasso istituzionale e i continui attacchi da parte di organizzazioni terroristiche quali Stato islamico e Ansar al-Sharia stanno spingendo la Libia al collasso, sia politico sia economico, lasciando la comunità internazionale nel dubbio di una possibile strategia di intervento.

FOCUS L'Egitto sospeso tra Fratellanza e militari

Francesco Anghelone

La dinastia di Mohamed Alì

Parte dell'Impero ottomano sin dalla fine del XVI secolo, l'Egitto fu sempre una provincia riottosa e poco propensa ad accettare il controllo del governo centrale di Istanbul. Fu così anche dopo la partenza dei francesi che, sotto il comando di Napoleone, invasero il paese e lo occuparono tra il 1798 e il 1801. Alla loro partenza il sultano Selim III decise di inviare un giovane albanese con il compito di sedare le endemiche proteste e rimettere ordine nella Provincia. L'opera di Mohamed Alì fu così efficace da fargli meritare, nel 1805, il titolo di Governatore. Se lo scopo del Sultano era di riportare l'Egitto sotto l'autorità di Istanbul, questo non venne tuttavia raggiunto. Mohamed Alì riuscì, infatti, a imporre il proprio controllo sull'Egitto, gestendo però il paese in modo sostanzialmente indipendente rispetto all'Impero Ottomano. Oltre a imporre il dominio suo e della nuova élite turco-circassa, egli condusse una politica di potenza e di espansione che lo portò a conquistare il Sudan tra il 1820 e il 1822 e a tentare di occupare addirittura la Siria, allora parte dell'Impero Ottomano. L'intervento delle potenze europee impedì tuttavia che la Siria cadesse sotto il controllo egiziano; Mohamed Alì accettò allora di abbandonare la Siria, ottenendo in cambio un rescritto imperiale che gli garantiva il diritto di successione ereditaria. Alla sua morte, nel 1849, egli lasciava dunque una dinastia a regnare sul futuro Egitto.

L'arrivo degli inglesi

L'opera più importante portata a termine dai successori di Mohamed Ali fu la realizzazione, sotto porto Said, del canale di Suez. L'opera, iniziata nel 1859, fu sostenuta fortemente dalla Francia e dal suo Imperatore Napoleone III, mentre meno entusiasta all'inizio si dimostrò la Gran Bretagna. Una volta terminato, nel 1869, il canale si dimostrò subito di fondamentale importanza per il commercio e i traffici marittimi, riducendo in modo notevole i tempi per raggiungere l'India e l'Estremo Oriente dal Mediterraneo. Nonostante l'opera fosse stata quasi interamente finanziata dalle casse egiziane, la proprietà andò in mano a una compagnia anglo-francese, a dimostrazione di un colonialismo europeo anche di carattere economico.

Le spese per finanziare il canale contribuirono in modo significativo a determinare la bancarotta dell'Egitto nel 1875, durante il governo di Ismail, il quale fu costretto a chiedere aiuto agli europei. La Francia e la Gran Bretagna decisero di intervenire, istituendo una Cassa del debito pubblico e ponendo di fatto sotto il loro stretto controllo il paese. Ismail si dimostrò insofferente nei confronti del controllo anglo-francese, ma quando cercò di riacquisire autonomia nei confronti delle due potenze europee, queste lo sostituirono con il figlio Tewfiq nel 1879. Sotto il suo governo si ebbe la rivolta nazionalista di Urabi Pascià, il quale accusò l'élite turco-circassa di mettere ai margini della società gli "autoctoni" e le potenze europee di esercitare un'ingerenza eccessiva negli affari interni del paese. Le proteste, sotto la carismatica guida di Urabi, si estero in molte zone dell'Egitto e assunsero forme sempre più violente. Ciò preoccupò molto sia la Francia che la Gran Bretagna. Se la prima decise però di defilarsi, la seconda optò per un intervento armato che portò all'arresto e all'esilio di Urabi dopo la battaglia di Tell el-Kebir avvenuta il 14 settembre 1882.

Con la costruzione del canale di Suez il paese era diventato ormai troppo importante per gli interessi degli inglesi, intenzionati a conservare il controllo su una via di navigazione fondamentale verso l'India. Londra decise dunque di inviare un Console Generale che,

con il sostegno delle forze armate britanniche, aveva il compito di governare il paese e garantire gli interessi della corona.

L'Egitto venne così a trovarsi in una situazione, dal punto di vista istituzionale, decisamente particolare: formalmente faceva ancora parte dell'Impero Ottomano, era governato da un khedivé (viceré) di fatto indipendente da Istanbul ed era sottoposto al controllo politico e militare del console generale inglese.

Tra il 1883 e il 1914 si susseguirono tre Consoli Generali britannici: Lord Cromer (1883-1907); Sir John Eldon Gorst (1907-1911); Lord Herbert Kitchener (1911- 1914). Quest'ultimo introdusse una nuova Costituzione nel 1913, con la quale venivano create istituzioni rappresentative a livello locale e nazionale.

L'Egitto tra la Prima e la Seconda guerra mondiale

A seguito dell'ingresso dell'Impero Ottomano nella Prima guerra mondiale a fianco degli Imperi Centrali (29 ottobre 1914) la Gran Bretagna proclamò in Egitto la legge marziale. Il 3 novembre 1914 il governo di Londra dichiarò unilateralmente l'Egitto un proprio Protettorato, dividendolo così dall'Impero Ottomano, e procedette alla deposizione del khedivé Abbas Hilmi II perché sospettato di avere simpatie filo-tedesche.

Gli anni della Prima guerra mondiale rappresentarono uno spartiacque nella storia dell'intero Medio Oriente e in quella dello stesso Egitto. Durante la guerra gli egiziani furono soprattutto impegnati a dare supporto logistico alle truppe britanniche attraverso la costruzione delle infrastrutture necessarie alle operazioni belliche.

La presenza britannica comportò un peggioramento della condizione sociale egiziana, in modo particolare dei contadini, e la crescita di un forte sentimento nazionale. Ciò si manifestò chiaramente quando si aprirono i colloqui di pace a Parigi nel 1919. Una delegazione (Wafd) nazionalista egiziana, guidata da Sa'd Zaghlul, chiese con forza al governo di Londra che venissero riconosciuti i diritti dell'Egitto, anche sulla base del principio di autodeterminazione dei popoli enunciato dal

Presidente americano Woodrow Wilson. La risposta britannica alle richieste egiziane fu l'arresto di Zaghlul e il suo successivo esilio nell'isola di Malta, scatenando quella che è passata alla storia come la "rivoluzione del 1919".

Tutte le classi sociali parteciparono alla rivolta antibritannica, la quale culminò in scontri violenti nella provincia di Asyut. Seguirono dimostrazioni da parte di studenti e scioperi di massa cui presero parte funzionari pubblici, professionisti, donne e lavoratori del settore dei trasporti. Per la prima volta scesero in piazza con un ruolo di primo piano le donne, guidate dalla moglie di Zaghlul e da Huda Sharawi, promotrice dell'Unione Femminista Egiziana.

Alla fine dell'anno diverse centinaia erano i morti egiziani e alcune decine quelli britannici. Londra decise allora di rimpiazzare il Console Generale Wingate con il Generale Edmund Allenby, uno degli eroi britannici della Prima guerra mondiale, il quale venne nominato Alto Commissario. Arrivato al Cairo il 25 marzo, Allenby incontrò un gruppo di nazionalisti egiziani e di ulema, con i quali riuscì a trovare un accordo che fu accettato anche dal governo di Londra. Gli egiziani avrebbero fermato le proteste e i britannici avrebbero rilasciato i leader del movimento Wafd cui sarebbe stato permesso di andare a Parigi.

La rivolta del 1919 ebbe effetti importanti sulla politica britannica in Egitto, tanto che nel maggio dello stesso anno Lord Milner fu nominato a capo di una missione che aveva il compito di stabilire come si potesse arrivare a concedere istituzioni di autogoverno all'Egitto, mantenendo il protettorato su di esso e salvaguardando gli interessi britannici. Milner capì che l'unica strada era quella di coinvolgere Zaghlul e di trovare un accordo con lui. Il risultato del cosiddetto "Accordo Milner-Zaghlul" fu l'annuncio da parte del governo britannico, nel febbraio 1921, di accettare l'abolizione del protettorato sull'Egitto come base negoziale per giungere a un trattato con il paese africano. Il 4 aprile 1921 Zaghlul fece ritorno in Egitto ricevendo un'accoglienza entusiasta da parte degli egiziani. Allenby era tuttavia intenzionato a isolare Zaghlul e ad appoggiare un gruppo cui la Gran Bretagna potesse affidare il governo egiziano vedendo garantiti i propri inte-

ressi. Ciò portò alla decisione di deportare Zaghlul alle Seychelles nel dicembre dello stesso anno, atto che provocò forti proteste da parte degli egiziani e nuovi scontri con le forze dell'ordine.

Il 28 febbraio 1922 la Gran Bretagna dichiarò unilateralmente l'indipendenza dell'Egitto, senza alcuna negoziazione con gli egiziani, affermando tuttavia che alcuni ambiti rimanevano di esclusiva pertinenza del governo inglese: la sicurezza delle comunicazioni dell'Impero britannico in Egitto; la difesa dell'Egitto contro ogni aggressione o interferenza esterna; la protezione degli interessi stranieri nel paese; la tutela delle minoranze; il controllo del Sudan.

Il Sultano Ahmad Fuad, ultimo discendente di Mohamed Ali, divenne Re Fuad I e il figlio Faruk fu nominato erede al trono. Il 19 aprile dello stesso anno furono approvate una nuova Costituzione e una legge elettorale.

Negli anni tra le due guerre furono, dunque, tre i poteri che essenzialmente si confrontarono in Egitto: quello britannico, basato sulla forza delle armi; quello del Re, basato sui poteri concessigli dalla Costituzione del 1923; quello del Wafd, ormai vero e proprio partito politico, basato sull'appoggio popolare. La Gran Bretagna tentò costantemente di indebolire il peso del Wafd, utilizzando il Re come contrappeso.

Nonostante ciò alle elezioni parlamentari del 1924 il Wafd ottenne ben centosettantanove seggi su duecentoundici. La netta vittoria convinse il leader del partito, Zaghlul, di poter contare su un ampio mandato popolare per concludere un trattato con la Gran Bretagna che potesse assicurare all'Egitto una piena indipendenza. La situazione tuttavia precipitò a seguito dell'assassinio di Sir Lee Stack, Governatore Generale del Sudan e Comandante dell'esercito britannico, ultimo di una serie di attentati contro le forze britanniche a partire dall'inizio degli anni Venti. Allenby decise di reagire in modo duro e pretese che l'Egitto, oltre a scusarsi nei confronti della Gran Bretagna e a perseguire i colpevoli, pagasse un'indennità di cinquecentomila sterline, ritirasse tutte le proprie truppe dal Sudan, acconsentisse a un aumento illimitato dell'irrigazione nel Sudan e ponesse fine a ogni opposizione al sistema della capitolazioni. Zaghlul accettò le prime

quattro richieste, ma rifiutò di dare seguito alle ultime due. Approvate le prime quattro, dunque, si dimise. Morì tre anni dopo.

Durante gli anni Trenta fu Ismail Sidqi a emergere quale uomo forte della politica egiziana. Duro oppositore del partito Wafd, sotto il proprio governo venne abolita la Costituzione del 1923 e ne fu abbozzata un'altra che aumentava il potere del Re. Il sovrano morì nell'aprile 1936 e gli succedette il figlio Faruk. Alle elezioni parlamentari svoltesi nel successivo mese di maggio il Wafd ottenne l'89% dei voti e ben centocinquantesette seggi in Parlamento. Il Primo Ministro e leader del Wafd, Mustafa Nahhas, riprese i negoziati con l'Alto Commissario britannico Miles Lampson per giungere a un accordo che risolvesse le questioni ancora in sospeso tra i due paesi.

Il 26 agosto 1936 venne così firmato il Trattato anglo-egiziano. Esso prevedeva un'alleanza militare tra i due paesi e un'alleanza difensiva che permetteva ai britannici di mantenere una guarnigione di diecimila uomini nella zona del canale di Suez, oltre a concedere di fatto a Londra il controllo del Sudan. L'accordo prevedeva inoltre la fine del sistema delle capitolazioni e l'avvio delle Corti di giustizia miste. L'Alto Commissario britannico fu poi trasformato in un vero e proprio Ambasciatore mentre, una volta andato in pensione l'Ispettore Generale britannico, anche l'esercito egiziano sarebbe passato sotto il comando di un ufficiale locale.

L'accordo, senza dare una piena ed effettiva indipendenza all'Egitto, ebbe l'effetto di scatenare una grande ondata di proteste contro il Wafd e i britannici. Secondo molti egiziani il Wafd aveva tradito la causa nazionale e ciò si aggiungeva alle accuse di aver mancato di sviluppare un programma di riforme economiche e sociali capace di aiutare i cittadini egiziani. Il peso del movimento e la sua influenza cominciarono dunque a diminuire, soprattutto tra gli studenti e all'interno delle classi medie delle città, i quali si cominciarono a orientare sempre più verso organizzazioni paramilitari come l'Ikhwan al Muslimun (Fratellanza Musulmana) e il Misr al Fatat (Giovane Egitto).

La Fratellanza Musulmana era stata fondata nel 1928 dal leader religioso Hasan al Banna, mentre il Giovane Egitto era stato fondato nel 1933 dall'avvocato Ahmad Husayn. Mentre la prima aspirava a una

società che tornasse alle radici dell'Islam, senza alcuna influenza né controllo da parte degli stranieri, il Giovane Egitto era un movimento nazionalista radicale con elementi di carattere religioso che aspirava a fare del paese un grande impero che ricomprendesse anche il Sudan e guardava con simpatia al movimento nazista. Entrambi rappresentavano nuovi movimenti politici la cui ideologia non si basava sul liberalismo costituzionale del movimento nazionalista che secondo molti aveva fallito.

Lo scoppio della Seconda guerra mondiale rese l'Egitto un paese fondamentale per la Gran Bretagna sullo scacchiere bellico nordafricano. Ciò diede l'opportunità al Wafd di tornare al potere, in cambio della garanzia di evitare qualsiasi possibile insurrezione antibritannica durante la guerra. Fu così che, mentre le truppe di Rommel avanzavano verso l'Egitto, l'Ambasciatore britannico Lampson ordinò al Re di nominare a capo del governo il leader del partito Wafd, Mustafa Nahhas. Ciò dimostrava ancora una volta come l'autonomia egiziana fosse assolutamente formale e come fosse Londra in realtà a governare sul paese. Al tempo stesso l'accordo erose ulteriormente l'appoggio popolare di cui godeva il Wafd, accusato di aver fatto un'alleanza con i britannici per pure ragioni politiche.

Il governo wafdisto cadde nel 1944 e il partito boicottò le elezioni del 1945 le quali videro la vittoria dei liberali costituzionali e dei saadisti (nati da una costola del Wafd). Il supporto popolare stava però ormai sempre più dirigendosi verso le formazioni più radicali come la Fratellanza Musulmana e il Giovane Egitto. Dopo il 1945 l'Egitto piombò in una crisi politica molto seria, aggravata da una crisi economica profonda che ebbe un forte impatto sociale. La classe dirigente, sempre più corrotta, era incapace di affrontare i problemi economici e politici del paese. Il Re, dal canto suo, si dimostrò inadatto a gestire la delicata situazione. Anche gli inglesi contribuirono ad acuire la crisi, lasciandosi andare ad atteggiamenti eccessivamente repressivi nei confronti della popolazione.

Si formarono dunque gruppi rivoluzionari, che avevano lo scopo di cambiare radicalmente la situazione. All'interno della Fratellanza Musulmana si costituì un braccio armato che organizzò diversi attentati.

Anche tra i giovani ufficiali dell'esercito il malcontento stava crescendo e al suo interno, durante la Seconda guerra mondiale, nacque la società clandestina degli Ufficiali Liberi di cui facevano parte alcune delle più importanti figure della successiva storia egiziana, tra cui Nasser e Sadat. Mossi dal desiderio di liberare l'Egitto dal dominio straniero e da quello di mettere fine alle ingiustizie sociali e alla corruzione della vecchia classe dirigente, riuscirono a conquistare alla loro causa sempre più persone. Mentre Re Faruk era ancora convinto di poter contare sul sostegno popolare, gli Ufficiali Liberi misero in atto un golpe il 23 luglio 1952. Il Re fu costretto all'esilio, ma la Repubblica venne proclamata solo un anno più tardi. Quale guida della rivoluzione venne indicato un anziano generale, molto rispettato sia nel paese che all'estero, Muhammad Naguib. Dopo che Naguib fu nominato Presidente della Repubblica fu varato il primo governo guidato dai militari che, quale primo atto, avviò una riforma agraria tesa a migliorare le condizioni dei contadini.

Le potenze straniere, tranquillizzate dalla figura di Naguib, non reagirono in alcun modo al colpo di Stato. Nasceva dunque l'Egitto repubblicano: uno dei paesi più importanti nel Medio Oriente contemporaneo.

Nel frattempo l'Egitto era stato impegnato nella prima guerra arabo-israeliana (1948). La Gran Bretagna aveva ritirato le proprie truppe dalla Palestina nel maggio 1948, facendo poi seguire la quasi immediata dichiarazione della nascita dello Stato di Israele, riconosciuto subito da Stati Uniti e Unione Sovietica. Gli eserciti di Egitto, Siria, Libano, Iraq e Giordania entrarono in Palestina, ma la guerra si concluse con la netta vittoria israeliana. Gli arabi pagarono la mancanza di una strategia comune e un equipaggiamento militare molto scadente.

Nonostante la sconfitta l'Egitto si avviava a svolgere un ruolo di assoluto protagonismo nella scena mediorientale degli anni Cinquanta. Proclamata la Repubblica si andò formando un nuovo gruppo dirigente nato all'interno delle forze armate, ma molto radicato dentro la burocrazia e la società egiziana.

L'Egitto di Nasser

Nonostante Naguib fosse il Presidente della Repubblica, gli Ufficiali Liberi vedevano come proprio leader Gamal 'Abd el-Nasser, un giovane sottotenente, orfano sin da piccolo della madre e già protagonista della prima guerra araboisraeliana. I due avevano una visione politica molto diversa. Mentre Naguib era intenzionato a riconsegnare il potere nelle mani dei civili, il secondo credeva che i militari fossero una sorta di avanguardia del popolo egiziano e che quindi spettasse loro assumere la responsabilità di governare il paese.

Naguib si dimise nel 1954 a seguito di scontri avvenuti tra i Fratelli Musulmani e i sostenitori della rivoluzione. Il suo era un gesto di sfida nei confronti degli Ufficiali Liberi. Fatto arrestare da Nasser, riuscì a tornare al proprio posto grazie a un grande sostegno popolare. Nasser in risposta annunciò la fine della rivoluzione e lo scioglimento del Consiglio Rivoluzionario. Questa mossa portò a una mobilitazione popolare in favore di Nasser e all'espulsione di Naguib dal Consiglio di Comando, organo guida della rivoluzione. Naguib rimase Presidente, ma ormai il potere reale era nelle mani di Nasser, divenuto nel frattempo Primo Ministro.

Pochi mesi dopo Nasser fu oggetto di un attentato da parte di un membro dei Fratelli Musulmani. Uscito illeso, colse l'occasione per sferrare il colpo decisivo alla Fratellanza Musulmana, che venne messa al bando e duramente colpita. Alcuni suoi leader vennero impiccati. Nasser approfittò della situazione per liberarsi anche di Naguib che, accusato di essere connivente con i Fratelli Musulmani, venne rimosso dal suo incarico e arrestato (restò per oltre sedici anni sottoposto agli arresti domiciliari).

I partiti, già sciolti nel 1953, vennero sostituiti da un "Raggruppamento per la Liberazione" e poi sostituiti dall'Unione Nazionale. Una nuova Costituzione proclamò la lotta all'imperialismo, la fine dei privilegi, la necessità della giustizia sociale.

Eletto Presidente nel 1956, Nasser ricoprì l'incarico sino al 1970. Lo stesso anno aveva intanto deciso di costruire la diga di Assuan, per ricavare dal Nilo l'energia elettrica utile a modernizzare il paese. Per porta-

re a compimento l'opera chiese aiuto inizialmente alla Gran Bretagna e agli Stati Uniti che però non lo concessero, anche per il fatto che l'Egitto nel 1955 si era avvicinato al movimento dei paesi nonallineati. Nasser si rivolse allora all'URSS che decise di finanziare la grandiosa opera.

Nel frattempo decise di nazionalizzare il canale di Suez che era ancora in mano a una compagnia britannica. La sua mossa venne salutata con grandi manifestazioni di giubilo da parte degli egiziani, ma irritò la Gran Bretagna. Quest'ultima, assieme alla Francia (contrariata per gli aiuti che Nasser dava alla lotta algerina per l'indipendenza) e a Israele (che voleva occupare i pozzi di petrolio del Sinai), attaccò l'Egitto che non poté difendersi. Solo l'intervento degli USA e dell'URSS costrinse i tre paesi a ritirarsi. Quella che inizialmente sembrò una umiliante sconfitta militare, divenne paradossalmente una vittoria politica clamorosa per Nasser. Nel giro di poco tempo il canale venne rimesso in funzione e divenne una delle principali riserve economiche dello Stato.

All'interno Nasser cercò di rafforzare il proprio potere e dare vita a uno Stato che fosse conforme alla propria visione politica. Il panarabismo e il socialismo furono le due caratteristiche principali del nuovo Egitto. Il panarabismo era di fatto la presa di coscienza della responsabilità dell'Egitto nei confronti del mondo arabo, mentre il socialismo, più che una ripresa delle idee marxiste, era il richiamo a uno Stato forte e ai valori religiosi. Il socialismo nasseriano, in definitiva, era un sistema fortemente statalizzato e militarizzato che prevedeva la presenza di un unico partito, l'Unione Socialista Araba.

Diverse riforme vennero fatte a favore delle donne, cui fu garantito il voto e la partecipazione politica. Parallelamente venne promossa l'assistenza sociale e l'istruzione diffusa. Ciononostante l'Egitto non riuscì a diventare un paese industrializzato e la burocrazia statale divenne un elemento di freno allo sviluppo. Il controllo sulla società divenne sempre più forte e si concentrò particolarmente nei confronti della Fratellanza Musulmana, che nel 1965-1966 fu colpita da una seconda "purga".

Il 1967 fu un anno particolarmente duro per Nasser e per il nasserismo, poiché Israele inflisse una nuova dura sconfitta militare ai

paesi arabi. Il Presidente egiziano dovette fare i conti con i grandi limiti del proprio esercito e con una sconfitta che ne minava l'autorità interna. Reagì cercando di portare avanti una nuova epurazione all'interno delle forze armate e dell'Unione Socialista Araba e promettendo una maggiore partecipazione popolare alla vita dello Stato. In realtà ben pochi furono i reali cambiamenti e il progetto nasseriano, alla sua morte nel 1970, in seguito a un attacco cardiaco, poteva ritenersi sostanzialmente fallito.

Sadat al potere

A succedere a Nasser fu Sadat, anch'egli membro degli Ufficiali Liberi sin dalla prima ora. Sadat provvide immediatamente a decapitare l'élite nasseriana e nel settembre 1971 promulgò una nuova Costituzione che concedeva ancora maggiori poteri al Presidente. Abbandonata la retorica socialista, mise fine all'unione con la Siria che aveva portato alla nascita della Repubblica Araba Unita (RAU) nel 1958, rinominando lo Stato "Repubblica Araba d'Egitto".

Cercò di condurre una serie di riforme politiche ed economiche, queste ultime soprattutto tese a far crescere gli investimenti, anche esteri, e a ridurre il ruolo dello Stato in economia. I risultati non furono degni di nota e anzi, nel corso di questi anni, crebbe la forbice tra ricchi e poveri. L'Egitto cominciò a fare sempre più ricorso ai prestiti esteri e fu perciò costretto a legarsi progressivamente alle indicazioni provenienti dal Fondo Monetario Internazionale. Il peggioramento della situazione economica portò a una rivolta popolare nel 1977. Sul piano politico Sadat sciolse l'Unione Socialista Araba per dare vita a tre nuove formazioni, una di destra, una di centro e una di sinistra. Il Partito di centro – Partito Nazionale Democratico – era di fatto la diretta emanazione del Presidente, ma anche gli altri due avevano posizioni filo-governative. Alle elezioni del 1976, le prime a essere celebrate, il Partito Nazionale Democratico e i suoi alleati ottennero oltre il 90% dei consensi.

La politica estera egiziana con Sadat ebbe una svolta con un avvicinamento agli Stati Uniti. Nel 1973 aveva avuto luogo la guerra dello

Yom Kippur che, pur cogliendo inizialmente di sorpresa Israele, vide quest'ultima immediatamente ribaltare le sorti del conflitto. L'armistizio imposto dagli Stati Uniti permise comunque a Sadat di presentare la guerra come una vittoria araba e di mostrarsi come colui che aveva vendicato la sconfitta del 1967.

Ciò serviva a rafforzare la sua posizione sul piano interno, per poter così avviare trattative con gli Stati Uniti e la stessa Israele. Nel novembre 1977 parlò – primo Capo di Stato arabo a farlo – davanti al parlamento israeliano, la Knesset.

Gli accordi di Camp David del 1978 e di Washington del 1979 sancirono la pace tra Egitto e Israele, un evento di straordinaria importanza per l'Egitto e per l'intero mondo arabo. Gli accordi portarono all'isolamento dell'Egitto tra i paesi arabi e alla sua espulsione sia dalla Lega Araba, sia dalla Conferenza Islamica. La scelta di Sadat, dunque, da una parte ebbe il merito di mettere fine ai contrasti con Israele, ma dall'altra portò all'esaurimento del ruolo del paese come guida del mondo arabo.

Sul piano interno, nel frattempo, crescevano le tensioni, dovute al peggioramento della situazione economica e all'acuirsi degli scontri tra i copti e i musulmani. Nel 1980 la Costituzione venne emendata e la sharia venne dichiarata la fonte principale della legislazione. Sadat, d'altra parte, si dichiarava credente e sotto il suo governo la Fratellanza Musulmana venne di fatto riabilitata e le venne concesso di riprendere la propria attività.

Oltre ai Fratelli Musulmani vi erano nel paese anche formazioni islamiche più radicali. Al fine di contenere le forze estremiste Sadat nel settembre 1981 ordinò una serie di arresti contro integralisti islamici e personalità politiche. La stretta riguardò anche i copti, il cui Papa venne esiliato in un monastero situato in una località remota.

La decisione di mettere all'angolo le forze islamiche, oltre alla firma degli accordi con Israele, fecero di Sadat l'obiettivo principe delle forze radicali del paese. L'epilogo si ebbe il 6 ottobre 1981, con il suo assassinio, mentre assisteva a una parata militare commemorativa della guerra dello Yom Kippur, da parte di un membro di un'organizzazione islamica radicale.

Ascesa e caduta di Mubarak

A Sadat successe il Vicepresidente Hosni Mubarak, il quale proseguì sulla strada delle liberalizzazioni economiche, smantellando di fatto il settore pubblico e costruendo le premesse per una trasformazione in senso capitalista della società egiziana. Sul piano politico Mubarak concesse minime aperture, più che altro formali, e mantenne di fatto il sistema sotto il proprio stretto controllo. Sotto la sua presidenza, lo stato di polizia si fece anzi ancora più forte.

Negli anni Novanta l'Egitto dovette fare i conti con una nuova escalation del terrorismo di matrice islamica, contro cui Mubarak reagì aumentando la morsa contro le formazioni più radicali.

L'economia egiziana sotto la sua presidenza non è però riuscita a crescere, mentre le liberalizzazioni hanno portato solo a una maggiore concentrazione della ricchezza nelle mani di poche persone. L'aumento della povertà, l'assenza di riforme politiche in senso democratico e l'endemica corruzione della società egiziana sono divenuti, nel corso del tempo, elementi sempre meno tollerabili del regime di Mubarak. Da qui la ribellione della popolazione egiziana e la caduta del "Faraone", nel 2011.

Dopo la caduta di Mubarak, le forze armate egiziane hanno dissolto il Parlamento e sospeso la Costituzione, così come richiesto dalla gente scesa in piazza. Alle successive elezioni politiche, svoltesi tra la fine del novembre 2011 e il febbraio del 2012, i Fratelli Musulmani hanno ottenuto quasi la metà dei seggi nella Camera bassa, seguiti dai Salafiti con circa un quarto dei seggi mentre nella Camera alta, priva di reali poteri, gli Islamisti hanno ottenuto addirittura il 90% dei seggi. Le successive elezioni Presidenziali hanno visto emergere dal primo turno l'ultimo primo ministro di Mubarak, Ahmed Shafiq, e il candidato dei Fratelli Musulmani, Mohammed Morsi, uscito vincitore dal successivo ballottaggio con il 51,7% dei voti.

Nel frattempo la Suprema Corte Costituzionale aveva ordinato lo scioglimento della Camera bassa del Parlamento, ritenendo che le elezioni non si erano svolte in modo regolare. Nonostante l'approvazione, attraverso un referendum, della nuova Costituzione, lo scontro

tra i Fratelli Musulmani e l'establishment militare e laico è andato radicalizzandosi. Ciò, assieme a una situazione economica complessiva sempre più drammatica, ha portato a forti proteste popolari nei confronti del Presidente Morsi nel giugno del 2013 e alla richiesta di sue dimissioni.

Il 2 luglio Morsi, intervenendo in televisione, ha respinto qualsiasi richiesta di dimissioni, riaffermando la propria legittimità a guidare il paese. Il giorno dopo un golpe militare ha però posto fine alla sua Presidenza. Morsi è stato arrestato, così come molti leader della Fratellanza Musulmana, e al suo posto è stato nominato il Giudice capo della Suprema Corte Costituzionale, Adly Mansour.

Le successive proteste di piazza messe in atto dai Fratelli Musulmani sono state duramente represses dai militari, portando alla morte di centinaia di persone.

L'estate del 2013 è stata quindi segnata da forti scontri tra i sostenitori di Morsi e le forze di polizia, a seguito dei quali vi sono state diverse vittime e feriti. A dicembre il governo egiziano ha quindi deciso di dichiarare la Fratellanza Musulmana un gruppo terroristico, dopo che lo scoppio di una bomba a Mansoura ha causato la morte di dodici persone.

Nel gennaio del 2014 è stata poi approvata una nuova Costituzione che ha messo al bando tutti i partiti di ispirazione religiosa. Il rinnovato controllo dei militari sul paese è stato quindi certificato dalla vittoria nelle elezioni presidenziali dell'ex capo dell'esercito Abdul Fattah al Sisi. Oltre a doversi confrontare con la sfida interna rappresentata dalla Fratellanza Musulmana, il nuovo Presidente egiziano è stato da subito impegnato nel contrastare l'avanzata del radicalismo islamico legato all'Isis nel proprio paese. A novembre del 2014 il gruppo armato Ansar Beit al-Maqdis, con base nel Sinai, ha infatti dichiarato di essere collegato all'autoproclamato Stato islamico.

EUROPA

Il senso della Guerra civile spagnola, ottant'anni dopo¹

Alessandro Barile

La Guerra civile spagnola rimane uno degli eventi del Novecento più indagati dalla storiografia contemporanea. Nel 2007 lo storico spagnolo Manuel Blanco Rodríguez stimò in 40.000 le pubblicazioni riguardanti tale vicenda². Nonostante ciò, ancora continuano a prodursi ricerche sull'evento che ha segnato più di ogni altro la storia spagnola dello scorso secolo e che ha influito sulla storia d'Europa più di quanto oggi si riesca ad immaginare. Una ricerca che non ha ancora finito di sviscerare il senso degli eventi perché limitata da un approccio metodologico politicamente orientato. E questo è proprio ciò che ancora difetta nella storiografia sulla Guerra civile, che si è andata delineando, infatti, secondo alcune precise linee di tendenza. Da una narrazione condizionata dall'appartenenza politica dei relativi commentatori, dominante fino agli anni Sessanta, si è passati all'impostazione apparentemente "oggettiva" e sopra le parti della storiografia anglosassone, influenzata però inevitabilmente dal contesto culturale determinato dalla Guerra Fredda. Negli anni della transizione il carattere dominante è stato invece quello della pacificazione, con lavori storiografici impostati sulla scientificità avulsa dalle polemiche del passato, determinata anche dall'allontanamento temporale degli eventi e dal passare delle generazioni non più direttamente implicate nel

¹ Il testo è un adattamento del saggio contenuto nel *Diario della Guerra di Spagna* di Michail Koltsov, prossimo alle stampe per Edizioni PGreco.

² Cfr. J.A. Blanco Rodríguez, *La Historiografía de la Guerra civil española*, in «Ispania Nova. Revista de Historia Contemporánea», 2007, reperibile presso <http://hispanianova.rediris.es>.

prolungato post-guerra. Per un verso o per un altro, la ricerca storica sulla Guerra civile è sempre stata condizionata dal contesto politico di riferimento (come ogni storiografia, potremmo aggiungere). Negli anni Sessanta e Settanta la Guerra Fredda imponeva di condannare in maniera equivalente le due parti in conflitto; dopo la morte di Franco anche la storiografia spagnola venne investita dalla legge dell'oblio tendente alla pacificazione, e quindi a porre i torti e le ragioni della vicenda *sostanzialmente* sullo stesso piano. Una dinamica assolutamente straniante se pensiamo ad esempio al parallelo italiano della nostra guerra civile, dove la scientificità dei lavori sulla Resistenza non ha (quasi) mai determinato un'equivalenza pacificante delle parti in campo, ma al contrario ha sempre individuato le responsabilità della guerra e dei suoi protagonisti. Obiettività e scelta di un campo non sono in contraddizione, se si rispettano gli strumenti che la ricerca scientifica mette a disposizione. E la falsa oggettività è un terreno molto più minato della coerenza rivendicata.

È proprio la storia sociale lo strumento per disattivare il racconto pacificante imposto dalla storiografia ufficiale. Non a caso, anche negli anni fervidi della ricerca influenzata dalla scuola delle *Annales*, questa impostazione raramente ha trovato applicazione rispetto alla Guerra civile spagnola, *proprio perché* una tale impostazione avrebbe fatto crollare il feticcio dell'imparzialità che ha legato la ricerca storica sugli eventi in esame. L'analisi si è infatti concentrata sulle dinamiche politiche che hanno portato al conflitto, cioè gli scontri tra poteri pure presenti nella Spagna degli anni Trenta, ma quasi sempre ha finito per ignorare le cause sociali, l'analisi minuziosa della società spagnola e del suo regresso storico³. Anche laddove ricordate, queste trovano una centralità solo nello sfruttamento politico che i diversi soggetti protagonisti ne hanno fatto. Nel 2016 vedrà la luce la riedizione del *Diario della guerra di Spagna* di Michail Koltsov, opera dimenticata (almeno in Italia), ma che assume un valore centrale nel tentativo di colmare un vuoto nella ricerca sulla Guerra civile. Senza poter analiz-

³ Alcuni lavori rappresentano un'eccezione, a cominciare da M. Tuñón De Lara, *Storia della Repubblica e delle guerra civile in Spagna*, Editori Riunioni, Roma 1966.

zare tutti gli elementi che fanno della vicenda spagnola un “passato che non passa”, ci sembra giusto rilevare, in questo anniversario, quelle caratteristiche oggi completamente dimenticate (o fraintese) che ne hanno fatto un evento peculiare per le vicende dell’intero continente. E che la rendono un fatto centrale per la storia d’Italia e degli italiani.

La disorganizzazione della Spagna repubblicana

Conviene ricordare che il tentato golpe nazionalista del 17-18 luglio del 1936 andò incontro a un fallimento, non ad una vittoria, e se alla fine produsse un conflitto civile lungo tre anni non fu per esclusiva responsabilità dell’ingerenza straniera di Italia e Germania in appoggio ai militari golpisti, anche se questa fu determinante per le sorti del conflitto. Nonostante 14mila dei 16mila ufficiali dell’esercito passarono tra le fila dei nazionalisti, decretando di fatto nel campo repubblicano lo scioglimento delle truppe, e nonostante i golpisti potessero sfruttare l’effetto sorpresa di una mobilitazione imprevista e improvvisa, nelle principali città del paese le milizie di partito e sindacali, insieme al resto della cittadinanza a cui venne concesso l’uso delle armi non senza tentennamenti, bloccarono il tentativo eversivo ristabilendo quasi ovunque il potere governativo⁴. Un evento a suo modo epocale, che descrive bene il livello di propensione rivoluzionaria che avevano raggiunto pezzi rilevanti di società spagnola decisamente avversa alla restaurazione sociale rappresentata dai soggetti golpisti, cioè il ritorno della monarchia e dell’aristocrazia latifondista e del monopolio culturale ecclesiastico. Tale propensione non è intuibile scrutando unicamente le posizioni dei vari soggetti politici presenti a quel tempo in Spagna, ma solamente indagando le profonde contraddizioni sociali che viveva il popolo spagnolo. Una settimana dopo il golpe, il 25 luglio, l’ambasciatore tedesco telegrafava a Berlino la seguente riflessione: “A meno che non si verifichino circostanze impreviste, è difficile sperare che la ribellione militare possa vincere”. Le circostan-

⁴ Cfr. A. Barile, *Il fronte rosso – Storia popolare della guerra civile spagnola*, Red-StarPress, Roma 2014.

ze impreviste alla fine, com'è noto, si verificarono, e l'aiuto determinante delle potenze fasciste spostò a favore di Franco le sorti del conflitto. Ma questo, come abbiamo detto, non spiega interamente i motivi della sconfitta repubblicana, dal momento che le cause interne furono quantomeno parimenti rilevanti. Il Fronte popolare, cioè la coalizione di forze politiche vincitrici delle elezioni del febbraio del '36, costituiva un coacervo di interessi politici divergenti attraversati da una viscerale lotta per l'egemonia interna⁵. Questo raggruppamento di forze non aveva un programma comune, e la convergenza sancita in gennaio, il mese precedente le elezioni, solo impropriamente può definirsi "programma di governo". Fu elaborato dal Partito nazional-repubblicano, che poi alla fine non lo sottoscrisse, e fu messo in pratica dal Partito socialista, che nel programma aveva costretto a esplicitare i punti in dissenso piuttosto che quelli propositivi. Si era data la situazione più unica che rara di un programma elettorale in cui erano espresse le divergenze dei soggetti coalizzati prima ancora delle convergenze. Ciò fu il prodotto di molteplici fattori, ma che possono essere sintetizzati nella seguente dinamica: da una parte la scena politica spagnola era dominata da una serie di soggetti politici notabiliari, scarsamente presenti nella società, legati a una gestione del potere ottocentesca, che venne catapultata nella contorsione novecentesca senza concreta esperienza e selezione di gruppi dirigenti; dall'altra, la presenza di due sindacati di massa, la Ugt socialista e la Cnt anarchica, socialmente possenti ed estremamente radicalizzati nelle loro posizioni politiche. Una volta scoppiato il conflitto, che come abbiamo visto colse impreparato tutto il Fronte repubblicano ad eccezione dei comunisti che da mesi premevano per una decisa repressione delle destre golpiste ma che, fino al '36, erano politicamente ininfluenti, la tendenza principale interna al governo fu quella di egemonizzare il campo politico in vista del dopoguerra. Per tutti i partiti la questione principale divenne quella di vincere la guerra, ma altrettanto centrale divenne impedire agli altri soggetti repubblicani di egemonizzare la

⁵ Cfr. A. Agosti (a cura di), *La stagione dei Fronti popolari*, Cappelli, Bologna 1989, in particolare pp. 241 e ss.

situazione, viste le profonde contraddizioni interne al fronte antifascista. Le forze anarchiche riunite nella Cnt o nella Fai temevano la restaurazione del governo borghese-repubblicano quasi quanto la vittoria del fronte nazionalista; il Partito socialista era attraversato da uno scontro interno tra la sinistra sindacale – guidata da Largo Caballero – di tendenza sempre più spiccatamente marxista e rivoluzionaria, e la destra politica personificata da Indalecio Prieto, e ambedue queste tendenze sfruttavano la presenza del Partito comunista come sponda possibile per i propri giochi interni; allo stesso tempo, il Pce sfruttava le contraddizioni interne al Partito socialista per accrescere le proprie posizioni nel Fronte, cercando di rassicurare le forze progressiste liberali sia interne che internazionali della sua sincerità ma, al tempo stesso, ponendosi come credibile soggetto rivoluzionario. La somma di questo scontro (a cui va aggiunta la questione indipendentista basca e catalana che pure incise in maniera profonda nella politica del campo repubblicano) produsse uno stallo nella difesa della Repubblica che consentì ai golpisti di procedere dalle zone rimaste sotto il loro controllo per la conquista immediata di ampie porzioni di territorio, prima che il fronte repubblicano organizzasse una difesa adeguata alle necessità di guerra. Le differenze non erano solo di “posizionamento”, ma riguardavano anche la concezione del conflitto e le modalità con cui portare avanti la resistenza. Per diversi mesi sia le forze anarchiche che una parte del Partito socialista (e anche, all’inizio, una parte rilevante del Pce) non credettero opportuno riformare un esercito nazionale, convinti dell’autosufficienza delle milizie di partito e sindacali. Successivamente, a partire dal novembre, quando era avviato il processo di costruzione del nuovo esercito popolare, una parte importante delle milizie, guidate politicamente dal sindacato anarchico Cnt e anche dal partito di unificazione marxista Poum, permasero nella loro avversione al nuovo esercito, visto come reintroduzione di passati rapporti di forze anti-proletari, e questo produsse uno scontro più o meno aperto tra le due concezioni. Secondo le parole di George Orwell, a quel tempo inviato di guerra e vicino alle posizioni del Poum, “più avanti fu di moda criticare le milizie e sostenere che gli errori dovuti a mancanza di armi e di addestramento erano la conse-

guenza del sistema egualitario. [...] In pratica lo stile rivoluzionario della disciplina merita più fiducia. [...] In un esercito composto da lavoratori la disciplina dev'essere volontaria. [...] La disciplina rivoluzionaria dipende dalla coscienza politica. [...] Nelle milizie si cercò di creare una specie di modello di società senza classi"⁶. Più avanti, però, lo stesso Orwell affermava quanto segue: "Devo però ammettere che a prima vista la situazione al fronte suscitò il mio orrore. Come diavolo si faceva a vincere una guerra con un esercito di questo tipo? [...] A gennaio il compito di tenere in riga una dozzina di reclute alle prime armi mi fece quasi venire i capelli bianchi"⁷. L'evidente contraddizione nei pensieri e nelle parole di Orwell riflette bene quella, più generale, tra le forze politiche repubblicane e all'interno stesso dei diversi soggetti politici, stretti tra necessità impellente di vincere la guerra e parimenti di accreditarsi come forza politica più conseguente e, in sintesi, protagonista principale della vittoria militare. La diffidenza nella formazione di una nuova struttura militare derivava anche dalla paura dell'accentramento decisionale. Lo stato di disorganizzazione e di molteplicità di livelli decisionali è testimoniato da Jesús Pérez Salas, consigliere militare della Generalitat (il governo autonomo catalano) che comandava una colonna di miliziani dell'Esquerra (partito catalano autonomista di sinistra moderata): "Ogni volta che lo stato maggiore decideva di fare un'operazione si vedeva obbligato a chiamare i comandanti delle milizie al quartier generale e in presenza di tutti si esponevano le linee fondamentali dell'operazione e la parte riservata a ciascuna colonna. Immediatamente si apriva una discussione, in cui i capi delle milizie manifestavano il loro accordo o disaccordo, riuscendo spesso con la loro opposizione a imporre il cambiamento del piano iniziale. Dopo quei lunghi contrasti si arrivava sempre a un piano in scala più ridotta per un'operazione più limitata. Nonostante questo, non si eseguiva mai quanto stabilito"⁸. Oltretutto, la necessità di formare un nuovo esercito andava di pari passo con l'obiettivo strategico

⁶ In G. Orwell, *Omaggio alla Catalogna*, Il Saggiatore, Milano 1964.

⁷ Cit. in G. Ranzato, *L'eclissi della democrazia*, Bollati Boringhieri, Torino 2004, p. 325.

⁸ *Ivi*, p. 326

di accentrare la produzione. Anche qui, i problemi sorgevano in Catalogna, che vedeva invece tutta la sua produzione governata dai consigli di fabbrica gestiti dagli operai, e nelle campagne dalle comuni contadine. L'esercito si sarebbe contraddistinto dunque come organo di repressione anche in senso economico, e la resa dei conti appariva inevitabile. Non era possibile mantenere per lungo tempo un vero e proprio "secondo fronte" all'interno dello stesso campo repubblicano e i nodi sarebbero inevitabilmente giunti al pettine nel maggio 1937 con gli scontri di Barcellona tra anarchici e forze governative. Questi esempi, e molti altri se ne potrebbero produrre, dovrebbero essere sufficienti per sintetizzare il caos generale che attraversò la Repubblica soprattutto nei primi mesi di guerra, quando la vittoria sembrava poter avvenire senza modificare il quadro politico e organizzativoattuale. Questa disorganizzazione emerge chiaramente, ad esempio, dalle pagine del diario di Koltsov prima citato, nelle rassegnate riflessioni sull'incapacità di questo o quel dirigente politico o militare, nelle quotidiane difficoltà militari dettate non solo dall'oggettiva problematicità degli eventi, ma dalla scarsa o nulla propensione all'organizzazione della difesa.

Il ruolo dei comunisti

In questo scenario estremamente sfuggibile si situa la vicenda del Partito comunista, che assume un valore determinante per comprendere in pieno il significato della guerra civile spagnola. Non è possibile cioè comprendere la guerra di Spagna senza analizzare il ruolo del Pce, sezione locale della Terza internazionale. Questo era un partito irrilevante fino alle soglie della Guerra civile. Addirittura negli anni Trenta e sotto il governo di Fronte popolare il Pce constava di un migliaio scarso di aderenti e di un deputato eletto tra le fila socialiste nella provincia di Malaga. Nello stesso periodo la Fai, la Federazione anarchica iberica, era alla testa della Cnt che aggregava circa un milione e mezzo di iscritti. L'irrilevanza generale del Pce è comprensibile solo tenendo conto dell'evoluzione peculiare dei rapporti politici nel

paese. Quando nel 1920 i socialisti di tendenza marxista decisero di uscire dal Psoe aderendo alle 21 condizioni presentate dal Comintern, la situazione interna al socialismo iberico era decisamente diversa da quelle degli altri paesi europei. Il Partito socialista era infatti molto più radicalizzato degli omonimi europei, la tendenza marxista era maggioritaria e inoltre la parte più radicale guidava il sindacato di massa Ugt che costituiva la base sociale del partito. I comunisti, a differenza degli altri contesti, avrebbero potuto contendere la direzione politica del partito, mentre la scissione venne completamente ignorata dal corpo sociale sindacalizzato, che infatti non seguì l'irrilevante frazione comunista⁹. Questo scenario persisteva inoltre in un contesto sociale in buona sostanza pre-moderno, in cui non era avvenuta alcuna evoluzione borghese dei rapporti di produzione, e in un panorama politico che rifletteva questo arretramento. In altri termini, la Spagna era egemonizzata socialmente dalle forze economiche del latifondo (Chiesa e aristocrazia rurale) e politicamente da soggetti notabiliari protetti dall'onnipotente ruolo dell'esercito. Una situazione che impediva qualsiasi dialettica democratica e radicalizzava il confronto tra forze politiche e sociali avverse. È nel fuoco della difesa della Repubblica che il Pce esce dall'anonimato per diventare il cardine della politica repubblicana, per diversi fattori concorrenti, che però possono essere ridotti essenzialmente a due principali. Da una parte, la complice arrendevolezza delle "democrazie liberali", che assunsero l'atteggiamento pilatesco di fronte all'internazionalizzazione del conflitto prodotta da Italia e Germania, determinò l'assoluta centralità degli aiuti militari dell'Urss, unica nazione che sostenne materialmente la Spagna repubblicana. Questo fatto pose il referente spagnolo del Comintern in una situazione privilegiata, espressione politica della sola nazione amica della Spagna antifascista. Il fattore veramente centrale, per comprendere l'evoluzione politica del Pce, è però il secondo, cioè il suo ruolo mediatore tra due tendenze che stringevano la politica repubblicana. A golpe avviato non furono pochi i dirigenti repubblica-

⁹ Cfr. F. Claudín, *La crisi del movimiento comunista*, Feltrinelli, Milano 1974, in particolare pp. 162-194.

ni, anche socialisti, che spinsero verso una trattativa e un accordo con le forze nazionaliste, un accomodamento in grado di salvare la Repubblica a scapito delle sue (promesse più che attuate) conquiste sociali. Una volta compresa l'impossibilità di un accordo con i golpisti, per tali forze non si trattava altro che di restaurare il potere centrale, sperando nell'aiuto anglo-francese, spostando sempre più a destra l'asse politico della Repubblica. Preparati a un golpe di tipo ottocentesco, che si sarebbe dovuto concludere in poche ore e con il solito accomodamento centrista padronale, cancellando probabilmente per sempre la deviazione repubblicana, militari e partiti centristi si ritrovarono con una resistenza che si nutriva proprio delle grandi organizzazioni di massa, non disposte a perdere le prospettive di miglioramento economico e sociale cui la Repubblica aveva dato inizio¹⁰.

All'opposto, le forze anarchiche e comuniste "di sinistra" (ma anche di un pezzo di Partito socialista suggestionato dalle retoriche rivoluzionarie) ponevano sì la vittoria militare al primo posto nell'ordine di priorità, ma la consideravano possibile solo se contestualmente si fosse proceduto a una rivoluzione dei rapporti sociali interni alla Repubblica, non solo avviando una completa politica di nazionalizzazioni, ma anche procedendo con la collettivizzazione generale dell'economia e l'abolizione dei persistenti simboli dell'oppressione (primo fra i quali, l'esercito). Le due posizioni erano per motivi diversi insufficienti alla lotta della Repubblica contro il fascismo internazionale. La prima avrebbe forse potuto produrre un accordo con i franchisti risparmiando tre anni di guerra, ma al prezzo del ritorno in Spagna dei rapporti politici pre-repubblicani e con una sostanziale vittoria delle destre di ogni risma. Soluzione, questa, ampiamente scartata da vasti pezzi di società spagnola ormai assuefatti allo scontro storico con la reazione. La seconda rischiava (e, per certi versi, ha fattivamente prodotto) uno scontro sociale interno di vaste proporzioni che avrebbe alienato una parte importante dei consensi alla causa repubblicana, oltre che disorganizzato ulteriormente la produzione e la militarizza-

¹⁰ Cfr. P. Lo Cascio, *La guerra civile spagnola. Una storia del Novecento*, Carocci, Roma 2013.

zione inevitabile. Tra questi opposti, il Pce assunse l'atteggiamento responsabile della concentrazione del potere militare e produttivo nelle mani di un governo forte che avesse come primo punto la vittoria militare e successivamente l'evoluzione dei rapporti sociali. Per i comunisti, però, sia l'esercito che la più generale struttura politica avrebbero dovuto rispondere a un modello nuovo, quello del Fronte popolare, corrispondente alla definizione di "democrazia di tipo nuovo" immaginata in seguito al VII congresso del Comintern del 1935 e successivamente teorizzata da Togliatti in riferimento alla lotta antifascista in Italia. Tra rivoluzione vagheggiata dagli anarchici e ritorno all'ordine pre-borghese, esisteva la possibilità di portare avanti la mancata rivoluzione borghese in Spagna, indurre un avanzamento dei rapporti politici delle classi subalterne e successivamente, una volta vinto il confronto militare, procedere a una socializzazione dei mezzi di produzione. Una posizione non rivoluzionaria (ampiamente negata peraltro dagli stessi comunisti), ma credibile, laddove la popolazione della Repubblica aveva disperato bisogno di forze credibili capaci di dirigere la resistenza antifascista. Se allora fino al '36 il Pce navigò tra l'irrelevanza e l'estremismo velleitario, incapace di guidare le masse a una rottura già sedimentata al loro interno, da luglio in poi assunse il ruolo di più credibile difensore di una democrazia di tipo nuovo, borghese ma non reazionaria, nella quale le forze proletarie andavano assumendo un ruolo politico centrale. Fu da questi presupposti che il Pce si ritrovò ad organizzare prima il V Reggimento, battaglione di miliziani comunisti dal cui nucleo venne fondato il nuovo esercito popolare, e successivamente l'intera opera pedagogica repubblicana che aveva come obiettivo quello di convincere la popolazione alla causa antifascista¹¹.

Tale rimodellamento politico non fu partorito interamente dai dirigenti locali del Comintern, quanto da un commissariamento sostanziale della sezione ad opera dei dirigenti della Terza internazionale. L'atteggiamento sovietico rispetto alla politica spagnola si muoveva lungo un crinale delicato, in precario equilibrio. Da una parte i co-

¹¹ Cfr. D.T. Cattel, *I comunisti e la guerra civile spagnola*, Feltrinelli, Milano 1962.

munisti evitarono di esporsi direttamente in ruoli di primo piano nel governo, e per tutta la durata della guerra mantennero un coerente appoggio alla politica frontista. Questo perché la dimensione spagnola si inseriva nella più vasta rete di alleanze predisposte dall'Unione sovietica in funzione antifascista. Una partecipazione più compromettente dei comunisti nel governo repubblicano avrebbe insospettito le "democrazie liberali" con cui si stava articolando una serie di patti di difesa che prevedeva la moderazione politica interna. Dall'altra, però, i comunisti ricercarono l'egemonia nelle strutture intermedie della società spagnola, a cominciare dall'organizzazione dell'esercito, passando per la cultura e la questione agraria. Non a caso, nel suo momento di massima forza, il Partito espresse due soli ministri, all'Istruzione e all'Agricoltura, nonché la direzione del Commissariato militare, proprio per mantenere quell'equilibrio in grado di aumentare la sua rilevanza in seno alla Repubblica, senza compromettere il sistema sovietico di alleanze.

La Spagna e noi

La Spagna fa parte del nostro *passato che non passa*, riprendendo la celebre definizione data dallo storico Elio Apih sul rapporto tra la Risiera di San Sabba, la città di Trieste e la nostra coscienza nazionale. Come italiani, siamo stati due volte protagonisti del conflitto civile che ha insanguinato il paese per tre lunghi anni di guerra, producendo circa 500mila morti. In innumerevoli testimonianze emerge chiaramente il dato della "guerra all'invasore", dove per 'invasore' deve intendersi l'italiano, d'altronde chiaramente specificato in numerosi passaggi. L'italiano prima ancora del tedesco, per molte ragioni: per il numero complessivo di soldati spediti ai fronti di guerra, stimato in più di cinquantamila unità, più del doppio dell'alleato nazista; per il ruolo dirigente degli ufficiali militari, mandati per guidare le operazioni belliche e non per assistervi da consiglieri; per la quantità di materiale bellico inviato, in particolare aerei da bombardamento (circa 750 pezzi), carri armati, navi da guerra e *corsare*, dedite cioè all'affonda-

mento piratesco dei mezzi – civili e militari – legati alla Repubblica o all'Unione sovietica. Numerosi di questi aiuti rimasero generosamente alla Spagna franchista dopo la fine della guerra, rimarcando il rapporto di subordinazione al fascismo italiano, un rapporto che d'altronde provocò più di qualche incomprensione con Franco nella gestione della vicenda militare. Non basta il suddetto elenco per descrivere il protagonismo italiano nella Spagna della Guerra civile. Il 17 febbraio 1937 e tra il 16 e il 18 marzo 1938 la Marina italiana, seguita poi dall'aviazione, bombardò a tappeto la città di Barcellona, colpendo indiscriminatamente la popolazione civile in uno dei (troppi) crimini di guerra di cui la nostra storia coloniale è piena, senza per questo aver sviluppato una riflessione e una coscienza sul nostro ruolo storico. Un bombardamento voluto direttamente da Mussolini per "impressionare Hitler", descrivendo l'immagine di un paese militarmente spietato al pari del socio di maggioranza dell'alleanza reazionaria, e che uccise un migliaio di persone ferendone altrettante, tutte, inequivocabilmente, civili. Bombardamento di cui mai l'Italia si pentì nel dopoguerra, e che rimane una delle pagine peggiori del nostro passato militare. La presenza italiana in Spagna non fu segnata solo da questi episodi: siamo stati, infatti, due volte protagonisti, perché se da un lato, come Stato coloniale, partecipammo all'invasione straniera contro la Repubblica, dall'altro, attraverso i canali più o meno formali della militanza politica, fummo interpreti della sua difesa.

Nelle ore immediatamente successive al golpe, le milizie del Partito comunista diedero vita al famoso V Reggimento, diretto da Vittorio Vidali – in Spagna conosciuto col nome di Carlos Contreras – vero e proprio embrione del futuro esercito popolare ricostituito della Repubblica. Sin dal '34, attraverso il Soccorso rosso internazionale, Vidali era in Spagna per assistere alle famiglie degli operai in carcere a seguito della rivoluzione delle Asturie dell'ottobre-novembre 1934. Allo scoppio della guerra civile il Comintern spedì Vidali proprio come organizzatore militare. Dal V Reggimento prenderà forma poi il nuovo esercito, formalizzato nel gennaio 1937, cinque lunghi mesi dopo l'avvio della guerra, un ritardo questo che costerà caro alle possibilità di difesa della Repubblica, ma che non compromise la tenuta della capitale

Madrid. Anche nel nuovo esercito popolare il ruolo di Vittorio Vidali sarà determinante, guidando il corpo dei commissari politici – sezione ricavata sull'esempio dell'Armata rossa sovietica – e mantenendo fino al termine del conflitto tale ruolo, rimanendo uno degli ultimi a lasciare la Spagna repubblicana dopo la conquista della Catalogna.

Sempre riguardo alla difesa militare, gli italiani furono tra i maggiori componenti stranieri delle Brigate internazionali, cioè le unità militari costituite (in maggioranza) da gruppi di volontari giunti dall'estero. Circa quattromila furono i nostri connazionali inquadrati nella XII Brigata internazionale definita Battaglione (e poi Brigata) Garibaldi, guidata dal repubblicano Randolfo Pacciardi e successivamente dal comunista Luigi Longo, che diverrà in seguito Commissario ispettore generale delle Brigate internazionali, di fatto il dirigente più alto in carica. Non solo questo però. Come massimo dirigente della Terza internazionale dopo Stalin e Dimitrov, Palmiro Togliatti, segretario del Pci, venne spedito in Spagna in qualità di consigliere politico del Partito comunista spagnolo, di fatto assumendone la guida nelle questioni strategiche. Sarà proprio Togliatti che appronterà quel cambio di strategia complessiva del partito che lo metterà al centro delle vicende politiche del paese, soprattutto in rapporto alle altre componenti politiche della Repubblica, in particolare quelle anarchiche, di cui il segretario comunista comprendeva bene il ruolo e la dimensione non aggirabile. Nonché elaborando quella teoria della democrazia "di tipo nuovo" per cui lottare, che avrebbe consentito al Pce di liberarsi delle retoriche estremistiche pre-1936, riuscendo ad emergere come soggetto credibile nella difesa della Repubblica. L'esperienza spagnola fu determinante per tutto il gruppo dirigente comunista, socialista e azionista italiano. Si può arrivare a concludere che senza di essa, senza la formazione nel fuoco delle battaglie di interi pezzi di politica nazionale, difficilmente si sarebbe prodotta la Resistenza in Italia nelle forme che questa è andata assumendo: non solo intesa in senso di sapienza militare, ma principalmente politica. La capacità politica del Pci nella Resistenza di divenire perno aggregatore attorno a cui sviluppare l'opposizione al nazi-fascismo deve molto alla formazione spagnola di un nutrito gruppo di combattenti politici. Un fatto,

questo, segnalato da diverse testimonianze, come ad esempio quella di Giovanni Pesce, membro delle Brigate internazionali in Spagna e successivamente fondatore dei Gap di Torino.

L'immagine di una Spagna terreno di confronto tra due Italie irriducibilmente avverse prese forma tra l'8 e il 23 marzo 1937 nella battaglia di Guadalajara. Nell'estremo tentativo di espugnare la capitale, che produsse una battaglia continua durata cinque mesi – dal novembre '36 al marzo '37 – alla fine vennero allo scontro decisivo di Guadalajara da una parte le truppe nazionaliste formate in maggioranza dal Corpo truppe volontarie italiane (anche se, in effetti, non si trattava di truppe "volontarie" quanto di militari inquadrati), dall'altra l'esercito della Repubblica, con il determinante appoggio, in questo caso, della XII Brigata internazionale – Garibaldi. Uno scontro tra italiani, che vide la prima battuta d'arresto del fascismo internazionale, da cui la presa di coscienza sulla possibilità di riscatto. "Oggi in Spagna, domani in Italia", secondo le parole di Carlo Rosselli. Una battaglia che infatti illumina alcune delle pagine più affascinanti del diario di Koltsov, non solo per la descrizione degli italiani sugli opposti fronti, ma per il significato stesso della vittoria. Concludiamo allora con le parole dello stesso Michail Koltsov, che meglio descrivono il significato storico di quello scontro tra italiani in terra di Spagna, e che esprimono poeticamente, attraverso un bilancio sulla sua partecipazione alla guerra, il senso di questa battaglia: non l'inizio della vittoria in Spagna, ma l'inizio della vittoria sul fascismo stesso.

È una vera disfatta. La prima seria disfatta del fascismo in questi anni. Questo è l'inizio delle vittorie sul fascismo. Sì, ho detto con modestia, per adesso è solo l'inizio. Questa mia modestia mi fa ridere. Dietro di essa si cela un'incredibile vanteria. Eppure li abbiamo battuti! Ne sono stato testimone. Ho atteso. Ho incominciato colla faccenda degli autobus sotto Talavera, ho passato giornate nere a Toledo, ho provato vergogna ad Aranjuez, ho sofferto la tragedia di Madrid abbandonata, la disperazione della lotta presso i ponti, la pesante, sanguinosa esperienza di Aravaqua e Majadaonda, le doglie del parto del nuovo esercito a Mas Rosas, la grande battaglia del Jarama, per vedere poi la vittoria sui soldati di Mussolini. [...] Per adesso è ancora l'inizio, ho ripetuto. Ci sarà ancora molto da fare, di buono e di cattivo. 'Anche io lo penso', ha detto Hemingway aggrostando le ciglia.

MEDITERRANEI

La cooperazione internazionale tra i paesi del Golfo e l'area MENA.

Le ambiguità della Qatar Charity in Siria

Chiara Pappalardo

I paesi arabi del Golfo: i nuovi donatori

Negli ultimi anni tra i donatori che non appartengono al Comitato di Aiuto allo Sviluppo (DAC) dell'OCSE più recentemente saliti alla ribalta si distinguono i paesi del Golfo. Tra questi, i donatori maggiori sono riconducibili all'Arabia Saudita, al Kuwait e agli Emirati Arabi Uniti¹. Questi si sono imposti non soltanto in termini di visibilità, ma anche in quanto a volume di assistenza nell'ambito dell'aiuto umanitario, per quanto quest'ultimo non sia perfettamente scindibile dal resto delle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo. Ad esempio, in particolare gli Emirati Arabi Uniti si sono classificati nel 2014 come il più grande donatore di aiuto ufficiale al mondo in relazione al PIL per il secondo anno di fila: 18 miliardi, ovvero l'1,17% del prodotto interno lordo secondo le stime del DAC². Nel 2008 l'aiuto ufficiale allo sviluppo da parte di Arabia Saudita, Kuwait ed EAU ha raggiunto il picco di 6,5 miliardi di dollari nonostante lo scoppio della crisi finanziaria e da allora è rimasto a un livello piuttosto alto, con una media di 4,8 miliardi all'anno. In realtà, facendo base sui prezzi del 2011, l'ODA (Official Development Assistance) dei tre paesi è incrementato di due terzi fino al 2011, rispetto agli anni precedenti. Il 94%

¹ Cfr. L. Cotternell e A. Harmer, *Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid. Aid donorship in the Gulf State*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, HPG Background Paper, 2005. <http://www.alnap.org/resource/11372>.

² <http://www.emirates247.com/news/government/uae-ranked-world-s-no-1-in-foreign-aid-for-second-year-2015-04-08-1.586804>.

di questo si basa su canali bilaterali governativi e si trova sotto forma di *grants* per il 92%³.

In questo ambito i paesi del Golfo per più di quaranta anni hanno operato a livello di Fondi nazionali e regionali. Il primo Fondo di finanziamento al riguardo fu istituito infatti nel 1961, quando il Kuwait istituì il “Kuwait Fund for Arab Economic Development” (KFAED), il quale nel 1974 venne destinato anche all’assistenza di altri paesi⁴. Gli Emirati Arabi Uniti crearono l’“Abu Dhabi Fund for Development” (ADF) nel 1971, anch’esso successivamente allargato a Stati al di fuori del mondo arabo. Il “Saudi Fund for Development” (ADF) sorge per ultimo nel 1974 con il preciso intento iniziale di rivolgersi a tutti i possibili beneficiari: agli inizi degli anni Novanta contava 31 miliardi di Riyal Sauditi e finanziava circa 330 progetti in 63 paesi con un meccanismo di *soft loans* e con una percentuale di dono tra il 60 e il 70%. Oltre a questi tre fondi nazionali, vi sono altri tipi di fondi regionali o settoriali quali la “Islamic Development Bank” (IDB), l’“Arab Fund for Economic and Social Development” (AFESD), il BADEA, etc⁵. Tutti operano principalmente come forma di aiuto allo sviluppo bilaterale tramite l’offerta di prestiti e assistenza tecnica volta soprattutto alla realizzazione di grandi opere e infrastrutture. Il Fondo OPEC, dal canto suo, ha elargito circa 1,5 milioni di dollari sotto forma di assistenza di emergenza a paesi come l’Afghanistan, l’Algeria, Cuba, El Salvador, Honduras, India, Mongolia e Palestina (per quest’ultima servendosi delle organizzazioni della società civile come intermediarie per gli aiuti). Progressivamente i suddetti fondi hanno generalizzato il loro campo di intervento a più paesi, rivolgendosi non più solo a Stati ma anche ad associazioni e a soggetti del terzo settore, prediligendo però pochi paesi alla volta e spesso con una forte maggioranza di po-

³ World Bank, *MENA Knowledge and Learning, Quick Notes Series, Response of the Arab Donors To the Global Financial Crisis and the Arab Spring*, dicembre 2013, n° 112. <https://openknowledge.worldbank.com/bitstream/handle/10986/20556/837270BRI0Box30ge0note0series0QN112.pdf?sequence=1&isAllowed=y> pp. 1-2.

⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Kuwait_Fund_for_Arab_Economic_Development.

⁵ Lista completa aggiornata al 2011: <https://www.devex.com/news/top-arab-multilateral-development-aid-donors-a-primer-73067>.

polazione musulmana⁶. Un tipo di aiuto umanitario e allo sviluppo di supporto alle attività dell'Onu è veicolato invece dall'"Arab Gulf Fund for UN Development Organisations (AGFUND)". Esiste poi l'OIC, cioè l'Organizzazione della Cooperazione Islamica che raccoglie circa 57 paesi, creata nel 1969 a Rabat in Marocco per dare voce alla voglia di sviluppo della collettività islamica⁷.

C'è da dire che gli Stati arabi del Golfo hanno cominciato ad incrementare i flussi di aiuto grazie all'istituzione di "Red Crescent Societies" e ad una serie sempre più indefinita di associazioni caritatevoli – nate sotto l'auspicio delle famiglie reali – che in un certo senso hanno visto accrescere la loro importanza all'interno di un contesto caratterizzato da una complessità sempre più evidente in quanto "partner operazionali". Le prime Red Crescent Societies sono nate in Arabia Saudita e nel Kuwait negli anni Sessanta, mentre negli Emirati Arabi Uniti sono arrivate soltanto negli anni Ottanta, e si sono specializzate soprattutto nell'aiuto umanitario internazionale, costituendo un vero e proprio network. Sono intimamente legate alle politiche dei governi e pertanto garantiscono una buona visibilità in termini di prestigio nazionale e la loro importanza è cresciuta enormemente dopo l'11 Settembre in relazione alle nuove normative post "Torri gemelle" che ha espanso il loro ruolo a scapito delle altre forme di organizzazione⁸. Risultano per lo più un valido strumento in termini di politica estera governativa ma, nonostante sia sempre più auspicabile che agiscano in misura coordinata con la complessa rete internazionale e le Nazioni Unite, nei fatti intervengono in modo frammentario e scoordinato⁹. Per fare fronte a ciò è stata creata la "Conference of Arab Red Crescent and Red Cross Societies" quale entità indipendente capace di

⁶ L. Cotternell e A. Harmer, *op. cit.*

⁷ <http://www.oic-oci.org/oicv2/home/?lan=en>.

⁸ L. Cotternell e A. Harmer, *op. cit.*

⁹ CMI REPORT, *Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives*, Espen Villagers, R 2007, pp. 17-18, consultabile presso <http://www.cmi.no/publications/file/2615-arab-foreign-aid-disbursement-patterns.pdf>.; <http://www.irinnews.org/report/96352/analysis-towards-more-coordination-of-aid-in-the-gulf>; <http://www.gulf-business.com/articles/industry/saudi-suspends-aid-to-yemen-after-houthi-takeover/>

sovrintendere il lavoro generale di queste organizzazioni e di garantire un dialogo tra esse e il Consiglio di Cooperazione del Golfo¹⁰.

Oltre alle Red Crescent Societies vi sono un gran numero di Ong attive: a Dubai, quelle principali come la "Human Appeal" e la "Sharjah Charity Establishment" sono supervisionate da un altro comitato a livello federale¹¹. Nel Kuwait esiste un "Joint Relief Committee" che supervisiona le Ong nazionali compresa la corrispondente Red Crescent Society¹².

Esiste poi un coagulo di canali finanziari legati a doppio filo al governo e a donazioni private: ad esempio la "Zayed Bin Sultan Al Nahayan Charitable and Humanitarian Foundation" creata nel 1992 negli Emirati Arabi Uniti.

L'UNRWA collega l'aiuto governativo alle attività delle Nazioni Unite, ma malgrado vi sia un crescente riconoscimento da entrambe le parti della necessità di una maggiore cooperazione, vi sono ancora forti limiti al dialogo e all'intervento. In genere l'aiuto alle organizzazioni infatti è per lo più selettivo e legato a obiettivi specifici, soprattutto regionali. Ad esempio, alcuni studiosi che hanno analizzato l'aiuto governativo allo sviluppo dell'Arabia Saudita negli anni Sessanta e '70 hanno potuto constatare il desiderio di contenere il sentimento anti-saudita e limitare la diffusione del comunismo: in questo senso sarebbe da inquadrare l'aiuto all'Oman e allo Yemen rispettivamente nel 1960 e nel 1970, così come il più recente aiuto alla Siria e alla Giordania sarebbe da ricollegare alle mire saudite nella regione¹³.

All'interno del canale di aiuto ufficiale, vi è la necessità di operatività multilivello caratterizzata da una maggiore efficienza e organizzazione. Manca infatti un *frame work* di programmazione di *policies* generale e coerente. Non esistono leggi formali che governano i programmi di aiuto ufficiale nel loro insieme e vi sono pochi meccanismi accreditati al riguardo. L'aiuto più propriamente governativo è diviso tra i vari dipartimenti di governo: alcuni aspetti sono gestiti dal Ministero degli Affari

¹⁰ L. Cotternell e A. Harmer, *op. cit.*

¹¹ *Ivi.*

¹² *Ivi.*

¹³ *Ivi.*

Esteri e dal suo Dipartimento per le Organizzazioni Internazionali, altri dal Ministero degli Interni, il Ministero della Sanità e il Ministero delle Finanze. Nel caso degli EAU, il livello nazionale è sotteso a quello federale: questa complicazione si aggiunge all'ambiguità, già sottolineata, riscontrabile tra settore prettamente "pubblico" e "privato".

Il settore privato interviene attraverso due meccanismi principali: per prima cosa l'IFRC (la Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa) sta cercando di utilizzare il crescente monopolio delle Red Crescent Societies per aumentare i contributi di origine privata. Ma i governi di certo non si oppongono a questa "ingerenza", dato il forte connubio e la quasi completa coincidenza tra chi ricopre cariche governative e/o istituzionali e chi siede ai *boards* delle principali aziende¹⁴. Ad esempio Dubai sta incoraggiando un maggiore coinvolgimento del settore privato nel mondo degli aiuti promuovendosi quale centro per il business della cooperazione e come *hub* per la logistica, il trasporto e le comunicazioni umanitarie. È stata creata anche la "Dubai Aid City", che costituisce una zona *tax free* volta a incoraggiare lo stabilirsi delle agenzie umanitarie, e la "Dubai Humanitarian City" che ospita attualmente il WFP, l'UNPOPS e l'OCHA¹⁵. L'intervento di ricchi e influenti sceicchi nell'istituzione di queste strutture di secondo livello è stato pressoché fondamentale.

Risulta difficile sia quantificare l'aiuto ufficiale allo sviluppo – in quanto non esistono meccanismi di report centralizzati – sia tracciare tutta quella compagine di fondazioni e *charities* private che costituiscono uno strumento importante di trasferimento di risorse. Solo recentemente UAE e Qatar hanno cominciato a pubblicare report dettagliati per quanto riguarda l'aiuto ufficiale erogato¹⁶.

L'assistenza per le emergenze, inoltre, è caratterizzata da un'alta percentuale di *in-kind contributions*, sotto forma di cibarie, medicine, equipaggiamento e mezzi di trasporto prodotti e/o provvisti local-

¹⁴ A. Hanieh, *Capitalism and Class in the Gulf Arab States*, Palgrave Macmillan, London 2011.

¹⁵ <http://www.dubai.com/blog/tag/dubai-aid-city-free-zone>.

¹⁶ <https://micad.gov.ae/En/ForeignAidTracking>.

mente¹⁷. Ciò rende ancora più difficile comparare e misurare effettivamente il valore degli aiuti elargiti¹⁸.

Un altro elemento da considerare a livello sociologico-culturale è la pratica della *zakat*, il precetto della carità prescritto dalla fede islamica: alcune organizzazioni, quali MSF Dubai ad esempio, hanno dichiarato di non poter ricevere questo tipo di donazioni private perché non possono promettere che gli auspici di questi contributi siano realizzati. Si tratterebbe, dunque, di un ulteriore elemento di “costrizione” peculiare per quanto riguarda la politica di cooperazione allo sviluppo e l’aiuto umanitario dei paesi arabi del Golfo¹⁹. Non si può dimenticare che tale istituto ha costituito per molto tempo la base fondante delle attività delle Ong saudite e rappresenta ancora oggi il cuore delle Red Crescent Societies e delle INGS del Kuwait.

Più volte è stata formulata l’accusa da parte della comunità internazionale e delle Nazioni Unite, non solo ai governi dei paesi arabi del Golfo, ma anche alle fondazioni private, di finanziare in via indiretta associazioni terroristiche o comunque di fomentare le divisioni etnico-religiose all’interno di situazioni potenzialmente esplosive, ad esempio appoggiando le comunità musulmane in alcuni paesi del Nord Africa o per specifici settarismi, spacciando quale aiuto umanitario la costruzione di moschee o di centri islamici di diffusione religiosa²⁰. È anche vero che questo tipo di attività e il substrato sociale e culturale in cui operano le suddette associazioni permette loro di avere un radicamento maggiore delle organizzazioni internazionali in contesti difficili quali Afghanistan, Iraq e tutte quelle situazioni post-conflitto ridotti da un’occupazione militare straniera, percepibile come invasore e facilmente strumentalizzabile da gruppi di potere religiosi e non solo²¹.

¹⁷ L. Cotternell e A. Harmer, *op. cit.*

¹⁸ E. Neumayer, *What factors determine the allocation of aid by Arab countries and multilateral agencies?*, «The Journal of Development Studies», 39 (4) pp. 134-147, 2003.

¹⁹ L. Cotternell e A. Harmer, *op. cit.*

²⁰ *Ivi.*

²¹ <http://www.emirates247.com/eb247/economy/uae-economy/un-seeks-more-gulf-aid-to-poor-nations-2008-12-01-1.228535>.

A fronte di queste considerazioni ci concentreremo principalmente sull'aiuto governativo e sui programmi regionali, i cui flussi rappresentano in un certo senso il volto ufficiale e "presentabile" della cooperazione internazionale: essi permettono inoltre di tracciare il reticolato diplomatico delle relazioni politiche ed economiche dei governi dei vari paesi. Consentono dunque di venire a capo delle strategie di politica estera ma danno anche un riflesso dei cambiamenti relativi alla strutturazione economico-sociale interna agli Stati: ad esempio, fino all'esplosione dei conflitti civili del 2011, la maggior parte degli aiuti si concentrava su infrastrutture ed energia, mentre solo dopo il 2012 questi si sono allargati anche a interventi sull'acqua e a forme di tutela sociale, in parte anche per contenere le proteste e tenere sotto controllo determinate situazioni "esplosive".

Alcuni calcoli basati su fatti empirici dell'economista Neumayer dimostrerebbero inoltre una forte dipendenza degli aiuti, specialmente in termini di volume, dal livello del prezzo del petrolio²². Si tratta di un trend che risente negativamente di fattori di crisi e positivamente di eventi quali la Guerra del Golfo del 1990-1991, la ricostruzione della striscia di Gaza nel 2008, l'intervento in Bosnia a metà anni Novanta, il Libano, l'Iraq, l'Afghanistan²³. La natura dei suddetti flussi è spesso "emergenziale" e uno dei requisiti ufficiali per il dislocamento di questi aiuti è la stabilità nel Medio Oriente, soprattutto in quell'area ormai definita concettualmente come MENA (Medio Oriente e Nord Africa) dai primi programmi di cooperazione dell'Unione Europea con i paesi del Mediterraneo; definizione poi ripresa dalla Banca Mondiale e ormai sempre più di uso comune²⁴.

²² L. Cotternell e A. Harmer, *op. cit.*

²³ S. Barakat e S.A. Zyck, *Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf State*, Gulf state assistance to conflict-affected environments, The Centre for the study of Global Governance, July 2010, http://eprints.lse.ac.uk/55240/1/Barakat_2010.pdf.

²⁴ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/PARTNERS/WBEU/0,,contentMDK:20421974~menuPK:581208~pagePK:64137114~piPK:64136911~theSitePK:380823,00.html>.

Con il passare del tempo, dagli aiuti sotto forma di prestiti e contributi *in-kind* si è registrato un affidamento sempre maggiore all'assistenza tecnica e allo sviluppo di *expertise* che da un lato serviva a potenziare gli effetti scaturiti da prestiti precedentemente elargiti o futuri, dall'altro rifletteva il nuovo approccio allo sviluppo del post Washington Consensus votato a nuovi criteri di efficienza e a un ripensamento dell'approccio all'assistenza e al concetto stesso di progresso.

Dall'altro lato vi sono poche Ong straniere operative ammesse nei paesi del Golfo: dopo il rischio di sommosse sulla scia delle "primavere arabe" del 2011, a causa delle contraddizioni interne di questi paesi molti governi hanno limitato ulteriormente la presenza straniera sul territorio per paura di ingerenze e strumentalizzazioni.

I rapporti tra i paesi del Golfo e l'area MENA

Nel lontano – ma non troppo – 2010 alcune importanti istituzioni multilaterali, come la Banca Mondiale, annunciarono che i paesi appartenenti al Consiglio di Cooperazione del Golfo avrebbero necessariamente e ulteriormente aumentato l'intervento nell'area Mena: i primi diversificando la loro economia, mentre gli Stati del Nord Africa e del Medio Oriente rafforzando il loro trend di crescita²⁵. Necessità ora ripresa da più parti, specie a fronte della situazione tesa e in continuo cambiamento creatasi dopo gli sconvolgimenti del 2011. Sempre sotto gli auspici della Banca Mondiale, in collaborazione con l'AMF (il Fondo Monetario Arabo con base ad Abu Dhabi), i paesi del Golfo avrebbero inoltre rafforzato il commercio e gli scambi economici intra-regionale, ovvero intra-Golfo, prima di proiettarsi ulteriormente a livello globale²⁶.

²⁵ <http://www.emirates247.com/eb247/banking-finance/investment/world-bank-urges-gcc-to-invest-more-in-mena-2010-06-16-1.256151>; IMF, Ugo Fasano and Zuhair Iqbal, GCC Countries: From Oil Dependence to Diversification, 2003 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/med/2003/eng/fasano/>.

²⁶ <http://www.emirates247.com/eb247/banking-finance/investment/world-bank-asked-to-boost-inter-arab-investment-2010-06-27-1.259865>.

Cosa intendiamo per "Area MENA"? Sebbene il termine derivi da una serie di accordi tra l'UE e i paesi lungo la costa del Mediterraneo, in questa sede prendiamo in considerazione la definizione della Banca Mondiale che considera appartenenti alla MENA i seguenti paesi: Algeria, Bahrain, Gibuti, Egitto, Iran, Iraq, Israele, Giordania, Libano, Libia, Malta, Marocco, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Turchia, Emirati Arabi Uniti, West Bank e Gaza, Yemen. Con un opportuno distinguo tra i paesi appartenenti al GCC (Consiglio di Cooperazione del Golfo) e quelli un tempo nucleo costitutivo dell'Impero ottomano e con altrettanto opportune differenziazioni in termini di trend storici, politici, economici e culturali. Secondo altre fonti, dei 542 miliardi di dollari di flussi di investimento fuoriusciti dai paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo tra il 2002 e il 2006, solo 60 furono investiti nei paesi Mena non appartenenti al suddetto GCC²⁷. Vi è infatti un enorme scarto di differenza in termini di ricchezza materiale e risorse tra i paesi Mena appartenenti al GCC e quelli al di fuori del Consiglio²⁸, così come tra i vari paesi arabi del Golfo. Dopo un generico boom a livello regionale complessivo negli anni Settanta, il declino economico degli anni Ottanta e Novanta, che ha colpito soprattutto quei paesi poveri in termini di "idrocarburi" e afflitti da gravi conflitti, la "quota totale MENA" del commercio mondiale è calata dall'8 al 2,5%: ciò ha provocato, ma solo in quegli Stati che se lo potevano permettere, una corsa alla diversificazione economica per fronteggiare una sempre più pericolosa dipendenza da proventi del petrolio. Si è trattato di un vero cambio di strategia che ha coinvolto anche paesi emergenti quali Cina e India, come potenziali partner²⁹.

²⁷ Cfr. *Capital outflows from GCC total \$542 in five years*, «The Gulf Times», 13 gennaio 2008.

²⁸ World Bank, *MENA Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness*, 2008, pp. 104-114. The GCC IN 2020: Resources for the future, Economist Intelligence Unit, The Economist, 2010 http://graphics.eiu.com/upload/eb/GCC_in_2020_Resources_WEB.pdf.

²⁹ A. Dennis, *The Impact of Regional Trade Agreements and Trade Facilitation in the Middle East North African region*, Washington DC, World Bank Policy Research Working Paper 3837, febbraio 2006; World Bank, "2008 MENA Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness"; The

I paesi un tempo conosciuti come meri produttori di petrolio, infatti, oggi sono all'avanguardia, ad esempio, per quanto riguarda la ricerca nello sviluppo di fonti di energia rinnovabile³⁰. Nonostante gli accordi regionali siano proliferati a partire dal primo "Arab Transit Agreement" nel 1953 e l'"Arab Economic Agreement" nel 1957, iniziative come l'Unione Araba del Maghreb, la Zona Araba di Libero Scambio del Mediterraneo e il Mercato Comune Arabo non riuscirono a realizzare gli obiettivi preposti. Altra cosa sono gli accordi sottesi alla creazione del GCC, istituito nel 1981, dal momento che tali accordi hanno effettivamente permesso un abbassamento delle tariffe esterne e hanno introdotto una *Custom Union* nel 2003 votata all'istituzione di una moneta unica³¹.

Il GAFTA ("Greater Arab Free Trade Area"), inizialmente negoziato nel 1997 con l'intento di inserire clausole preferenziali di riduzioni tariffarie, ha portato a una liberalizzazione del commercio intra-regionale nel 2005, anche se ad oggi la sua implementazione da parte dei vari paesi varia sensibilmente e risulta incompleta, così come accade per molti accordi: laddove alcuni paesi forti si impongono in veste di importatori su paesi esportatori, vi sono gravi inefficienze di gestione all'interno dei settori pubblici governativi dei vari paesi, perturbazioni del mercato dovute ai conflitti e alti costi di trasporto³². Da questo processo di liberalizzazione e presunta integrazione il guadagno dei MENA in totale, per quanto riguarda un incremento di

Arab Investment and Export Credit Guarantee Corporation, "Investment Climate in the Arab countries", 2007.

³⁰ <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/econsourse-ebird-earmarks-250-million-for-renewable-energy-in-mena>.

³¹ A. Hanieh, *Capitalism and Class in the Gulf Arab States*, Palgrave Macmillan, 2011; Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), "Regional Investment Directory Report: ESCWA Member Countries", New York 2007.

³² World Bank, *MENA Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness*, 2008, pp. 104–114; Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), "Regional Investment Directory Report: ESCWA Member Countries" New York, 2007; "Arab Countries in Transition: An Update on Economic Outlook and Key Challenges", 9 aprile 2014, IMF Washington DC. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040914.pdf>.

reddito regionale, è stato pari solo allo 0,1%³³. Per quanto riguarda gli accordi bilaterali, strumento preferenziale utilizzato da Qatar ed Emirati Arabi Uniti nei confronti degli altri stati MENA non appartenenti al GCC, non sono sempre e consistentemente rispettati.

All'interno della MENA vi sono i settori di alcuni paesi che risultano assolutamente dominanti: ad esempio il settore kuwaitiano delle telecomunicazioni³⁴. Gli investimenti GCC nella suddetta area sono aumentati considerevolmente dal 2006 grazie a un *boom* nei prezzi del petrolio e ad un incremento del grado di sicurezza degli investimenti in virtù di alcune riforme. L'Istituto della Finanza Internazionale ha rilevato non solo un aumento del 10-15% nelle *holdings* FDI dei paesi GCC nell'area ma anche un cambiamento nel tipo di investimenti, passati dal settore degli idrocarburi e del *real estate* negli anni Settanta all'inclusione dei servizi finanziari e della manifattura.

Occorre notare che gli investimenti GCC superano di gran lunga quelli dell'UE, anche se non tutti i progetti annunciati sono stati realizzati o sufficientemente sostenuti³⁵. Il controverso istituto dei *Sovereign Wealth Funds* (SWF), ad esempio, ha trovato scarso spazio nei paesi MENA, laddove lo Stato conserva un ruolo di predominanza in molti settori: la maggior parte dei SWF sono dunque investiti all'interno del GCC. Non è da tacere, inoltre, dentro l'economia dei MENA, il ruolo giocato dalle rimesse dei lavoratori migranti, permanenti e temporanei, residenti sia nell'Unione Europea, sia nei paesi del Golfo più avanzati³⁶.

Gli aspetti strategici della cooperazione con l'area MENA

Guardando più specificatamente all'assistenza allo sviluppo nella regione, c'è da sottolineare come molti paesi, tra cui Iraq, Palestina, Liba-

³³ A. Dennis, *op. cit.*

³⁴ World Bank, *MENA Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness*, 2008, pp. 104-114.

³⁵ P. Henry, S. Abdelkarim e B. de SaintLaurent, *Foreign direct investment into MEDA in 2007: the switch*, ANIMA Investment Network, 2008, consultabile presso <http://www.animaweb.org/>.

³⁶ A. Hanieh, *Capitalism and Class in the Gulf Arab States*, *op. cit.*

no e Yemen, rimangano altamente dipendenti dall'aiuto estero. Molti aiuti sottendono complicate dinamiche politiche regionali: ad esempio vi sono studi che collocano gli interventi di aiuto dell'Arabia Saudita durante gli anni Novanta nell'intento di limitare l'influenza dell'Iran. Non possiamo, dunque, pensare che allo stato attuale questo tipo di politiche sia neutrale rispetto agli odierni conflitti medio-orientali: c'è da interrogarsi invece sugli effetti a medio e lungo termine di alcuni tipi di accordi e di assistenza allo sviluppo manifestatisi precedentemente e successivamente alle cosiddette "Rivoluzioni" arabe e alla guerra civile siriana³⁷. Ad esempio, appare evidente che il livello degli aiuti arabi allo sviluppo in Africa si sia innalzato grazie agli ingenti flussi diretti in Egitto e in Tunisia dopo i grandi sconvolgimenti interni che vi sono stati, non privi di ingerenze diplomatiche o militari estere. C'è da dire, ad esempio, che fino a che i Fratelli Musulmani sono rimasti al potere in Egitto è stato soprattutto il Qatar a donare ingenti aiuti, mentre Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Kuwait si sono fatti avanti solo dopo la caduta di Morsi³⁸. Inoltre, non solo i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo hanno diretto importanti flussi verso paesi in fase di transizione come Egitto, Giordania, Marocco, Tunisia e Yemen (circa 7,1 miliardi di dollari dal 2011 al 2012). Qatar, Arabia Saudita, EAU e Kuwait sono impegnati al supporto delle transizioni dei paesi arabi grazie all'accordo di Deauville. Giordania e Marocco sono stati invitati a partecipare al GCC. Vi sono evidenze del fatto che i paesi del Consiglio del Golfo siano tornati a espandere il volume degli aiuti verso questi Stati nel 2013, con una speciale attenzione per l'Egitto e la Tunisia³⁹.

Nonostante sia difficile tracciare tutti i flussi di aiuto allo sviluppo, possiamo affermare che questi prendono vita soprattutto a partire da

³⁷ <http://www.reuters.com/article/us-mideast-aid-idUSBRE85Q0W720120627#dd5uOi-xUXhV6QWxx.97>.

³⁸ S. Khalifa Isaac, *Gulf Assistance Funds Post-2011: Allocation, Motivation and Influence*, Strategies Sectors, IEMed Yearbook 2015.

³⁹ World Bank, *MENA Knowledge and Learning, Quick Notes Series, Response of the Arab Donors To the Global Financial Crisis and the Arab Spring*, dicembre 2013, n° 112. <https://openknowledge.worldbank.com/bitstream/handle/10986/20556/837270BRI0Box30ge0note0series0QN112.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, pp. 2-3-4.

meccanismi bilaterali più che da quelli multilaterali ("Arab Fund for Economic and Social Development", "OPEC Fund for International Development", "Arab Monetary Fund" e la "Islamic Development Bank", "Arab Bank for Economic and Development in Africa", ecc., più tutti i vari fondi nazionali) e che la dipendenza da questi finanziamenti dei paesi più bisognosi stia aumentando. Le istituzioni multilaterali, dal canto loro, stanno premendo per un incremento di interventi volti a potenziare la *good governance* e la trasparenza: ad esempio l'"Arab Fund" ha potenziato il supporto a iniziative come l'"Arab Anti-Corruption Organisation" e sta aumentando il monitoraggio nella distribuzione degli aiuti, il rispetto dei contratti e l'annullamento dei progetti dispendiosi scarsamente rilevanti. Un altro settore di rilevanza per quanto riguarda l'aiuto allo sviluppo e le riforme è il settore dell'educazione: a tal proposito è nato l'"Abu Dhabi Center for Executive Education and Research" che ha aperto nel 2007 con l'intento di sviluppare strategie educative per l'intera regione MENA. Anche la fondazione dello sceicco Mohammed bin Rashid al-Maktoum ha donato circa 10 miliardi di dollari per supportare l'educazione dei giovani arabi nella regione. Anche il potenziamento della ricerca, però, rimane legato a determinati interessi economici strategici esteri o interni.

L'assistenza allo sviluppo e l'intervento umanitario dei paesi del Golfo in Siria dopo il 2011

Già prima dello scoppio della guerra civile, in Siria vi erano importanti progetti di assistenza ufficiale allo sviluppo dai tratti per lo più economico-commerciali⁴⁰. In questa sede non ci dilungheremo, per ragioni di tempo e di spazio, sugli eventi che hanno portato all'odierina situazione in Siria: la versione più comune è che, sulla scia dell'entusiasmo per le "Rivoluzioni arabe", la popolazione siriana abbia cercato di liberarsi dal giogo di Assad dando vita a una vera e propria guerra civile che ha visto la formazione di vari gruppi di combattenti

⁴⁰ E. Burke e S. Bazoobandi, *The Gulf takes charge in the MENA region*, FRIDE, Working Paper n. 97, 2010.

e di forze schierate in campo, non scevre da ingerenze da parte delle potenze occidentali e dai paesi arabi, veri “astri nascenti” del Medio Oriente⁴¹.

Un po' di crisi in numeri: vi sono più di 4 milioni di profughi sparsi tra Turchia, Libano Giordania, Iraq ed Egitto, le cui condizioni nei campi durante l'inverno peggiorano drasticamente, considerando che manca spesso riscaldamento, elettricità e acqua corrente. Soltanto il 2,6% di questi ha trovato una sistemazione, senza contare la migrazione interna alla Siria che ha privato numerose famiglie di un tetto sopra la testa.

La maggior parte della popolazione vive ora sotto la soglia della povertà. Circa 220mila persone sono state uccise e 12,8 milioni si trovano in condizioni di emergenza umanitaria⁴². Sono stati riscontrati fenomeni di intolleranza etnico-religiosa e di genere, con la riduzione in schiavitù di centinaia di giovani donne. Sono state distrutti importanti centri di sostentamento per la popolazione e beni culturali di inestimabile prestigio, di cui l'antica Palmira rappresenta il sito emblematico.

L'aiuto internazionale umanitario al momento viene coordinato dall'UNOCHA, un istituto apposito dell'Onu, grazie a un mandato stabilito dalla Risoluzione 46/182 adottata dall'Assemblea Generale. Il *framework* generale di intervento è lo SHARP (“Syria Humanitarian Assistance Response Plan”) coordinato dall'OCHA e consistente nell'appello a 1,41 miliardi di dollari. Appare necessario far fronte all'emergenza profughi, in Siria così come negli altri paesi, inquadrato dal programma Onu RPP (“Syria Regional Response Plan”) coordinato dall'UNHCR. Il Comitato Internazionale della Croce Rossa collabora

⁴¹ H. Slim e L. Trombetta, *Syria Crisis Common Context Analysis*, Report commissioned by IASC Inter-Agency Humanitarian Evaluations Steering Group as part of the Syria Coordinated Accountability and Lessons Learning Initiative, maggio 2014, pp. 74-80, consultabile presso https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Syria%20Crisis%20Common%20Context%20Analysis_June%202014.pdf; https://en.wikipedia.org/wiki/Syrian_Civil_War.

⁴² <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/syrias-refugee-crisis-in-numbers>.

con la "Syrian Arab Red Crescent" per fornire beni di prima necessità alla popolazione in difficoltà. La SARC, legata al governo di Assad, si è dimostrata un partner professionale e diligente nonostante le paure iniziali. Le nazioni occidentali che più si sono prodigate per raccogliere e inviare gli aiuti sono stati gli Usa, la Gran Bretagna, l'Unione Europea in quanto tale, la Germania e la Norvegia, mentre tra i donatori "non convenzionali" appare l'Iran e Israele, quest'ultimo con un codazzo di critiche riguardo alla cure prodigate a combattenti feriti appartenenti a formazioni dei ribelli, violando di fatto la neutralità dell'aiuto umanitario. Anche gli aiuti da parte della Turchia non sono privi di ombre e ambiguità: sono numerose le testimonianze, fornite anche dai servizi di intelligence russi, del supporto del governo di Erdogan ai "ribelli" e dei numerosi rapporti economici e di connivenza che vi intercorrono⁴³.

Il "Syria Regional Response Plan" è stato criticato in una pubblicazione Oxfam, che ha evidenziato innanzitutto come sia ancora largamente sotto-finanziato, nonostante le grandi promesse dei donatori, soprattutto quelli arabi, provocando una "spirale del bisogno" difficile se non impossibile da contenere; i campi sono affollati e non esistono abbastanza servizi per una popolazione di rifugiati in aumento. Questi problemi si evincono non soltanto nei paesi quali Libano, Giordania, Egitto e Siria, i quali hanno accolto i fuggiaschi, ma anche all'interno della stessa Siria: la maggior parte delle risorse del programma, però, è destinata ai profughi fuori dal territorio siriano. L'Onu, l'Ocse, l'Organizzazione per la Cooperazione Islamica e i donatori del Golfo mancano di coordinazione tra di loro in termini di programmazione e di elargizione di aiuti: a parte gli sforzi dell'UNOCHA non condividono le informazioni basilari, intaccando perciò anche la trasparenza dell'intera operazione⁴⁴.

L'aiuto ufficiale è tracciato dall'UNOCHA attraverso il meccanismo del "Financial Tracking Service" che permette di registrare tutti i report degli interventi di aiuto umanitario, compresi quelli redat-

⁴³ http://www.corriere.it/esteri/15_dicembre_02/mosca-accusa-turchia-erdogan-si-arricchisce-traffico-petrolio-isis-b99bf27e-9904-11e5-b97b-fc1ba153ceec.shtml.

⁴⁴ https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bn-over-taken-by-need-syria-crisis-300413-en_3.pdf.

ti dalle Ong e dalle Croci Rosse/Red Crescent Movement, dall'aiuto bilaterale, l'aiuto *in-kind* e le donazioni private. Alla fine del 2015 lo status di avanzamento del finanziamento rispetto ai piani strategici era al 40,6% del totale⁴⁵. Secondo alcuni dati del portale, dal 2012 al 2015 le persone bisognose di assistenza umanitaria sono aumentate esponenzialmente raggiungendo la quota di 13,5 milioni; 4,2 milioni sono coloro fuggiti dal paese, mentre 6,5 sono quelli migrati internamente sul territorio siriano.

La "crisi" siriana è diventata un punto di svolta importante per quanto concerne il ruolo assunto dai donatori arabi nella storia dell'aiuto umanitario, nonostante tutte le critiche da parte della comunità internazionale e dagli stessi istituti dell'Onu che li tacciano di scarso intervento, specialmente per quanto riguarda la causa dei rifugiati⁴⁶. Il Kuwait ha ospitato ben due conferenze tematiche per la Siria nel gennaio 2013 e 2014 sotto la supervisione del Segretario Generale dell'Onu, Ban Ki Moon. Nella prima tranche i donatori governativi e le Ong del Golfo hanno donato circa 910,3 milioni di dollari; l'appello di gennaio 2014 è stato di circa 2.4 miliardi di dollari⁴⁷.

Era del febbraio 2013, invece, la notizia che il Qatar avesse donato 100 milioni di dollari di aiuto umanitario alla Siria a seguito delle decisioni prese al meeting in Kuwait, nel quale i paesi del Golfo hanno stabilito di versare circa 1,5 miliardi di dollari di aiuto in totale (1 miliardo per gli Stati nella regione che ospitano i rifugiati e 500 milioni per la popolazione in difficoltà in Siria, veicolati attraverso l'Onu). Il Kuwait ha dichiarato di voler contribuire per una quota di 300 milioni di dollari⁴⁸.

⁴⁵ <http://www.unocha.org/syria>; http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/regional_funding_update_1_dec_2015_151201.pdf.

⁴⁶ <http://time.com/4025187/arab-states-syrian-refugees/>; <http://edition.cnn.com/2015/09/08/world/gulf-states-syrian-refugee-crisis/>.

⁴⁷ <http://reliefweb.int/report/jordan/gulf-donors-and-ngos-assistance-syrian-refugees-jordan>.

⁴⁸ <http://www.gulfbusiness.com/articles/industry/kuwait-pledges-300m-in-syria-aid-at-donor-meeting/>; <http://www.gulfbusiness.com/articles/industry/qatar-gives-100m-in-humanitarian-aid-to-syria/>; <http://www.gulfbusiness.com/articles/world/middle-east/us-gulf-arab-states-pledge-1bn-in-fresh-syria-aid>.

La reperibilità delle informazioni è stata fortemente danneggiata dal mosaico del conflitto, a causa della sua frammentazione: la rottura dei collegamenti tra le zone locali e le autorità centrali, con la distruzione di alcune database, ha compromesso la possibilità di fonti attendibili di monitoraggio e valutazione, tanto che si è ravvisata la necessità di sviluppare sistemi autonomi di copertura informativa⁴⁹.

C'è da dire che accanto a questi donatori e partner ufficiali si è sviluppato tutto un sistema informale di intervento: la realtà sul campo in un contesto di guerra fortemente dinamico come il conflitto civile siriano, con tutte le peculiarità del caso, è estremamente più mutevole e complessa di un qualsiasi piano strategico elaborato a tavolino. La varietà di attori e di *broker* con cui interagire è impressionante e costringe le agenzie, le associazioni e le Ong a calibrare le aspettative sull'efficacia dell'assistenza, a quanto riescano ad interagire con loro. Gli interventi si sono poggiati localmente su molte piccole e frammentarie organizzazioni religiose e associazioni caritatevoli internazionali siriane che caratterizzavano la struttura della società civile del paese in questione prima del 2011, mentre nuovi gruppi si sono formati. Secondo alcune testimonianze, diversi gruppi sono partiti chiedendo denaro per aiutare i vicini e dopo tre mesi erano nella condizione di mandare *proposals* per progetti molto più sostanziosi⁵⁰.

In alcune zone controllate dai "ribelli", una compagine variegata di formazione sotto cui si nascondono gruppi appoggiati da governi occidentali e battaglioni jihadisti, non è stata in alcun modo tollerata la presenza di organizzazioni umanitarie, mentre in altre queste hanno giocato un ruolo preponderante, più che nel prendersi cura della popolazione, nel giocare una parte in ruolo nel conflitto. Si parla di "politicizzazione dell'aiuto e dell'accesso" garantito dagli interventi umanitari, perché l'aiuto umanitario in guerra costituisce un risorsa in campo capace di determinare gli esiti delle battaglie⁵¹. Le associazioni, specie quelle interessate da operazioni *cross-border*, devono spesso

⁴⁹ H. Slim e L. Trombetta, *op. cit.*

⁵⁰ *Ivi.*

⁵¹ *Ivi*, pp. 54, 58.

operare ai margini della legalità internazionale e dello stato di diritto interno dei paesi: si devono confrontare con situazioni di informalità, con il mercato nero e il contrabbando, servirsi di informatori per poter operare con una sicurezza che spesso non può venire garantita dalle istituzioni internazionali o dall'Onu. Devono scendere a compromessi.

Sul sito Middle East Research and Information possiamo trovare un'interessante testimonianza che permette di capire di cosa stiamo parlando: in un articolo intitolato *Shadow Aid to Syrian Refugees*, l'autrice parla di come molte *charities* regionali private operino secondo "cerchi concentrici" sulla logica della *zakat*, la carità della fede islamica. Essa intervista la fondatrice di "Hayat", un'associazione kuwaitiana che si occupa principalmente di cure mediche e assistenza ai rifugiati in Giordania, che non è registrata presso il governo ma agisce come parte della "Sheikh 'Abdallah Nouri Association". Quest'ultima si serve di canali di finanziamento privati, di legami informali e di conoscenze personali, il che rende molto difficile tracciare la linea di intervento e le motivazioni dietro di esso. Altre difficoltà più specifiche legate al contesto, ma che si possono ritrovare generalmente in molti tipi di intervento sono: problemi che sorgono a causa della mancanza di monitoraggio o trasparenza, quando vengono offerti beni o servizi che non incontrano i bisogni della comunità oggetto dell'aiuto, la questione della sostenibilità e della continuità degli aiuti, la disponibilità, la preparazione e l'affidabilità degli attivisti locali, l'acuirsi delle contraddizioni tra i gruppi svantaggiati rimasti fuori dall'intervento e coloro che ne sono beneficiati⁵².

Con un focus diretto alla situazione dei rifugiati in Giordania possiamo ritrovare una mappatura in un report dell'UNHCR con i relativi contributi ufficiali da parte dei donatori del Golfo: essa è strutturata secondo quattro canali. Il primo è quello dell'assistenza bilaterale, il secondo è rappresentato da quella multilaterale in collaborazione con Onu e agenzie occidentali, il terzo è costituito dal supporto a Ong giordane (islamiche o "regali", legate cioè alla famiglia reale, ad

⁵² <http://www.merip.org/mer/mer272/shadow-aid-syrian-refugees>.

esempio JOHUD), mentre il quarto è quello completamente privato, spesso elargito direttamente alle famiglie siriane (informali). C'è da dire che a seguito delle proteste del 2009 in Giordania, sulla scia di quelle che hanno poi portato agli sconvolgimenti delle "Primavere arabe", il GCC ha deciso di appoggiare il governo giordano con fini di stabilizzazione interna e dell'area e con l'obiettivo di rafforzare la partnership economico-commerciale. La lista di associazioni dei paesi del Golfo attive in Giordania dal 2013 è lunga, anche limitandoci a quelle ufficiali: per il Kuwait abbiamo l'"International Islamic Charitable Society" (IICO) e la "Islah Social Society"; per l'Arabia Saudita abbiamo la "Saudi National Campaign Kingdom of Saudi Arabia", il "Saudi Development Fund" e la "Nulabi Al Nidaa Initiative" (KSA); per conto degli Emirati Arabi Uniti la "UAE Red Crescent" e la "Emirati Relief Team", la "Big Heart Campaign" facente parte di una donazione dello sceicco Fatima Bint Mubarak che abbraccia anche il Libano e l'Iraq e quelle di un altro sceicco, la "Human Appeal International"; per l'Oman la "Oman Charitable Organization" (OCO); per il Bahrein la "Royal Charity Organization", mentre per il Qatar la fondazione umanitaria (RAF) dello sceicco Thani Bin Abdullah, la "Red Crescent Qatariota" e la "Qatar Charity"⁵³. Ci soffermeremo adesso su quest'ultima.

Qatar Charity, non è tutto oro ciò che luccica:
un esempio di "cooperazione" araba?

La Qatar Charity è una Ong fondata nel 1992 che agisce su base locale e popolare con stand presenti in tutti i centri commerciali qatarioti. Si tratta della più grande Ong qatariota, legata al GCC e conosciuta a livello internazionale, attiva in più di 25 paesi e con uffici ausiliari in Gran Bretagna, Pakistan e Indonesia. In un report che ha analizzato le varie associazioni ufficiali in campo sul territorio siriano è stata di-

⁵³ Gulf Donor and Ngos Assistance to Syrian Refugess in Jordan, UNCHR, June 2014, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GULFreport-design14.pdf>.

chiarata, inoltre, l'organizzazione nel mondo che più ha contribuito all'intervento umanitario in Siria: a quanto pare avrebbe donato aiuti per circa 30 milioni di dollari dall'inizio del conflitto fino al 2013, molto più di tanti paesi europei, tra i quali Francia e Italia. Essa si sarebbe prodigata con campagne quali "Winter the size of their suffering" a tutela di 40mila rifugiati, o "Syria, Pain and Hope" che ha previsto l'attuazione di dozzine di progetti in settori come l'educazione, la salute, la tutela dei rifugiati... per un totale di 31 milioni di dollari fino al 2014⁵⁴. Ora è stata appena inaugurata la campagna "Syria: Endless Winter"⁵⁵. Su internet si trovano molti articoli che testimoniano l'operato di tale organizzazione: esistono video su Youtube, mostre e appelli online alle donazioni e alle *zakat*, soprattutto durante il periodo del ramadan⁵⁶. Purtroppo di queste campagne, al netto di sensazionalistiche notizie su vari quotidiani online, non esistono documenti che rappresentino in dettaglio il quadro logico del progetto: l'unico che si trova sul sito è interamente in arabo e dunque è impossibile leggerlo senza una conoscenza approfondita della lingua⁵⁷.

Quello che ci interessa sottolineare, però, non è tanto la storia generale della nascita e dell'operatività di facciata di questa Ong: essa viene presa in considerazione quale esempio di organizzazione del Golfo operante in Siria che contiene in sé le peculiarità e le contraddizioni di cui abbiamo parlato finora, in merito a intervento da parte degli stessi paesi del Golfo e assistenza in territorio siriano, con tutte le implicazioni economiche e politiche del caso. Per cui, oltre a elencare i settori di intervento che spaziano dalle emergenze e i disastri naturali alla tutela delle comunità musulmane in difficoltà, dall'installazione di pannel-

⁵⁴ <http://www.qatarliving.com/forum/news/posts/qatar-charity-named-worlds-top-charity-syria>.

⁵⁵ <https://www.qcharity.org/en/global/news/details/2614-qc-inaugurates-syria-endless>.

⁵⁶ <http://thepeninsulaqatar.com/news/qatar/356142/qatar-charity-spent-qr32-2m-on-syria-relief-packages>; <http://www.dailysabah.com/nation/2015/06/13/turkeys-ihh-and-qatar-charity-send-27-aid-trucks-to-syria>; <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=51f8aa695>.

⁵⁷ http://portal.qcharity.net/ExportPath/gheras/Ghiras%2010_Arabic_WEB_R.pdf.

li solari nei villaggi africani contribuendo alla sostenibilità energetica e alla diffusione di fonti di energia rinnovabile, dall'aiuto ai rifugiati all'incoraggiamento alla ricerca e allo sviluppo di piccola imprenditoria araba giovane, vorremmo soffermarci su alcuni aspetti. Essa è accusata di finanziare in molti paesi, attraverso gli interventi umanitari e di assistenza allo sviluppo in tutta l'area MENA, il fondamentalismo islamico. Durante un processo il dipartimento di Stato Usa ha citato la suddetta associazione come menzionata da Osama Bin Laden nel 1993 tra le maggiori organizzazioni di finanziamento di al-Qaeda per le operazioni oltre-oceano: i soldi usati per le operazioni terroristiche venivano registrate sotto la voce 'costruzione moschee', 'scuole' e 'aiuti alimentari'. È stato provato non solo che il direttore della Qatar Charity dell'epoca aveva stretti legami con l'organizzazione terroristica, ma anche che quest'ultima avesse sovvenzionato gruppi armati jihadisti nel Nord del Mali; inoltre, l'intelligence militare francese ha accusato l'associazione nel 2013 di aiutare il gruppo jihadista "Ansar Dine" nel Maghreb. Venendo alla Siria, in un articolo di Daveed Gartenstein-Ross e Aaron Y. Zelin, è riportato che il Fronte Siriano Islamico – una coalizione di sei organizzazioni che viene considerata una delle teste di punta della presenza jihadista all'interno dell'opposizione armata al governo di Assad – ha beneficiato del finanziamento della Qatar Charity, teoria di cui esistono prove filmate⁵⁸. Secondo altre fonti, quest'ultima avrebbe anche finanziato la brigata terroristica Afhad al-Rasul Brigade⁵⁹. Vi sono anche altri testimoni che accuserebbero la suddetta struttura di costruire veri e propri campi di addestramenti in paesi come il Darfur e la Somalia per formazioni jihadiste, tra cui alcune legate anche all'Isis.

Ma chi è lo sceicco Hamad Bin Nasser Bin Jassim al-Thani, il direttore della Qatar Charity? Un membro di uno dei rami della fami-

⁵⁸ D. Gartenstein-Ross e A.Y. Zelin, *Uncharitable Organizations*, The Washington Institute, febbraio, 2013, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/uncharitable-organizations>; D. MacEoin, *Qatar and terror*, Gatestone Institute, novembre 2014, <http://www.gatestoneinstitute.org/4898/qatar-terrorism>.

⁵⁹ K. Sofer, *The Structure and Organization of the Syrian Opposition*, Center for American Progress, maggio 2013 <https://www.americanprogress.org/issues/security/report/2013/05/14/63221/the-structure-and-organization-of-the-syrian-opposition/>.

glia al-Thani, la casata al potere da moltissimi anni. La stessa casata dell'allora Primo Ministro Abdullah bin Nasser bin Khalifa al-Thani, il quale è provato finanziasse Hamas e altri gruppi: le ambiguità che contraddistinguono la gestione della Qatar Charity dunque non sembrano essere semplicemente il frutto di una volontà personalistica ma di una strategia di governo continuativa nel tempo⁶⁰. Il Qatar, infatti, continua a venire accusato insieme ad Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti di foraggiare gruppi di fondamentalisti islamici e jihadisti⁶¹. Hamad Bin Nasser Bin Jassim al-Thani è anche consigliere nella Segreteria Generale al Consiglio dei Ministri: non proprio l'ultimo dei funzionari, visto che ha servito quale mediatore con il Presidente della Federazione Indiana Modi per la creazione di un progetto di *Smart City* nell'Andhra Pradesh in un'ottica di sviluppo e di partenariato tra India e Qatar. Egli ricopre ruoli importanti in quanto partner commerciale, advisor e membro dei *boards* di vari istituzioni imprenditoriali⁶²; risulta, dunque, fortemente legato sia a interessi governativi, sia a forti complessi capitalisti collegati a settori di forte espansione, non soltanto all'interno del Golfo, ma più specificatamente del Qatar. Ad esempio non può sfuggire il partenariato della Qatar Charity con Vodafone Qatar nel 2015, in occasione di alcuni progetti umanitari a tutela delle comunità islamiche: si tratta di un connubio di interessi che va al cuore della strutturazione economica del paese qatariota. Il settore delle telecomunicazioni è infatti uno delle punte, insieme alla logistica, ai media, ai trasporti e alle risorse energetiche, che stanno diventando la colonna portante della diversificazione alla base della crescita economica di questi paesi⁶³.

⁶⁰ Cfr. Jerusalem Center for Public Affairs Qatar's support of Hamas and Jihadist Forces.

⁶¹ *Ivi*.

⁶² <http://www.thehindubusinessline.com/news/national/qatar-sheikh-with-indian-partner-evinces-interest-in-modis-smart-city-initiative/article6694775.ece>.

⁶³ <https://www.vodafone.qa/pressrelease/vodafone-employees-and-qatar-charity-distribute-iftar-meals-to-workers>;

A. Hanieh, *Capitalism and Class in the Gulf Arab States*, *op. cit.*

Uruguay: tra America e Italia¹

Laura Mariateresa Durante

Un libro di Bruce Chatwin inizia con la lettura di un elenco telefonico argentino dove i cognomi spagnoli si alternano a quelli italiani e tedeschi insieme ai cognomi di evidente origine ebraica. In quel passo si riassume lo spirito non solo dell'Argentina, descritta da Chatwin, ma della regione geografica denominata Cono Sud che riunisce la più nota Argentina, il potente e vasto Brasile e il discreto Uruguay. Se l'Argentina è infatti un paese noto per le ondate migratorie europee che l'hanno popolato e arricchito, questa specificità appartiene anche al confinante Uruguay², o meglio, alla Repubblica Orientale dell'Uru-

¹ Il presente saggio raccoglie i risultati di una ricerca scientifica promossa e sostenuta (nell'ambito della sua attività istituzionale) dall'Istituto di Studi Politici "S. Pio V".

² Nel 1860 la percentuale di stranieri sul totale della popolazione in Uruguay era del 33,5% mentre nella capitale Montevideo era ben del 47,7%. Nello stesso anno la percentuale di italiani in Uruguay è del 13,0% rispetto ai francesi – 11,7% – e agli spagnoli – 23,8%. Nella sola Montevideo, sempre rispetto all'anno 1860, la percentuale di emigranti italiani è del 27,3%, rispetto ai francesi che costituiscono il 22,1% e alla percentuale spagnola del 28,2. Per quanto riguarda le rappresentanze delle differenti regioni italiane, i dati vanno dal 1882 al 1901 e riportano una forte presenza nel periodo 1882-1886 della Liguria con 1260 emigranti, pari al 23%, e della Basilicata con 1451 emigranti, pari al 26,5%. Tra il 1887 e il 1891, invece, si nota una forte crescita della presenza campana – 2029 individui – con una percentuale del 19,8%, lombarda con 2982 unità, pari al 29,1%, e piemontese con una presenza di 1055 emigrati e una percentuale del 10,3%. La presenza campana si conferma negli anni dal 1892 al 1896 con 2071 unità e una percentuale di emigranti del 38,8% e si rafforza ancora, dal 1897 al 1901, con 2964 emigranti (percentuale del 57%). In sintesi, dal 1882 al 1901 la più forte presenza italiana per regione è rappresentata dalla Campania con 7940 unità e, a seguire, dalla Lombardia con 4200 unità, la Liguria con 3616 e la Basilicata con 3224 emigranti. La minor presenza per regione pare

guay, Stato ben più piccolo e trascurato del Cono. La posizione geografica limitrofa alla potenza argentina e al grande Brasile ne hanno condizionato la storia, l'economia e la cultura che seguono e intrecciano il destino dell'Argentina stessa. La medesima nascita della Repubblica si deve alla necessità di creare uno Stato cuscinetto – *estado tapón* – tra l'impero lusitano e l'Argentina.

Le relazioni tra gli italiani e l'Uruguay hanno radici profonde che risalgono alle prime esplorazioni europee in queste terre e raggiungono la poco nota partecipazione di Giuseppe Garibaldi alle vicende del paese³. A differenza dell'arcipelago caraibico, che venne esplorato nei primi anni della scoperta, e della zona centrale, che dischiuse le sue ricche miniere di argento e provocò il rapido sfruttamento e popolamento europeo, il *Cono sur* richiamò l'interesse dei navigatori solo in seguito, quando l'esplorazione spagnola chiedeva nuove terre e altre braccia per le miniere, che necessitavano di una sostituzione ciclica di

essere quella umbra, laziale e, infine, quella sarda ma è necessario sottolineare che i dati di riferimento delle tre regioni in esame non sembrano pervenuti. Dati statistici del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio raccolti in F.J. Devoto, *Un caso di migrazione precoce. Gli italiani in Uruguay nel secolo XIX*, in AA.VV., *L'emigrazione italiana e la formazione dell'Uruguay moderno*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1993, pp. 1-36; M.M. Camou e A. Pellegrino, *Dimensioni e caratteri demografici dell'immigrazione italiana in Uruguay, 1860-1920*, in *L'emigrazione italiana e la formazione dell'Uruguay moderno*, op. cit., pp. 37-75. Per una storia degli italiani in Uruguay che abbracci il XX secolo è interessante, anche se datato, G. Marocco, *Sull'altra sponda del Plata. Gli italiani in Uruguay*, FrancoAngeli, Milano 1986. Circa l'impronta italiana in Uruguay nei suoi più vari aspetti facciamo riferimento al volume collettivo di R.M. Grillo (a cura di), *Italia-Uruguay: culture in contatto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1999.

³ “Ma fra gli italiani, il cui nome è inserito nella storia dell'Uruguay, il più illustre è Giuseppe Garibaldi. Egli soggiornò a più riprese a Montevideo fra il 1834 e il 1848, in momenti particolarmente difficili della nostra storia. [...] ottenne dal governo il titolo di Generale, e si preparò spiritualmente a divenire uno dei creatori dell'unità d'Italia. Fu il fondatore della legione dei volontari italiani che combatterono nelle nostre guerre interne.” Da J.B. Pons, *Vincoli storici fra L'Uruguay e l'Italia*, Conferenza tenuta il 5 dicembre 1961 alla Casa dell'America Latina di Roma. Sul ruolo di Garibaldi in Uruguay si veda C.M. Rama, *Garibaldi y el Uruguay*, Ediciones nuestro tiempo, Montevideo 1968.

manodopera per l'alta mortalità degli indios che, inizialmente, vi erano utilizzati. La scoperta di quel territorio che sarà la futura Repubblica Orientale dell'Uruguay si deve a Juan de Solís che, partito dalla Spagna nel 1515 al comando di tre navi, si proponeva di raggiungere le isole Molucche, famose per le spezie, e che invece ebbe la sorte di imbattersi in questa nuova terra segnalata più tardi nelle mappe, tra il 1527 e il 1529, come appunto Terra di Solís. A questo avventuriero si deve anche l'esplorazione del grande Río de la Plata da lui in un primo tempo chiamato *Mar Dulce* ad indicarne la vastità. Le popolazioni indigene delle due sponde de la Plata erano assai lontane culturalmente dalle civiltà Azteca e Maya: si trattava di cacciatori e pescatori e, in alcuni casi, erano dediti al nomadismo come i Charrúas. I due principali ceppi etnici erano appunto i Charrúas, che parlavano un dialetto arawaca o araucano e i Guaraní – coltivatori e raccoglitori – la cui lingua è tra le poche ancora vive e diffuse e che, oggi, è la seconda ufficiale in Paraguay, dove la comunità Guaraní è particolarmente vitale. L'incontro tra Solís e queste popolazioni indigene si risolse con la morte dello spagnolo e con la sua cannibalizzazione per scopi rituali. Circostanza che non distolse Magellano, nel 1519, dall'esplorare la zona del Río de la Plata e il fiume Uruguay, che al paese dona il nome. L'etimologia della parola Uruguay è assai dubbia e pare significhi "fiume degli uccelli colorati". Per quanto riguarda invece il nome della capitale, la tradizione vuole che, nel corso del viaggio di Magellano, un marinaio di una delle imbarcazioni penetrate nell'estuario del Río della Plata, alla vista di una collina esclamasse "Monte vide (eu)", attribuendo così il nome alla zona dove in futuro sorgerà la città di Montevideo. È interessante annotare che ad accompagnare Magellano, come più tardi il veneziano Sebastiano Caboto, il quale nel 1526 ottenne dal re di Spagna Carlo V l'autorizzazione a raggiungere le Molucche ma che, a sua volta, esplorò il Río della Plata, vi erano numerosi italiani che delle esplorazioni fornirono relazioni di viaggio⁴. Anche Caboto, in luogo di

⁴ "Accompagnavano Magellano, oltre al famoso Antonio Pigafetta, altri 21 italiani, fra i quali il nostromo di una delle navi, *La Trinidad*, Giovanni Battista da Sestri e il misterioso pilota di un'altra nave, *La Vittoria*, Leone Pancaldo di Savona, al quale fu attribuita una delle relazioni di viaggio. Pigafetta, oltre ad essere il cronista della

raggiungere l'Oriente, decise di esplorare il gran Rio della Plata avendo avuto notizia dai portoghesi che il fiume navigabile permetteva di raggiungere le regioni interne dell'America Meridionale ricche di argento, in castigliano *plata* – da qui l'attuale nome del fiume – che gli indigeni chiamavano, invece, Paranaguazú (grande come il mare). Fiume che, dopo l'impresa di Solís, veniva invece indicato nelle mappe come *Río de Solís*. La spedizione di Caboto come pure quella successiva di Diego García fallirono l'obiettivo di raggiungere le miniere d'argento del Perù ma diedero inizio a un periodo di esplorazioni della zona che culminarono con la conquista vera e propria, ad opera del Capitano generale e Governatore delle province del Rio della Plata Pedro de Mendoza, il quale, nel 1536, portò alla prima fondazione della città di Buenos Aires, successivamente abbandonata nel 1541 e rifondata nel 1580. Queste prime esplorazioni permisero di conoscere le risorse del territorio e fu così che un uomo di Caboto, tale Nicolás di Napoli, suggerì la possibilità di approvvigionare la flotta con le coltivazioni degli indigeni – mais e zucca – che diedero prova della fertilità di quelle terre ricche d'acqua. L'altra risorsa della regione del *Cono Sur*, l'allevamento bovino, provò la fecondità della terra quando Hernando Arias de Saavedra, governatore di Asunción, introdusse l'allevamento mediante il trasporto fluviale attraverso il corso d'acqua che, da allora, si chiamerà *Arroyo de las vacas* (torrente delle vacche). Pare inoltre che il bestiame portato nella prima fondazione di Buenos Aires e lasciato incustodito al suo abbandono abbia mostrato nella successiva fondazione della città *porteña* la sua prolificità. Possibilità questa sfruttata pienamente dalle comunità di gesuiti che iniziarono a fondare le missioni orientali organizzando comunità di indigeni Guaraní convertiti al cristianesimo e dediti proprio all'allevamento bovino sul litorale atlantico – “Vaquería del Mar” – e alla coltivazione della *yerba mate*, il cui uso diverrà un tratto tipico tanto degli argentini quanto dei loro vicini uruguayani. Le sette missioni fondate dalla compagnia di Gesù

spedizione, è stato il primo cartografo che abbia abbozzato una mappa del Rio de la Plata”. Da G. Massa, *Vincoli storici fra l'Uruguay e l'Italia*, in *Introduzione alla storia culturale dell'Uruguay*, Herder, Roma 1978, pp. 114-125. La citazione è a p. 115.

per cristianizzare gli indios saranno il primo confine reale con il vicino lusitano, che spingerà le sue *bandeiras* – spedizioni di avventurieri a caccia di indigeni da vendere come schiavi – a trasferire le missioni ed infine ad armare i Guaraní, che inizialmente non avevano il diritto al possesso di armi. In verità un primo confine, anche se puramente cartografico, tra le due grandi potenze, quella spagnola e quella lusitana, era già stato fissato dalla Linea di Tordesillas⁵, nel 1494, solo due anni dopo la scoperta dell'America, dal papa che così aveva voluto delimitare le aree di influenza degli imperi vicini e nemici. Tale confine fittizio, costituito dal lato orientale del fiume Uruguay, ribadito nel trattato di Madrid o de la Permuta, venne tuttavia spesso ignorato dalle incursioni dei brasiliani, forgiando in tal modo, nella mentalità del popolo di questa regione di confine, l'idea della frontiera come propria specificità. Esattamente questa caratteristica di terra di frontiera sta alla base della fondazione della città di Montevideo, che sorse come fortino su una penisola che vigilava la baia naturale formata dal Rio della Plata, tra il 1742 e il 1780, pare su progetto dell'italiano Domenico Petrarca. Questa posizione fortificata permetteva la vigilanza delle imbarcazioni che si introducevano nel Rio della Plata spesso al fine di contrabbandare. Dopo la fondazione di Montevideo restava però un grosso problema che riguardava il popolamento della città. Gli abitanti dell'attuale Argentina furono quindi incentivati a popolarla attraverso i numerosi aiuti con cui il governatore di Buenos Aires, Bruno Mauricio de Zabala, chiamò la popolazione. Pare che il primo abitante della città fosse di origine genovese⁶, tal Giorgio Borghese, che vi si trasferì con la famiglia. Lo seguirono a breve altre famiglie di coloni. In ultimo, Zabala ottenne il permesso di popolare la nuova città introducendo contingenti di coloni spagnoli tra cui, da subito, si distinsero le co-

⁵ M.G. Losano, *La prospettiva di Tordesillas come introduzione alla geopolitica spagnola*, «Limes», 4, 2012, pp. 115-123.

⁶ Julio B. Pons, ambasciatore dell'Uruguay in Italia negli anni Sessanta, testimonia la forte presenza ligure anche in seguito: "Nel primo censimento di Montevideo, nel 1841, fra gli altri stranieri ivi residenti, figurano quasi 4000 genovesi [...]". Da J.B. Pons, *Vincoli storici fra L'Uruguay e l'Italia*, Conferenza tenuta il 5 dicembre 1961 alla Casa dell'America Latina di Roma.

munità canarie⁷. L'emigrazione e il conseguente *mestizaje* saranno le caratteristiche specifiche del paese, ribadite nel corso della sua storia e soprattutto nel XIX secolo quando, precisamente nel 1825, a causa delle vicende europee, rispecchiate in America, la *Republica Oriental de Uruguay* proclamerà la propria indipendenza e, nel 1830, stenderà la prima costituzione nazionale. Dovranno però trascorrere decenni prima che il paese acquisisca e renda consapevole la propria identità di *orientalidad* e in questo parteciperanno alcuni elementi mitici ed eroici come Artigas, difensore di un'identità di nazione ancor prima che l'Uruguay prendesse forma, e l'elemento indigeno dei Charrúas, che Artigas per primo valorizzò. L'altro ingrediente reale sarà, appunto, quello dell'emigrazione spagnola e, nello specifico, canaria ma anche l'emigrazione francese e quella italiana.

Caratteristica fondamentale della politica uruguaiana sarà, fin dall'inizio, un bipartitismo che non verrà abbandonato se non nel XX secolo, quando lo spettro partitico si arricchirà di numerosi colori oltre al *blanco* del partito nazionale e al *colorado*, liberale. In verità i due schieramenti nascono all'interno di due raggruppamenti politici che rappresentano gli interessi dei *caudillos* rurali, i possidenti terrieri, – i bianchi – e dei liberali legati alle città e soprattutto a Montevideo – i *colorados* o colorati. Due colori che a loro volta rappresentano le “divise” delle parti in conflitto: il bianco degli abiti dei possidenti e il rosso del risvolto del poncho dei liberali. Per lunghi anni i due schieramenti si sfideranno in un susseguirsi di guerre civili fino all'ultima, avvenuta nel 1904, durante la presidenza di José Batlle y Ordóñez, in un alternarsi al potere delle forze politiche non dissimile da quello a cui si assiste nella madrepatria spagnola, dove nel XIX secolo persiste la rotazione al potere di liberali e conservatori. Nel XX secolo la personalità politica di spicco resta il citato *colorado* José Batlle y Ordóñez che, eletto nel 1903, nel 1911 imprime al paese lo spirito europeista, liberale e laico che è proprio della sua formazione positivista e che

⁷ I. Barreto Messano, *Canarios de ayer La inmigración canaria en Uruguay*, Uruguay, 2008.

darà il nome a una corrente interna al suo partito esistente ancora oggi. Durante l'epoca d'oro di Batlle y Ordóñez l'Uruguay svilupperà l'industria e verranno varate leggi mirate a migliorare la vita e a laicizzare lo Stato⁸, caratteristica quest'ultima che l'Uruguay ha preservato. Sarà la nuova costituzione del 1919 il diktat che rappresenterà l'Uruguay moderno, già in precedenza battezzato "Svizzera d'America" per sottolinearne la specificità rispetto ai paesi che lo circondano. Già dal 1929, anno in cui muore Batlle y Ordóñez, la Repubblica Orientale dell'Uruguay, con il crollo della borsa americana, sprofonda in una crisi economica che rispecchia la dipendenza che, dopo il lungo legame con la Spagna, l'Uruguay e i paesi dell'America centrale prima e dell'America meridionale dopo hanno instaurato con le potenze anglosassoni, l'Inghilterra inizialmente e, poco dopo, gli Stati Uniti. Solo la prima e la seconda guerra mondiale permetteranno all'Uruguay di trovare un mercato per la produzione di carne. La situazione economica riflette quella politica dal momento che, dopo la presidenza batlliana, il paese vive una lunga parentesi di dittatura o *dictablanda*, per usare il termine castigliano che indica la "blandeazza" dittatoriale della presidenza di Gabriel Terra, che, eletto presidente nel 1931, nel marzo del '33 sospende il sistema democratico e resta al potere fino al 1938 quando lo cede a un suo uomo, oltre che suo cognato, Alfredo Baldomir. Con il potere più benevolo di Baldomir, nel 1943, si chiude una breve stagione di colpi di mano e nelle elezioni del 1946 e del 1950 il partito *colorado* trionfa. Dal 1947 al 1959 l'Uruguay rivive la stagione batlliana con l'elezione di un presidente *colorado* di chiara tendenza batlliana che è anche il nipote e pupillo di Batlle y Ordóñez, Luis Batlle Berres. Nel suo discorso di insediamento egli ricorderà lo spirito batlliano: "Affrettarsi ad essere giusto è assicurare la tranquillità; è offrire al cittadino gli elementi principali e di base perché abbia la felicità di vivere e fino a lui arrivino i benefici del progresso e della ricchezza. Affrettarsi ad essere giusto è lottare per l'ordine e assicurar-

⁸ Le proposte riguardavano la sospensione della pena di morte, la risoluzione della giornata lavorativa di otto ore nonché la creazione di una legge sul divorzio. Inoltre Batlle indirizzò lo Stato verso un laicismo che porterà nel 1919 a una costituzione che, all'art. 5, stabilì la libertà di culto, non chiaramente sancita nel testo del 1830.

si l'ordine"⁹. Purtroppo, dopo il 1959, e in seguito a un breve alternarsi di forze politiche, l'ordine verrà imposto da un regime dittatoriale di stampo militare che allineerà per così dire l'Uruguay con gli stati confinanti, che vivranno parallelamente una stagione di dittature. Per comprendere quel che accadde negli anni Sessanta in America Latina e in Uruguay è necessario ritornare al clima politico e sociale di quegli anni, che videro sorgere lo Stato cubano dopo la rivoluzione castrista e in cui Europa e America si divisero nei due blocchi della guerra fredda. Vari periodi di crisi economica e politica avevano intaccato la sicurezza degli uruguayani, che cominciavano a sentirsi parte del continente a cui geograficamente appartenevano, ad "americalatinizzarsi", per così dire, e, nel 1964, sotto la pressione degli Stati Uniti, per ultimo, anche l'Uruguay rompe le relazioni con Cuba. Punta dell'iceberg dei conflitti sociali che viveva l'Uruguay in quel periodo fu il sorgere del *Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros* (MLN *Tupamaros*)¹⁰ che, nel 1963, fece la sua prima apparizione ufficiale con un furto di armi e che negli anni a seguire dimostrò la sua audacia in vari atti culminati, nel 1970, nel rapimento e nell'uccisione di Dan Mitrone, agente americano presso la polizia uruguaiana¹¹. La difficoltà economica in cui, per la prima volta in modo così serio, il paese versava, l'incapacità politica di far fronte al problema, lo scontento che manifestavano gli intellettuali e i giovani nonché le dimostrazioni sempre più determinate del MLN porteranno nuovamente il tranquillo e laico Uruguay a schierarsi con i paesi latinoamericani e alla nascita di una dittatura militare. Come scrive Arteaga "Il potere militare in Uruguay sorse come reazione – necessariamente repressiva – di fronte alle organizzazioni di lotta armata. Nella cronologia della decadenza democratica che colpì l'Uruguay e provocò la lunga interruzione costituzionale, i *tupamaros* (e altri gruppi minori) furono i primi a perde-

⁹ Raccolto da J.J. Arteaga, *Breve Historia contemporánea del Uruguay*, FCE, Buenos Aires 2008, pp. 184-185.

¹⁰ A. Labrousse, *I tupamaros. La guerriglia urbana in Uruguay*, Feltrinelli, Milano 1971.

¹¹ Sul tema dell'intervento degli Stati Uniti in Uruguay si veda C. Aldrichi, *La intervención de Estados Unidos en Uruguay (1965-1973)*, Trilce, Montevideo 2007.

re la fede nelle istituzioni democratiche. Anni dopo, e in gran parte a causa loro, le Forze Armate persero la fede democratica e uscirono dai binari costituzionali. Tutto ciò, nel quadro di una frustrante crisi economica e sociale¹². Il 1967 è l'anno in cui il paese, tra le difficoltà – l'inflazione arriva oltre il 130% –, inaugura una nuova costituzione e nelle elezioni viene eletto presidente un *colorado* di una nuova corrente batlliana, Óscar Gestido che, a causa della morte improvvisa, resterà al potere fino al dicembre dello stesso anno. Il 1967 vede anche il convegno dei presidenti dell'OEA, che si riuniscono nella località di Punta dell'Est per trattare dei problemi dei paesi americani. Il passaggio di potere va da Óscar Gestido al suo vicepresidente, Jorge Pacheco Areco che, nonostante paia in linea con le idee di Gestido, se ne distanzia nettamente fin dal principio della sua presidenza. La sua prima azione da presidente dell'Uruguay è un decreto mirato a dissolvere il Partito Socialista, la Federazione Anarchica dell'Uruguay, il Movimento Rivoluzionario Orientale nonché altri piccoli gruppi politici che avevano legami con la lotta armata. La chiusura di due periodici come «El sol» ed «Época» è il secondo passo che testimonia come Gestido desideri dimostrare intransigenza nei confronti dei *Tupamaros* e dei gruppi politici che anche lontanamente li appoggiano. Con il successore di Gestido, il *colorado* conservatore Juan María Bordaberry, eletto nel 1971, che aveva battuto l'opposizione di sinistra rappresentata dalla nuova formazione del *Frente Amplio*, in Uruguay, nel 1972, viene decretato lo stato di guerra. Bordaberry e il suo vice Sappelli erano politicamente in accordo con Pacheco Areco e già nel settembre del '71, su disposizione governativa, le Forze Armate si trovavano alla guida della lotta alla sovversione. Nello stesso anno si concretizza una Giunta di comandanti delle tre forze militari. Non era dunque sorprendente che il 15 aprile del 1972 si sospendessero i diritti di sicurezza individuale e si dichiarasse lo stato di guerra: i militari, nonostante il MLN fosse già stato abbattuto, prendevano il potere. Ciò apparve chiaro quando alcune voci del dissenso, come quella del *colorado* Jorge Batlle, vennero fatte tacere con l'arresto. Altri politici

¹² J.J. Arteaga, *op. cit.*, pp. 229-230.

si ritirarono e iniziarono le ondate di emigrazione di esiliati politici verso i paesi vicini e verso l'Europa. Nonostante ciò il presidente Bordaberry restava al suo posto quale tramite tra il potere militare e il paese in quella che è stata battezzata "bordaberrización". L'insediamento della dittatura uruguaiana terminò con la creazione del *Consejo de Seguridad Nacional* (Cosenza), un organo non solo consultivo ma di diritto, e con lo scioglimento delle camere da parte di Bordaberry, nel 1973. Fiorani, analizzando il primo periodo della dittatura uruguaiana, ricorda che "Tra il '73 e il '76 circa 6.000 persone vengono condannate a pene detentive da tribunali militari, almeno 70.000 i cittadini incarcerati senza processo o torturati e non meno di 300.000 uruguayani (cioè il 10% della popolazione totale) abbandonano il paese. Università e scuole (bastioni dell'opposizione di sinistra) sono militarizzate, i sindacati messi al bando e soppresse anche le associazioni culturali e ricreative che costituiscono il nerbo di una società civile che fino a poco tempo prima era stata colta e vivace"¹³. Il ciclo della dittatura uruguayana ha varie fasi e la discendente inizia nel 1976, con il cessare degli aiuti militari degli Stati Uniti d'America che portano a un lento declino culminato, nel 1980, in un plebiscito popolare – il diritto di voto era stato sottratto a un gran numero di cittadini – per approvare una nuova costituzione. Il voto per il no, pari al 57% dei votanti, fu un atto deciso contro l'ordine autoritario, dal quale si partirà verso un'apertura che prevedeva nuove elezioni con i partiti ancora legittimi. Il *Pacto del club navale*, dove i generali e i politici del *Partido Colorado*, del *Unión Cívica* e del *Frente Amplio* si riunirono, sancì l'andamento della transizione dalla dittatura alla democrazia¹⁴, patteggiata in maniera non dissimile da quanto era accaduto poco prima in Spagna nel passaggio dal franchismo alla monarchia democratica. Parallelamente, alle elezioni spagnole del 1984, la vittoria toccò ai politici moderati che proponevano un "cambio en paz" nella persona

¹³ F. Fiorani, *I paesi del rio de la Plata. Argentina, Uruguay e Paraguay in età contemporanea (1865-1990)*, Giunti, Firenze 1992, p. 124. Un altro volume che inserisce l'Uruguay in un panorama più vasto è J.R. Rehren, *Argentina, Cile, Uruguay: le culture contemporanee*, Carocci, Roma 2003.

¹⁴ G.W. Rama, *La democracia en Uruguay*, Gel, Buenos Aires 1987.

del *colorado* Julio María Sanguinetti e del vicepresidente Enrique Tarigo. Ciò significò l'approvazione di una legge di amnistia che sancisse il decadere dei crimini commessi dal precedente governo e che traghettasse la fragile democrazia dell'Uruguay lontano da ripensamenti della Giunta Militare e da crisi politiche. Si tratta di un processo simile a quello che in Spagna si produce dopo la dittatura franchista con il governo moderato, che stabilisce il denominato *Pacto del olvido* in cui si decreta di dimenticare i crimini ancora caldi perpetuati dalla dittatura. Come si vedrà, in entrambi i casi, quello dell'Uruguay come nel caso della Spagna, dopo un certo numero di anni e con un nuovo governo, gli atti sanguinosi delle dittature verranno nuovamente messi sotto esame.

La transizione democratica significò anche il reinserimento del paese nel campo delle relazioni internazionali. Così l'8 marzo del 1985 venne approvata la Convenzione Americana sui Diritti Umani, nota come *Pacto de San José de Costa Rica*. Si ristabilirono le relazioni diplomatiche con il Venezuela, con Cuba e infine, nel 1988, con la Repubblica Popolare Cinese. Inoltre, nella località di Punta del Este, nel 1986, si riunì la Conferenza di Commercio e dogane (Gatt). Nelle successive elezioni del 1989, una corrente del *Partido Nacional* ebbe la meglio con l'elezione a presidente di Luis Alberto Lacalle. Dal punto di vista della politica estera è rilevante marcare che Lacalle firmò, il 26 marzo del 1991, il *Tratado de Asunción* con cui l'Uruguay entra quale socio fondatore nel *Mercado Común del Sur* (Mercosur) insieme all'Argentina, al Brasile e al Paraguay. Nel 1994 le elezioni favorirono nuovamente Julio María Sanguinetti, che restò in carica fino al 1999. Gli studi sulla distribuzione della ricchezza realizzati nel 1995 dalla *Comisión Económica para América Latina y Caribe* (Cepal) rivelano che in questo periodo l'Uruguay possiede gli indicatori più egualitari della regione. Nel 1995 il 40% di popolazione più povera riceveva il 21,9% degli ingressi del paese mentre in Argentina ne riceveva il 15% e in Brasile il 9,6%.

Con l'instaurarsi del regime democratico anche l'Italia si volge all'America Latina e durante la presidenza di Sanguinetti si ristabilisco-

no i rapporti tra Uruguay e Italia, che mantiene un profondo legame di sangue con questo paese. L'occasione viene offerta dalla visita del presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro che, accompagnato dall'ambasciatore Gardini, compie una visita a Montevideo dal 21 al 22 luglio del 1995. Nel corso della visita il presidente Scalfaro incontra il presidente Sanguinetti con il quale, tra gli altri temi, prende in esame soprattutto la possibilità di cooperazione bilaterale tanto nel settore culturale che in quello economico. A sancire il profondo legame che lega l'Italia agli italiani d'oltreoceano il presidente Scalfaro incontra la numerosa comunità italiana in Uruguay e dedica un discorso al Parlamento riunito in seduta plenaria. Già qualche mese prima, il 31 marzo 1995, i temi di collaborazione bilaterale tra i due paesi erano stati argomento dell'incontro tra il ministro degli Esteri italiano, Susanna Agnelli, e il presidente Sanguinetti, i quali avevano definito due progetti di cooperazione allo sviluppo relativi al settore sanitario e alberghiero. Susanna Agnelli aveva inoltre illustrato la situazione politica italiana mentre il presidente dell'Uruguay aveva descritto la condizione uruguayana in rapporto con quella argentina. La visita del ministro, accompagnato dal sottosegretario al Commercio con l'Esteri D'Urso, si era conclusa il 1° aprile 1995 con l'incontro con il ministro degli Esteri uruguayano Álvaro Ramos. A dimostrazione che l'Uruguay nutre interesse nel mantenere la collaborazione con l'Italia, il presidente Sanguinetti ha restituito la visita al presidente Scalfaro, il 28 giugno 1996. Per l'occasione la Farnesina dirama il comunicato che recita: "Durante la sua visita di Stato in Italia, il Presidente della Repubblica Orientale dell'Uruguay, Julio María Sanguinetti, ha avuto incontri con il Signor Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, con il Presidente del Consiglio dei Ministri, Romano Prodi, con il vice Presidente del Consiglio dei Ministri, Valter Veltroni, e con le massime cariche istituzionali ed esponenti del mondo economico. Nei colloqui ufficiali sono stati trattati i principali temi dell'agenda internazionale, riscontrandosi una significativa convergenza di vedute e la comune volontà di dare un significativo contributo all'ulteriore rafforzamento delle relazioni tra l'America Latina e l'Unione europea. È stata altresì sottolineata la volontà di assicurare una stretta col-

laborazione fra i due paesi in seno agli organismi internazionali. In questo contesto, da parte dell'Uruguay è stato evidenziato l'interesse per la proposta italiana di riforma del Consiglio di Sicurezza. Sono state inoltre discusse le prospettive delle relazioni tra Unione europea e Mercosur, anche alla luce dell'Accordo quadro firmato al margine del Consiglio Europeo di Madrid del dicembre 1995 e della prossima riunione ministeriale che avrà luogo in Lussemburgo il 10 giugno. Le parti hanno altresì convenuto sull'esigenza di interventi coordinati a livello internazionale nel settore della lotta al narcotraffico, al terrorismo internazionale, alla criminalità organizzata ed alla corruzione"¹⁵.

La continuità del rapporto tra Italia e Uruguay è nuovamente confermata dal viaggio di carattere spiccatamente culturale in Uruguay che il vice presidente del Consiglio Veltroni compie dal 20 al 22 luglio del 1997. Con questo incontro con il presidente Sanguinetti si vuole dimostrare la presenza dell'Italia in America Latina e in questa direzione devono essere viste le future visite del sottosegretario agli Esteri Fassino e del presidente del Consiglio, Romano Prodi, nel marzo del 1998. Infatti dal 1° al 2 marzo del 1998 il presidente del Consiglio Romano Prodi, accompagnato dal ministro del Commercio con l'Esteri Fantozzi, dal sottosegretario agli Esteri senator Toia e da numerosi imprenditori, si reca in visita a Montevideo. Nel nuovo incontro con il presidente Sanguinetti vengono prese in esame le principali tematiche internazionali che interessano i due paesi. Inoltre, durante un pranzo offerto da Sanguinetti agli ospiti italiani, il presidente Prodi, nell'ambito di un lungo discorso, ha voluto sottolineare i legami che uniscono i due paesi parlando della "lunga comunanza di sangue tra i nostri due popoli" ma ha voluto soprattutto scandire le prospettive di rapporti futuri. In questa direzione va letto il discorso che pone l'accento sull'amicizia tra Italia e Uruguay: "Credo che sia questo il momento per approfondire tra i nostri due paesi una visione comune delle sfide e delle opportunità che si profilano davanti a noi,

¹⁵ Ministero degli Affari Esteri, *La politica estera dell'Italia, Testi e documenti*, 1997, p. 57.

in modo da poter operare le più fruttuose sinergie e proiettare sull'avvenire il ricco retaggio del nostro comune passato. Nel quadro delle relazioni internazionali, in primo luogo, credo di poter affermare che i nostri paesi sono portatori di valori comuni. Ciò crea tra di noi importanti sintonie. Cito ad esempio la questione della Riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: su tale problema, al quale l'Italia ammette importanza fondamentale, si è da ultimo registrata una crescente convergenza tra le nostre impostazioni. Ciò si ripercuote positivamente in numerose altre aree di cooperazione, in particolare nell'ambito appunto delle Nazioni Unite. [...] Il prossimo anno, nella primavera del 1999 avrà luogo il Vertice dei Capi di Stato e il Governo dell'America Latina e dei Caraibi e dell'Unione Europea. Sarà questa l'occasione nella quale potremo reciprocamente verificare le potenzialità di sinergia e di apertura reciproca dei rispettivi processi di integrazione regionale. Tengo ad affermare che tale attività, che dobbiamo preparare fin dal giorno d'oggi, dovrà esplicarsi su di una molteplicità di livelli. Non solo su quello, fondamentale, della cooperazione economica, finalizzato altresì alla creazione di un ordine economico mondiale sempre più dinamico ed allo stesso tempo equo; ma anche su quello di un sempre più ricco interscambio culturale, inteso nell'accezione più ampia del termine e propiziato dallo sviluppo delle potenzialità tecnologiche della nostra epoca. Su di un piano bilaterale – l'onorevole Prodi ha ribadito –, l'Uruguay e l'Italia possono fare molto per contribuire alla realizzazione di questa maggiore, positiva integrazione, intensificando e rafforzando la loro cooperazione. Nella rete di iniziative già esistenti, penso possa essere in particolare ulteriormente sviluppato il ruolo delle piccole e medie imprese, che rappresentano uno dei punti di forza maggiori dell'economia italiana. Attraverso una loro intensificata presenza in Uruguay esse possono diffondere sviluppo ed assicurare trasferimenti di capitali e tecnologia. Nel campo dell'adeguamento delle infrastrutture, il sistema Italia può fornire contributi di alto valore. Ma credo che sarebbe riduttivo confinare tali prospettive in un ambito strettamente economico. Possiamo fare progressi anche in materia di cooperazione scientifica, culturale e di tutela ambientale, confronta-

re le nostre esperienze in materia di solidarietà sociale. Il settore della sicurezza interna rappresenta poi un ambito nel quale i Governi possono accrescere la tutela dei cittadini intensificando la cooperazione nel settore del narcotraffico ed alla criminalità connessa.”¹⁶ Nell’ambito della sua visita è stato organizzato un incontro tra operatori economici italiani e uruguayani dove Prodi ha trattato il tema economico focalizzandolo sul Mercosur e i suoi rapporti con l’Europa. Prodi ha inoltre lodato la nuova stabilità che l’America Latina ha raggiunto, dopo la stagione delle dittature degli anni Ottanta e la crisi messicana del 1994, e la piena entrata del continente nel panorama dell’economia mondiale, sottolineandone la crescita economica dati alla mano. “Questa ripresa – ha detto – ha portato negli anni già trascorsi di questo decennio il tasso di crescita annuo all’invidiabile 3,1%, nettamente superiore all’1,1% ottenuto negli anni Ottanta, a causa della morsa del debito. Il successo dell’economia latino-americana è ancora più evidente se si considera il fatto che contemporaneamente si è tenuta sotto controllo l’inflazione. La maggiore preoccupazione, che sembra in tal senso accumunare l’economia latino-americana a quella europea, rimane dunque quella della disoccupazione, che non sembra indietreggiare sostanzialmente nonostante la crescita sostenuta.”¹⁷ L’onorevole Prodi si è quindi soffermato sul ruolo svolto, nell’economia, dall’apertura del mercato internazionale e dall’abbandono di pratiche protezionistiche del passato recente. “Nel solo 1996, l’interscambio con l’estero dei paesi latino-americani è cresciuto del 11%, dimostrandosi il vero motore. In quest’ottica il Mercosur ha assunto un’importanza sostanziale, che ha visto crescere il commercio tra i paesi membri ad un tasso del 27% annuo in questo decennio. Il successo dell’iniziativa tra Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay non era del resto scontato, come dimostrano le maggiori difficoltà incontrate dal Mercato Comune Centroamericano e dalla Comunità Andina di Integrazione. [...] È in questo senso che il Mer-

¹⁶ Ministero degli Affari Esteri, *La politica estera dell’Italia, Testi e documenti*, 1999, p. 438.

¹⁷ *Ivi*, p. 439.

cosur deve saper trovare dei partner commerciali che possano contribuire a sostenere la crescita di questi ultimi anni, raggiungendo tassi di interscambio all'esterno compatibili con quelli già raggiunti tra i paesi membri. In primo luogo, il Mercosur deve porsi in una dimensione continentale, come dimostrano i successi dell'accordo di associazione con il Cile, rafforzato tra l'altro dall'appartenenza del paese all'APEC e dalla sua proiezione sull'area del Pacifico. In secondo luogo, c'è sull'agenda la questione della Zona di libero Scambio delle Americhe lanciata dal Vertice panamericano di Miami del 1994. C'è infine la questione dei rapporti tra il Mercosur e l'Europa, che mi è particolarmente cara anche a ragione dell'elevato livello di interscambio del mio paese con quest'area e dei profondi legami culturali che ci uniscono. L'Italia ha infatti intensificato i rapporti con l'America Latina, come è dimostrato dal crescente interesse delle società italiane: si pensi che il 34% delle partecipazioni di controllo all'estero delle nostre imprese sono in quest'area. Oltre alla tradizionale presenza di FIAT, Pirelli e Techint, si sono negli ultimi anni affiancate quelle di Parmalat, Benetton, Magneti Marelli e Stet, per citare solo alcuni esempi più evidenti.”¹⁸ L'onorevole Prodi, in questo discorso, evidenzia ancora come dall'inizio degli anni Novanta le esportazioni europee verso l'America Latina siano raddoppiate e come il flusso degli investimenti europei in questa area geografica sia cresciuto in maniera sensibile. Ciò non deve considerarsi un punto di arrivo della collaborazione tra Europa e America Latina ma piuttosto un punto di partenza per futuri e più intensi scambi. Infatti nel triennio 1990-1992 il commercio tra le due aree in esame è cresciuto in percentuale del 10,5% mentre nel triennio successivo, dal 1993-1995, la crescita è stata del 44,5%, un risultato notevole ottenuto anche grazie all'accordo di cooperazione tra Comunità Europea e Mercosur firmato nel dicembre del 1995. Altro dato importante da ricordare concerne gli investimenti diretti europei che riguardano l'America Latina, con il 28,5% del totale. Gli accordi presi dal governo italiano durante questa lunga e proficua visita in Uruguay han-

¹⁸ *Ivi*, p. 440.

no portato alla ratifica di accordi riguardanti la promozione e la protezione degli investimenti in Uruguay e Italia che entreranno in vigore il 2 marzo 1998.

Il 18 giugno del 1998 il ministro degli Affari Esteri della Repubblica Orientale dell'Uruguay, Didier Operti Badán, in visita in Italia per l'apertura dei lavori della Conferenza dell'ONU per l'istituzione di una Corte Penale Internazionale Permanente, viene ricevuto dal suo omologo italiano, il ministro degli Esteri Lamberto Dini. Oltre ai temi economici che da alcuni anni coinvolgono i rapporti tra i due paesi, l'incontro ha toccato la cooperazione in campo culturale e, riferendosi a un precedente accordo tra i paesi siglato nel 1996, si è auspicata la crescita dell'insegnamento reciproco delle lingue. Inoltre è stata ricordata la necessità di una maggiore collaborazione nel settore giudiziario delle estradizioni nel campo della lotta al narcotraffico, alla criminalità organizzata e al riciclaggio.

Il 1° marzo del 2000 il *colorado* Jorge Batlle viene eletto presidente con incarico fino al 2005. Con il pronipote di José Batlle y Ordoñez l'Uruguay sembra prendere distanza dagli ultimi governi di transizione e inaugurare una nuova fase di attenzione ai crimini commessi durante la dittatura. Nell'agosto del 2000 viene infatti costituita una Commissione per la pace, composta da membri di vari partiti e presieduto dall'Arcivescovo di Montevideo con il fine di studiare le denunce delle violazioni dei diritti umani perpetuati durante la stagione della dittatura militare, che porta a uno studio del 2003 e che rimette in luce la discussione sui *desaparecidos* e sui bambini sottratti e adottati da famiglie implicate con il regime militare. Si tratta di un tema molto spesso associato direttamente alla vicina Argentina ma che purtroppo, anche per le connivenze tra i due regimi militari, ha coinvolto l'Uruguay. In questo ambito l'avvenimento più clamoroso è senza dubbio il ritrovamento della nipote scomparsa dello scrittore argentino Juan Gelman che, sfuggito in Europa alla dittatura, perse il figlio e la nuora e non ebbe notizie della nipote che, al momento del sequestro dei due, non era ancora nata.

Gli anni che vedono la presidenza di Jorge Batlle sono funestati dalla profonda e tragica crisi economica che colpisce l'Argentina e che

coinvolge i paesi limitrofi come l'Uruguay. I problemi legati alla crisi uruguayana e le sue ripercussioni sui rapporti con l'Italia nella prospettiva di rapporti economici tra i due paesi amici è oggetto dell'incontro tra il sottosegretario di Stato agli Affari Esteri Mario Baccini e l'ambasciatore uruguayano in Italia Carlos Alejandro Barros Areira, il 23 settembre 2001. "Siamo molto attenti a quanto succede in Uruguay – ha spiegato Baccini – ed è mia intenzione aiutare il paese ad uscire dalla crisi che sta attraversando. Come avevamo previsto, la crisi in Argentina sta avendo ripercussioni negative anche negli altri paesi dell'area sudamericana. Da tempo mi sto impegnando per avviare una strategia di intervento italiana in quella zona."¹⁹ Per avere una visione concreta della situazione uruguayana l'onorevole Baccini si recherà alla fine di ottobre a Montevideo: "In quei giorni potrò rendermi conto al meglio di qual è la situazione del paese e mettere a punto una strategia di intervento."²⁰ Oltre alla visita dell'onorevole Baccini in ottobre, il sottosegretario alle Attività Produttive Stefano Stefani si recherà in Uruguay nel novembre dello stesso anno. La preoccupazione destata dalla crisi economica che coinvolge il *Cono sur* emerge dalle parole del presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi che, il 22 novembre, in un discorso, manifesta la sua preoccupazione nei confronti dei gravi fatti che coinvolgono l'area dell'America Latina. Secondo le parole del presidente Ciampi: "Le comunità italiane all'estero sono per noi importanti, perché sono parti di noi, perché ci aiutano a mantenere l'italianità in campo economico, ma soprattutto in campo culturale. Quindi meritano la nostra attenzione."²¹ In questa direzione si può leggere il comunicato che il ministro per gli Italiani nel Mondo, onorevole Mirko Tramaglia, emette esaminando il tema argentino ma citando altresì l'Uruguay che, con l'Argentina appunto, viene riammesso tra i paesi che possono beneficiare degli interventi di cooperazione.

Nel 2001, con l'aggravarsi della crisi economica argentina che trascina i paesi confinanti, Uruguay incluso, nel baratro del *corralito*,

¹⁹ Ministero degli Affari Esteri, *La politica estera dell'Italia, Testi e documenti*, 2001, p. 57.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

si aggiunge un fatto importante verificatosi in realtà in precedenza: l'approvazione da Parte del Senato della legge sul voto degli italiani all'estero. Il Senato ha approvato la legge ordinaria prevista dal nuovo articolo 48 della Costituzione. La legge 1/2000 istituisce "per l'elezione delle Camere una 'Circoscrizione Estero' ove dovranno essere eletti dagli italiani all'estero, in base al testo che ha modificato gli articoli 56 e 57 della Costituzione."²² A sottolineare l'importanza del momento vissuto da questa area e a rinsaldare l'antico legame tra l'Italia e il Cono Sud si aggiunge la visita che porta il presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi a visitare la Repubblica Orientale d'Uruguay prima, dall'11 al 13 marzo 2001, e subito dopo la Repubblica Argentina, dal 14 al 16 marzo 2001. Tra le prime preoccupazioni del presidente nel corso della suo primo discorso a Montevideo è quella di confermare che, nonostante il ritardo burocratico, il completamento delle procedure per l'esercizio del diritto di voto della comunità italiana all'estero non è lontana dal realizzarsi. Durante numerose occasioni il presidente ricorda *in primis* la profonda e antica relazione instauratasi tra il popolo italiano e quello uruguayano, che per un terzo discende attraverso la migrazione del XIX secolo dalle popolazioni della penisola. "Sapevo che – afferma il presidente in occasione dell'intervento tenuto il 12 marzo nella sessione solenne del Parlamento uruguayano riunito in seduta congiunta –, attraversando l'Oceano, avrei trovato l'Italia nella Vostra terra e nella Vostra capitale. I legami di storia, di tradizioni, di arte e di cultura ispirano architettura pubblica e privata di Montevideo. [...] le grandi ondate emigratorie qui affluite dall'Ottocento negli anni Sessanta non hanno lasciato solo testimonianze visibili. Nell'integrarsi del tessuto socio-economico di un paese che offriva stabilità, convivenza democratica e opportunità di lavoro, nel contribuire in modo determinante allo sviluppo dell'Uruguay, gli italo-uruguayani hanno mantenuto con l'Italia un legame che non si è allentato con il passaggio delle generazioni. Attraverso l'economia, la cultura, la scienza, la tecnologia alimenteremo e rafforzeremo questo dialogo: iniziato quando

²² Ministero degli Affari Esteri, *La politica estera dell'Italia, Testi e documenti*, 2002, p. 256.

l'Italia era una nazione, un'antica nazione ma non ancora uno Stato. Provenienti dai quattro angoli della penisola, i nostri emigranti si presentarono qui come 'italiani', cittadini di uno Stato che ancora non esisteva.”²³ Il secondo tema che già si affaccia nelle parole del presidente è mantenere una partnership economica con l'America Latina in generale e in particolare con l'Uruguay e l'Argentina, meta successiva del viaggio di Ciampi, entrambi paesi fondati grazie anche al potente contributo dell'emigrazione italiana. Per “rinnovare il patto di fiducia” tra Uruguay e Italia il presidente invita i due paesi: “Dobbiamo affrettarci a cogliere l'occasione per una saldatura fra due continenti che si sentono reciprocamente attratti. Iniziato nel 1990, durante la Presidenza italiana dell'Unione Europea, il dialogo fra l'Unione e il Gruppo di Rio ha condotto all'Accordo Quadro fra Unione e Mercosur firmato a Madrid nel '95 e al vertice di Rio del '99. Ci attendono nuovi ed esaltanti appuntamenti. Abbiamo davanti a noi l'obiettivo strategico di un'associazione politica e economica fra Unione europea e Mercosur, di cui un accordo sulla liberalizzazione degli scambi sia il primo passo.”²⁴ In un successivo discorso in occasione dell'invito del presidente Batlle, oltre a complimentarsi per la creazione della *Comisión para la paz* per riesaminare i crimini della dittatura militare, Ciampi torna a sottolineare la necessità di formulare accordi economici tra i due paesi nell'ambito di un panorama di maggior cooperazione tra Europa e America Latina. “All'America Latina, e in particolare all'Uruguay, l'Italia del Duemila si propone come un partner vitale per capacità produttive, di investimenti e di cooperazione. Vogliamo lavorare insieme e rafforzare i legami bilaterali. In un mondo più raccolto e più dinamico, dove informazione, economia e permeabilità culturale minimizzano le distanze, la crescente collaborazione fra Europa e America Latina è un obiettivo strategico, non solo economico, soprattutto di civiltà.”²⁵

La profonda crisi economica argentina del 2001, che aveva coinvolto paesi della medesima area geografica, nel 2002 perdura e non cessa di

²³ *Rassegna Stampa Istituto ILA.*

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

interessare il Venezuela e *in primis* l'Uruguay, paesi che, oltre che culturalmente legati all'Italia, sono stati mete tradizionali degli investimenti economici del nostro paese. I dati della crisi uruguayana, pur non raggiungendo la tragicità dell'Argentina, non sono meno preoccupanti: nel 2002 la svalutazione dell'Uruguay raggiunge il 26% mentre il crollo del Pil uruguayano è pari al 10,5% ma la crisi non dovrebbe persistere nel 2003. Infatti nell'ottobre del 2003, consolidata la situazione economica del suo paese, il presidente Batlle si reca in visita in Italia. La Conferenza Nazionale sull'America Latina, tenuta a Milano, è l'ennesima occasione per il presidente dell'Uruguay di ribadire la necessità di aprire i mercati. "Datemi il mercato e del resto mi occupo io"²⁶: così termina il discorso di Batlle. In occasione della sua visita ufficiale al presidente della Repubblica Ciampi, che ha avuto luogo nei giorni 14 e 15, è stata diramata una dichiarazione alla stampa in cui si è sottolineato ancora il forte legame fra i due paesi e la necessità di collaborare attivamente alla ripresa economica uruguiana. "Il colloquio con il Presidente Batlle è stato concreto e intenso nello spirito delle conversazioni avute in occasione della mia visita di Stato in Uruguay nel marzo del 2001. La solidarietà per l'Uruguay s'identifica con l'amicizia per i paesi del Mercosur, per l'intera America Latina. Le radici dell'America Latina sono in Europa; il suo futuro dev'essere anche con l'Europa."²⁷ Il presidente Ciampi inoltre riporta l'attenzione sul tema importante, già ricordato da Batlle, dell'apertura dei mercati per dire che: "La conclusione dell'accordo di associazione fra l'Unione Europea e il Mercosur è urgente: abbiamo bisogno, reciprocamente, di continuità e di concretezza. Non ho dimenticato il suo appello, in occasione della vibrante visita di Stato da me compiuta nella Repubblica Orientale dell'Uruguay nel 2001, ad una maggiore apertura dell'Europa verso merci provenienti dall'America Latina; spero che l'Accordo di Associazione colmi, almeno in parte, questa lacuna. Sono sicuro che il Governo italiano saprà farsi interprete di tale esigenza, legittima e di buon senso, presso l'Unione Europea."²⁸

²⁶ *Rassegna Stampa Istituto ILA.*

²⁷ Ministero degli Affari Esteri, *La politica estera dell'Italia, Testi e documenti*, 2004, p. 417.

²⁸ *Ivi*, p. 418. Queste parole del presidente Ciampi sono connesse alla circostanza

Al termine della visita del presidente Batlle al presidente del Consiglio Silvio Berlusconi sono stati presentati alla stampa i due Protocolli d'Intesa siglati tra l'Italia e l'Uruguay riguardanti il sostegno italiano alle piccole e medie imprese nel settore rurale. I Protocolli sono stati firmati dal sottosegretario al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Teresio Delfino, con il ministro del Lavoro uruguayano, Santiago Peres del Castillo insieme al ministro dell'Agricoltura uruguayano, Martin Aguirrezabala. Batlle ha altresì incontrato l'onorevole Mirko Tremaglia, ministro per gli Italiani nel Mondo, con il quale ha trattato della necessità di intensificare i rapporti bilaterali e di favorire attraverso la Presidenza italiana di turno dell'Unione Europea una maggiore apertura nei confronti del Mercosur.

L'anno 2004 coglie il panorama latino americano in piena ripresa rispetto alla passata crisi argentina, che ha coinvolto i paesi limitrofi e l'Uruguay in primo piano. Se la crescita economica dell'America Latina in generale è del 5,5%, quella dell'Uruguay è ben del 12% e questo dato testimonia una situazione di netta ripresa per l'economia uruguayana. Nonostante ciò le premesse economiche del 2003, invocate più e più volte dal presidente Ciampi e da Batlle, non si sono concretizzate attraverso una maggiore apertura dell'Unione Europea al Mercosur. Il 2004 vede anche un importante cambio di governo a Montevideo dove, dopo ben 170 anni di alternanza politica tra i partiti di maggioranza, il *blanco* e il *colorado*, si fa strada uno schieramento di sinistra, il *Encuentro Progresista-Frente Amplio* (EP-FA) con il candidato Tabaré Vázquez che ottiene il 51% dei voti contro il candidato *blanco* Jorge Larrañaga che raggiunge solo il 34%. *Encuentro Progresista-Frente Amplio* è uno schieramento fondato nel 1971 dallo scomparso generale Liber Seregni, al quale la vittoria elettorale viene dedicata. Il motivo di questo repentino cambio di direzione politica in Uruguay va cercato nella crisi economica degli anni recenti, nella crisi del Mercosur. Al

che in tale periodo l'Italia ricopre la Presidenza dell'Unione Europea mentre l'Uruguay presiede il Mercosur.

di là dei provvedimenti democratici che Batlle²⁹ al principio del suo mandato aveva provveduto a imporre, come la *Comisión para la Paz*, l'Uruguay era sprofondato dal punto di vista economico in un momento di reale difficoltà. Nel 2003 il Pil era disceso alla metà di quanto era nel 1998, la disoccupazione arrivò al 20% della popolazione attiva mentre i salari precipitarono all'11%, l'inflazione giunse al 26% e la povertà, che era al 14%, raggiunse ben il 30%. "L'Uruguay soffrì quattro anni di recessione, dal 1999 al 2002, essendo quest'ultimo il peggiore anno con una crescita negativa dell'11%"³⁰. Nonostante ciò, la grande instabilità economica non intaccò la democrazia uruguiana, che dimostrò la sua solidità nell'assenza di violenza sociale e repressione della polizia: non ci fu un solo morto. Della crisi economica si fece carico il governo di Batlle che cedette il potere alla nuova formazione di centrosinistra. Sinistra moderata come fu immediatamente evidenziato da Tabaré Vázquez che designò, prima ancora di salire al governo (luglio 2004), il ministro dell'Economia in Danilo Astori, un moderato del *Frente Amplio* che gli fece guadagnare gli elettori moderati e indecisi. Tanto nella presidenza di Tabaré Vázquez, che durerà fino al 2009, come nella successiva di José Mujica Cordano, detto Pepe, (padre di origini spagnole e madre ligure) che ha confermato e sottolineato la direzione politica del *Frente amplio*, i rapporti tra Italia e Uruguay paiono sfumati. Le due presidenze confermano in ogni caso l'antica tendenza laica dell'Uruguay con alcuni provvedimenti legislativi assai audaci. La legge sul testamento biologico, che risale al marzo del 2009, ovvero agli ultimi mesi della presidenza di Tabaré Vázquez, ha aperto la strada alla successiva legge che permette la carriera militare agli omosessuali dichiarati – è del 2008 la legalizzazione delle coppie di fatto omosessuali mentre è del 2009 la legge in favore dell'adozione delle coppie omosessuali. Inoltre il 5 agosto 2013 è entrata in vigore la legge che riconosce il matrimonio tra persone

²⁹ L'unico 'incidente' diplomatico della presidenza di Batlle fu la rottura delle relazioni diplomatiche con Cuba, nel maggio del 2002, quando alla proposta uruguayana che Cuba ammettesse la presenza di un osservatore dell'ONU per i diritti umani Castro rispose apostrofando Batlle come *lacayo*, "lacchè" degli Stati Uniti.

³⁰ J.J. Arteaga, *op. cit.*, p. 337.

dello stesso sesso, che ha portato l'Uruguay a essere il secondo paese dell'America Latina, dopo l'Argentina, in fatto di riconoscimento di diritti agli omosessuali.

L'evoluzione veloce di questi provvedimenti legislativi è connessa con il presidente che, con una buona maggioranza, nell'ottobre del 2009 viene eletto. Pepe Mujica del *Frente Amplio*, ex tupamaro, con alle spalle numerosi anni trascorsi nelle carceri della dittatura uruguayana, batte il candidato del centro-destra Luis Alberto "Cuqui" Lacalle. Con il motto di "un governo di persone oneste", una campagna elettorale che ha toccato gli angoli più nascosti del paese e un programma che mette al primo posto la casa, l'educazione e uguali possibilità di studio, Pepe Mujica³¹ si afferma come un presidente latinoamericano che sorprende nei fatti concreti. La sua politica interna è in linea diretta con quella del suo predecessore nella direzione di perseguire i grandi colpevoli della dittatura, com'è evidente dal provvedimento di condanna preso nei confronti dell'ex presidente Juan María Bordaberry, nel febbraio del 2010, ma si spinge ben oltre il suo predecessore Tabaré Vázquez, certamente più moderato. Ciò risulta palese non solo per la vita austera di Mujica, che si è guadagnato la notorietà internazionale con gesti eclatanti quali la cessione dei nove decimi del suo stipendio in favore di associazioni di promozione sociale, ma per gli stessi contenuti della sua politica. In questo ambito ha richiamato l'attenzione la legge sulla liberalizzazione della *cannabis*, che Mujica ha proposto nel settembre del 2012 e il cui provvedimento attuativo è entrato in vigore il 6 maggio del 2014. Si tratta di un provvedimento legislativo che ha risvegliato l'interesse e le polemiche interne e internazionali dal momento che il narcotraffico è senza alcun dubbio uno dei problemi fondamentali del continente americano e non solo. Le ragioni che Mujica ha richiamato per sottolineare la necessità di una legge in merito sono però lontane da quelle espresse dal presidente boliviano Evo Morales sulla depenalizzazione della foglia di coca. Regolare il mercato della marijuana – secondo Mujica – riusci-

³¹ Per approfondire, L. Martinelli, *Il Paese dell'utopia*, Editori Laterza, Bari-Roma 2015.

rebbe infatti a mettere sotto controllo il mercato della droga leggera e a ridurre il narcotraffico e la criminalità connessa. Nonostante l'Uruguay sia infatti uno dei paesi più sicuri del continente americano, Mujica sottolinea come in Uruguay la popolazione carceraria condannata per reati legati alla droga è un terzo e tende a crescere. Un provvedimento di questo tipo si propone di arginare ulteriori problemi ma tenta di evitare il narcoturismo di modello olandese o il mercato nero. Ma il provvedimento che forse, ad oggi, ha destato più scalpore è la legge in favore della depenalizzazione dell'aborto, che già nel 2008 Tabaré Vázquez portò fino al senato dove venne però bloccata e che dal 2012 è entrata a far parte della legislazione uruguayana. Nonostante la legge sia stata approvata il dibattito è continuato e nel maggio 2013 una raccolta di firme, che propugnava l'abolizione della legge sull'aborto, anche se non ha raggiunto il suo obiettivo, non ha per questo cessato di far discutere. Probabilmente a causa di questa legge e per la legalizzazione della *cannabis* (provvedimenti considerati dalla maggioranza degli uruguayani troppo radicali), nelle elezioni del dicembre 2014 in Uruguay si è temuto un cambio di governo così come si era atteso in Brasile. Tuttavia la saggia campagna elettorale dell'ex presidente Tabaré Vázquez, già capo di Stato tra il 2005 e il 2010, che gli ha permesso di confermarsi per la seconda volta presidente della Repubblica Orientale dell'Uruguay, ha sancito la terza vittoria consecutiva del *Frente Amplio*. Lo sfidante del *Partido blanco*, Luis Lacalle Pou, è stato battuto con 10 punti al ballottaggio e con il 43,47% di preferenze contro il 56,63% di Vázquez. La nuova vittoria del raggruppamento di sinistra è dovuta alla riduzione della povertà dal 40 al 10,5% e a un pil pro capite di 16.834 dollari (il primo dell'America Latina), che per gli elettori hanno avuto più peso che non la preoccupazione per l'ordine pubblico o l'impopolarità della legge sulla legalizzazione della marijuana. "Decennio guadagnato": lo slogan di Tabaré Vázquez ha avuto la meglio.

L'Uruguay si differenzia ancora una volta dai paesi che lo circondano per una caratteristica di laicità ben curiosa in uno Stato nato come insediamento di missionari e di indigeni e si distingue anche per un'attitudine di resistenza che il più noto saggista uruguayano contemporaneo, Eduardo Galeano (1940-2015) ritrae nel terzo volume

di *Memoria del fuego*, dove celebra il referendum che disse “no” alla dittatura con il titolo *Il popolo dice no*. “La dittatura convoca un plebiscito e perde – scrive Galeano –. Sembrava muto questo popolo obbligato a tacere; ma apre la bocca e dice no. Clamoroso era stato il silenzio di questi anni, che i militari confusero con la rassegnazione. Non si aspettavano una tale risposta. Alla fin fine, avevano chiesto per chiedere, come un cuoco che comanda che le galline dicano con quale sugo desiderano essere mangiate”³².

³² E. Galeano, *Memoria del fuego III. El siglo del viento*, Siglo XXI, Madrid 1986, p. 311.

SOCIETÀ

La riforma amministrativa tra progetto e realtà: i conti con la storia

Stefano Sepe

Riformare l'amministrazione: un proposito antico

“La riforma amministrativa costituisce un altissimo interesse nazionale superiore ai partiti; e sarebbe miope chi se ne volesse fare sgabello a competizioni parlamentari. Io, che della riforma ho avuto la preoccupazione mentale espressa in documenti scritti, prima che da tutti gli altri se ne ammettesse, non che la necessità, ma la esistenza stessa come problema, sono semplicemente coerente col dichiararmi associato a qualunque iniziativa, da qualunque parte giunga, pel raggiungimento di un così nobile fine; purché sia seria, fattiva, obiettiva e tenace”¹.

Affermazione da sottoscrivere per intero anche oggi. Che una pubblica amministrazione efficiente sia un fattore importante di una società ben regolata è lapalissiano. Per cogliere la radice del problema basta pensare alla vita quotidiana di ciascuno di noi. Dal momento nel quale ci svegliamo fino a quello nel quale arriviamo nel nostro posto di lavoro entriamo ogni giorno in contatto con almeno quattro/cinque tra pubbliche amministrazioni e gestori di pubblico servizio. Accendere il gas per fare il caffè, aprire la busta del latte da dare ai bambini, prendere un'aspirina contro il mal di testa che non ci ha fatto dormire, timbrare il biglietto salendo sul tram o in metropolitana, fare una fila allo sportello della Asl, sono tutti gesti quotidiani che – senza nem-

¹ Così scriveva, durante il primo conflitto mondiale, Giovanni Abignente, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia, (Questioni urgenti)*, Laterza, Bari 1916, p. 5.

meno che ce ne accorgiamo – ci immettono, per così dire, nel mondo pubblico. Perché pubblici sono i servizi dei quali ci serviamo anche se erogati, a volte, da soggetti giuridicamente privati; perché praticamente tutte le cose che ci circondano sono sotto il controllo diretto o indiretto di un pubblico potere.

Il rapporto costante, a volte evidente a volte meno, tra soggetti pubblici e cittadini veniva messo bene in luce alla metà dello scorso secolo da Arturo Carlo Jemolo il quale osservava che è attraverso “i contatti con l’agente delle imposte”, o attraverso il funzionamento delle ferrovie o delle poste che un cittadino tende a “formarsi l’impressione che la macchina dello Stato vada o non vada bene”². Tale elementare verità è stata troppo spesso sottovalutata o inconsapevolmente rimossa, con il risultato che l’azione delle pubbliche amministrazioni ha obbedito più agli interessi di chi vi lavorava o a finalità di consenso politico piuttosto che ai bisogni degli utenti. Le amministrazioni pubbliche sono, nelle società moderne, un elemento fondamentale nella competitività tra sistemi economici. La sempre più accesa concorrenza economica nel contesto europeo e internazionale e la necessità di rispondere alle esigenze dei cittadini – che sempre più giudicano coloro che li governano in base al funzionamento del sistema amministrativo – hanno imposto al nostro paese un percorso di profondo cambiamento. La complessità dei sistemi politici (nazionali e transnazionali) contemporanei ha creato non poche difficoltà ai decisori politici: oggi è più che mai necessario gestire più livelli di governo (dal globale al locale), controllare la destrutturazione dei sistemi organizzativi, causata dallo sviluppo delle nuove tecnologie, assecondare – per quanto possibile – il passaggio dalla modernità alla postmodernità, dal *government* alla *governance*, da un sistema rigido a uno flessibile.

² A.C. Jemolo, *La politica e l'amministrazione*, in *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari 1954, p. 117.

Due tentativi di modernizzazione a confronto

L'incessante azione di riforma del sistema amministrativo sviluppata negli ultimi venticinque anni ha avuto come risultato un profluvio torrenziale di norme che hanno toccato praticamente tutti i settori dell'amministrazione, incidendo in profondo nella distribuzione delle funzioni tra Stato e amministrazioni territoriali; modificando alla radice le regole dell'impiego nel settore pubblico e dettando regole stringenti nell'organizzazione del lavoro e nei sistemi di valutazione; capovolgendo in sostanza i criteri dei controlli; ampliando in misura considerevole il panorama delle autorità e delle agenzie indipendenti. In ragione di ciò può senz'altro dirsi che il sistema amministrativo italiano è profondamente mutato. Nelle regole, principalmente, ma anche nelle modalità di azione, nell'insieme dei meccanismi operativi, nella gestione organizzativa. Eppure, questo processo non ha determinato un cambiamento tangibile e durevole nell'operato delle amministrazioni pubbliche. Le riforme, tanto invocate e sovente proclamate come avvenute, non sono riuscite a produrre effettivamente un cambio di marcia nella qualità del sistema pubblico. Al contrario, le disfunzioni e i ritardi sembrano – in rapporto alle trasformazioni rapidissime intervenute nei sistemi economici e nelle dinamiche sociali – ancora più marcati e visibili.

Nella storia italiana un analogo tentativo di cambiare il sistema amministrativo si può rinvenire nel quarto di secolo che andò dalle riforme crispine all'inizio del primo conflitto mondiale. Paragonare i due momenti può avere senso soltanto a patto di verificare – nelle situazioni storicamente date nei rispettivi periodi – quali siano state le trasformazioni prodottesi nel sistema amministrativo e quale il ruolo che esso ha rivestito nelle dinamiche della società. Le riforme avviate da Crispi nel 1887 e concretizzate nel triennio 1888-1890 furono il prodotto di un progetto politico orientato a dare un'ossatura stabile ad un'amministrazione che nei primi decenni unitari si era sviluppata, sul troncone della legislazione del Regno di Sardegna, in una difficile sintesi delle organizzazioni amministrative preunitarie. Non casualmente, nella storiografia, le riforme crispine sono state etichet-

tate come una “seconda unificazione amministrativa”, che suggeriva l’avvenuta creazione di una *koinè* “nazionale” di una burocrazia finalmente italiana.

Come è noto, l’azione di riforma si sviluppò su molteplici versanti: direzione politica degli apparati (mediante la istituzione dei sottosegretari di Stato e la contestuale soppressione della figura dei segretari generali nei ministeri); re/introduzione – a seguito della pressante richiesta di giustizia nell’amministrazione – di un sistema di “guarentigie” per i cittadini (con l’istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato); prudente allargamento dei livelli di partecipazione a livello locale al quale faceva da contraltare un rigoroso sistema di regole di controllo centrale nei settori della sanità e dell’ordine pubblico e dell’assistenza; la nascita delle due grandi Casse di previdenza (per la vecchiaia e contro gli infortuni sul lavoro). Si andava così configurando un’amministrazione nella quale il centralismo di marca autoritaria trovava un parziale bilanciamento in un “decentramento conservatore” che spingeva per il superamento del modello cavouriano.

La svolta ulteriore si ebbe in età giolittiana in conseguenza della (e contemporaneamente alla) radicale svolta politica avvenuta a fine secolo. L’esordio dello Stato imprenditore (nazionalizzazione delle Ferrovie, diffusione delle aziende municipali di servizio pubblico, nascita dell’Ina) segnò l’allargamento dell’intervento pubblico che ebbe un peculiare sviluppo con il rafforzamento delle forme di mediazione degli interessi, cercato e ottenuto mediante una rete di organi consultivi (i Consigli superiori) nei quali gli alti funzionari trovavano momenti di confronto con esponenti della società civile, nonché nell’ulteriore sviluppo di strumenti previdenziali per i lavoratori privati. Parallelamente, nel 1908, il primo statuto degli impiegati dello Stato – arrivato a coronamento delle reiterate richieste di garanzie contro gli abusi della politica – offrì una cornice giuridica di stabilizzazione per una burocrazia nella quale si era andata rapidamente diffondendo la sindacalizzazione.

A cavallo dei secoli XIX e XX le amministrazioni pubbliche cambiarono decisamente volto: nella fase del primo decollo economico del paese i nuovi modelli gestionali (aziende di Stato ed enti pubblici)

furono parte di un ambizioso disegno di modernizzazione sostenuto da statisti del calibro di Giolitti e Nitti. Nei ranghi dell'amministrazione statale emerse un largo stuolo di funzionari, che riuscì a diventare parte integrante della classe dirigente del paese. Giolitti (ritenuto, a un tempo, su opposte sponde, ministro della "malavita" e della "buonavita") fu accusato da Gobetti di aver instaurato una "dittatura burocratica" soprattutto per l'uso disinvolto dei poteri di ingerenza dei prefetti nella vita locale. Pur tuttavia, proprio sulla gobettiana "Rivoluzione liberale" nel 1922 Augusto Monti scriveva che nei primi decenni unitari – nella "eclisse di una libera classe dirigente" politica – la burocrazia aveva avuto un ruolo primario nel "fare l'Italia": l'aveva plasmata a modo suo, "un po' sbilenca e un po' nevrastenica", ma era riuscita a "tener in piedi la baracca"³.

Un "paese burocratico", come lamentavano all'epoca uomini politici e intellettuali? Probabilmente sì, ma occorre concludere che la funzione surrogatoria e, in certo modo, impropria svolta dalla burocrazia derivò, in misura non secondaria, dalla scelta della borghesia imprenditoriale del Nord di non presidiare le istituzioni. All'inizio del Novecento – in parallelo con il declino dell'osmosi tra carriere politiche amministrative che aveva caratterizzato i primi decenni unitari – si andò consumando un divorzio tra mondo di impresa e istituzioni amministrative. In tale quadro, all'inizio del secolo XX, le burocrazie pubbliche riuscirono ad assumere, in sintonia con gli indirizzi di governo, un ruolo primario nell'accompagnare (e in certo modo nel promuovere) lo sviluppo civile, sociale ed economico di un paese in rapida trasformazione.

Al confronto, quanto si è verificato nell'ultimo quarto di secolo non ha dato risultati analoghi. Al netto delle differenze di natura politico/istituzionale ed economico/sociale, occorre chiedersi le ragioni della attuale difficoltà del sistema pubblico a essere un fattore di spinta, e non un elemento di freno del paese. Tale circostanza assume coloriture ancor più preoccupanti se riferita alla ormai generalizzata

³ A. Monti, *Note sulla burocrazia. III. Il governo della burocrazia*, in "la Rivoluzione liberale", n. 36, 7 dicembre 1922.

consapevolezza dell'importanza che ha assunto, nella realtà contemporanea, la qualità dei servizi pubblici nella competitività dei sistemi sociali. Può, quindi, essere lecito avanzare, in prospettiva storica, alcune prime ipotesi sulle riforme amministrative succedutesi dagli anni Novanta del Novecento ad oggi. Con un indispensabile antefatto. L'azione sviluppata da Massimo Severo Giannini nel breve periodo nel quale fu ministro per la Funzione pubblica. Nel celeberrimo *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, inviato al Parlamento il 16 novembre del 1979, Giannini focalizzò inizialmente il punto nodale: a causa delle trasformazioni avvenute negli Stati tra i secoli XIX e XX le pubbliche amministrazioni erano divenute grandi "aziende di servizi". In alcuni paesi ciò aveva portato a radicali modifiche nell'organizzazione e nella gestione dei sistemi pubblici, in altri no. Tra questi ultimi l'Italia. Sulla base di siffatto presupposto Giannini proponeva di ripartire dall'analisi delle funzioni pubbliche per delineare le direttrici della possibile riforma. La permanenza troppo breve di quel ministro alla guida della Funzione pubblica non permise che si ottenessero nell'immediato risultati visibili. Nondimeno (su tale punto i giudizi sono assolutamente univoci), gli studi compiuti dalle commissioni messe in piedi in quella fase sono stati alla base di molte leggi di riforma varate negli anni Novanta o, in alcuni casi, sono rimasti lettera morta.

L'inizio del processo riformatore si ebbe, forse non del tutto casualmente, con due leggi (la 142 e la 241 del 1990), la prima delle quali dava, con quattro decenni di ritardo, attuazione al principio contenuto nell'articolo 5 della Costituzione; la seconda era il frutto delle proposte della commissione Nigro sul procedimento amministrativo. La crisi finanziaria del 1992 rese necessario un piano straordinario di risanamento al quale non fu estraneo il settore pubblico. Da quel momento – molto più intensamente che in passato, almeno sul piano del messaggio all'opinione pubblica – il tema della riforma amministrativa è stato costantemente al centro del dibattito politico/istituzionale. Nella direzione indicata da Giannini, si sviluppò un'azione riformatrice di indubbia portata innovativa. Azione coadiuvata da numerose commissioni di studio, formate da numerosissimi esperti di questio-

ni amministrative. Ne seguì un complesso delle leggi varate dal Parlamento e di decreti governativi senza paragoni nella storia d'Italia. Proprio in ragione di tale circostanza, si deve amaramente concludere che la montagna (delle leggi) ha partorito il topolino (delle modifiche concrete e durature). L'idolatria normativistica fece ritenere sostanzialmente vinta la battaglia riformatrice, causando scarsa attenzione e dedizione alla fase di applicazione di apparati normativi particolarmente complessi. La forzatura attuata con la legge costituzionale 3 del 2001 – mediante la quale si pensava di solidificare la legislazione di riforma amministrativa del decennio precedente – che ha avuto, come si sa, effetti assolutamente contrari alle intenzioni. Nello scorso decennio la feroce crociata contro i “fannulloni” – in cui si distinsero anche illustri accademici – e il diuturno abuso di proclami e reprimende, produsse un muro contro muro con le amministrazioni senza apprezzabili miglioramenti nella qualità dell'azione pubblica. Se non di facciata. In più, il profluvio di norme regolamentari ha finito per ingabbiare le amministrazioni pubbliche in una camicia di Nesso di adempimenti. Le amministrazioni sono state sottoposte ad una mole di procedure formali in grado di schiantare anche le organizzazioni meglio attrezzate.

In sintesi, si può plausibilmente ritenere che le lezioni della storia siano state quasi del tutto inutili. Per carenza di analisi, per miopia politica, per protagonismo. Fattori, a volta a volta, associati o disgiunti, ma sempre tali da rendere arduo passare dalle parole ai fatti, dagli annunci ai risultati, dalla propaganda al cambiamento⁴. I decisori politici sembrano vivere in uno scenario che non contempla il valore del passato. Una realtà tutta giocata sul presente. Senza la percezione che ciò impedisca anche di guardare al futuro con lo spessore di analisi che servono a cambiare realmente. Poco ancora si è riflettuto – rispetto al circuito innovazione normativa / cambiamento organizzativo / qualità delle prestazioni – sui disastri prodotti dalle modifiche

⁴ Sulla questione, in riferimento all'arco dell'intera storia unitaria, rinvio a S. Sepe, E. Crobe, *La riforma che verrà. 150 anni di tentativi di cambiare la pubblica amministrazione*, Apes, Roma 2015.

legislative continue, disorganiche e spesso contraddittorie susseguitesi a ritmo incessante negli ultimi 25 anni. Nel ripercorrere anche superficialmente il profluvio di leggi, la torrenziale produzione di norme regolamentari, lo sfrenato abuso di meccanismi regolativi non si sfugge all'impressione di una mastodontica operazione basata su "politiche fittizie", sulla propensione a preconstituire un "futuro" completamente sconnesso dalla situazione reale. Non a caso, fare tabula rasa è stata la tendenza dominante dei tentativi di riformare l'amministrazione pubblica. Con scarsa attenzione alle dinamiche concrete di funzionamento delle organizzazioni pubbliche; con la tendenza a demonizzare il personale; con la tecnica della sovrapposizione di strutture di staff dei decisori politici a quelli tradizionali, per aggirare le lentezze degli apparati. Logiche che hanno prodotto qualche risultato nel breve (se non addirittura brevissimo) periodo, ma che si sono dimostrate disastrose nel tempo medio/lungo, poiché non sono riuscite a produrre cambiamenti effettivi e durevoli, ma hanno fatto macerie delle competenze e delle esperienze accumulate dalle organizzazioni.

Un altro fattore ricorrente nelle architetture di riforma disegnate negli ultimi decenni sono stati i ripetuti e insistiti richiami a soluzioni di marca aziendalistica che avrebbero dovuto apportare linfa produttivistica e innovazione alla sempre – agli occhi degli aziendalisti – moribonda amministrazione italiana. Tale approccio è stato reso indubbiamente agevole sia dalle carenze di progettualità politica sulla funzionalità del sistema pubblico, sia dall'agonizzante ritardo di molta cultura giuridica, abbarbicata alla mera ricognizione delle norme e della relativa giurisprudenza. Nel ventre molle dell'inefficienza di gran parte dell'amministrazione, la cultura aziendalistica ha costituito un formidabile specchietto per le allodole, proponendo semplicistiche trasposizioni al settore pubblico di criteri adottati nel mondo aziendale. Con effetti normalmente nefasti. A conti fatti, l'accettazione dei modelli aziendalistici, per come è stata praticata, ha determinato una sorta di flagello biblico, che non soltanto non ha dato gli sfolgoranti risultati promessi, ma che ha inceppato ancor più i tentativi di semplificare e migliorare l'azione degli apparati pubblici.

Per utilizzare un paradosso, siamo di fronte ad una miopia speculare a quella dell'ottuso burocrate che nulla sa e nulla vuole vedere all'infuori delle mura del suo ufficio. Le competenze innovative e la conoscenza dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni si sono mosse spesso in opposizione. Raramente i due elementi si sono incontrati: i conoscitori della "macchina" nel ruolo di arcigni oppositori delle logiche innovative e dei processi di cambiamento; i portatori di conoscenze e saperi innovativi nel ruolo di detentori di verità "rivelate" e indiscutibili. Si è fatto perennemente fatica a saldare i saperi innovativi (prevalentemente provenienti dall'esterno) con la conoscenza della realtà delle amministrazioni. Con il risultato di una diffidenza diffusa, di una sorda resistenza degli interni di fronte alla richiesta di cambiamento.

Che serva dare uno scossone al sistema amministrativo italiano è osservazione quasi pleonastica. Che i criteri e il metodo adottati finora siano adeguati allo scopo prefisso è arduo da valutare. Al momento si può, con prudenza di giudizio, osservare che la riforma amministrativa si muove soltanto in un percorso di propositi slegati, privi di un disegno complessivo. Venticinque anni di occasioni mancate, dunque? Una valutazione tanto drastica sarebbe fondata parzialmente e del tutto ingenerosa nei riguardi dell'impegno – a volte al limite del visionario – di quanti spesero, e hanno speso, le loro energie nel tentativo di dare maggiore funzionalità al sistema amministrativo italiano. Eppure, si fa fatica a sfuggire all'impressione che, tante volte, si sarebbe potuto pervenire a risultati molto più soddisfacenti (e duraturi) di quelli ottenuti. E che spesso quello che si era tessuto è stato disfatto dagli stessi protagonisti della tessitura. Alla lunga – innanzi a questa interminabile sequela di isolate vittorie in un campo di innumerevoli sconfitte – si finisce per dare la responsabilità primaria di questo andamento al debole senso civico di un popolo che, nella sua larga maggioranza, antepone alla qualità dei servizi resi ai cittadini (e alla vigilante attenzione quotidiana che ciò comporta per tutti) i piccoli, modesti vantaggi che dalla scarsa funzionalità delle amministrazioni possono derivargli. Negli equilibri tra gli "attori" del sistema sociale italiano gli apparati pubblici sono stati, specialmente negli ultimi decenni, uno dei maggiori fattori di arretratezza e di rigidità. Ma non il solo. Di

fatto, il sistema nel suo insieme non produce sviluppo perché troppi soggetti (pubblici e privati, singoli o associati) sono più interessati a mantenere lo *status quo* che a promuovere o cercare il cambiamento. La società italiana non riesce a esprimere cambiamento perché è diventata, in molte sue parti, inguaribilmente corporativa.

Tutto ciò è il portato della storia del ruolo che, nel nostro paese, hanno avuto le pubbliche amministrazioni. Per spiegare l'origine della distanza tra poteri pubblici e cittadini, nonché la sovraordinazione dei primi rispetto ai secondi, lo storico Pierre Legendre usava, a proposito dell'amministrazione francese, l'espressione Stato "paterno"⁵, intendendo che tutta la collettività chiedeva allo Stato e, per riflesso, quest'ultimo tendeva naturalmente ad assumere una posizione di predominio sui cittadini. L'espansione progressiva e abnorme che il settore pubblico ha avuto dall'inizio dello scorso secolo fino agli anni Ottanta (non tanto per il numero degli addetti, quanto in termini di compiti e attività direttamente svolti) ha progressivamente appesantito e reso pachidermica una "macchina" che pure – in alcuni momenti della Storia unitaria – aveva dato ottima prova di sé: si pensi soltanto al ruolo avuto dalle burocrazie subito dopo l'Unità nel processo di "Nation building", o all'attivismo burocratico del primo decennio del Novecento. Per ragioni di diversa natura le pubbliche amministrazioni hanno faticato sempre più a stare al passo con le esigenze della società e non sono riuscite ad essere, come sarebbe necessario, fattore primario della competitività del paese. Nello scorso decennio furono avviati alcuni significativi tentativi di modernizzare il sistema amministrativo, ma i risultati non sono stati appaganti, in particolare perché prevalse l'idea che buone leggi di riforma bastassero da sole a cambiare il volto dell'amministrazione. Non si diede adeguato valore alla necessità di promuovere, stimolare, seguire l'applicazione delle leggi, cercando inoltre di coinvolgere i cittadini e le stesse burocrazie nel processo di cambiamento.

⁵ P. Legendre, *Stato e società in Francia. Dallo stato paterno allo stato-providenza: storia dell'amministrazione dal 1750 ai nostri giorni*, Edizioni di Comunità, Milano 1978.

Governare contro l'amministrazione?

Benché, nello scorso quarto di secolo, il sistema amministrativo sia stato attraversato da profonde modifiche normative e benché le pubbliche amministrazioni siano cambiate, il loro rendimento complessivo continua ad essere inadeguato. Tale situazione può essere addebitata alle resistenze del corpo burocratico, alle vischiosità proprie di meccanismi difficili da modificare. Ma non basta. Poco si riflette, però, sul fatto che la responsabilità maggiore della scarsa competitività del sistema pubblico dipende dall'inefficacia delle politiche di riforma amministrativa. Dalla loro concezione, dalla qualità delle leggi e dei provvedimenti normativi integrativi, dal modo nel quale sono state gestite le fasi attuative, nonché – non da ultimo – dalle scelte delle persone messe (o lasciate) ai vertici degli apparati pubblici. In questi decenni la politica – occorre dirlo con nettezza – è stata (con poche eccezioni) rapinosa nella conquista di spazi non suoi e, nel contempo, incapace di fornire indirizzi chiari, puntuali e, insieme, di respiro strategico. Scadente politica che ha indotto e favorito cattiva amministrazione. Governare le società implica cercare e trovare soluzioni adatte a determinare le condizioni favorevoli al benessere collettivo. La buona politica, benché sempre e legittimamente di parte (in quanto legittimata dal consenso popolare), dovrebbe produrre azioni orientate all'interesse generale.

Ciò accade sempre più di rado. Se si guarda alle trasformazioni avvenute nell'ultimo mezzo secolo nelle democrazie occidentali non si sfugge all'impressione (pessimistica, ma probabilmente non del tutto infondata) che si debbano ancora fare i conti con cinque fallimenti:

1. fallimento delle politiche liberiste e delle teorie della bontà assoluta del libero mercato. La sciagurata eredità dello slogan "meno Stato più mercato" pesa enormemente sulla ricerca di politiche di sviluppo che non vogliano ridurre lo Stato ad un puro ectoplasma;
2. fallimento dell'economia basata sul predominio della finanza;
3. fallimento dello *Stato sociale*: impossibilità di sostenere politiche distributive e redistributive a causa di criteri regolatori che non

promuovono innovazione e, nel contempo, non sono finanziariamente sostenibili nel lungo periodo;

4. fallimento del *new public management*: impossibilità di governare le società attraverso il solo valore dell'efficienza. Si paga lo scotto di una idea efficientistica dello sviluppo che ha allargato, anziché restringere, le diseguaglianze sociali;
5. fallimento delle politiche pubbliche centrate sui prodotti e sui consumi. Il mito della *customer satisfaction* ha favorito politiche pubbliche legate alla fruizione immediata, pregiudicando scelte di lungo periodo o di investimento sociale.

In Italia le politiche di riforma del sistema amministrativo hanno scontato un ulteriore e cocente fallimento: l'opzione di stampo federalista che ha portato al rovesciamento (consolidato nella riforma costituzionale del 2001) del rapporto tra centro e periferia. Tale scelta – correlata al dissolvimento del sistema dei controlli – ha prodotto guasti difficilmente rimediabili in tempi medio/brevi.

In proposito esiste un nodo di fondo da sciogliere, affinché i tentativi di cambiare la qualità complessiva del sistema pubblico diano risultati apprezzabili. Nodo di Gordio, che va sciolto con pazienza, cercando di capire preliminarmente perché si è aggrovigliato. Una delle spiegazioni è il modo nel quale si continua a guardare alle funzioni dei poteri pubblici e, in particolare, delle amministrazioni. Funzioni che non trovano più corrispondenza nei modelli organizzativi, nelle procedure, negli assetti del personale pubblico, nel ruolo che le amministrazioni si trovano a svolgere per il “bene comune”. Nella gran parte dei casi si è continuato a tentare di cambiare la pubblica amministrazione, considerandola una macchina. Ma in realtà essa non lo è più, nella stragrande maggioranza delle sue attività e delle sue funzioni. Pensare alle amministrazioni pubbliche come macchine impedisce di dare respiro a politiche che partano dal presupposto che esse hanno prevalentemente compiti di regolazione e di “relazione” (tra istituzioni e cittadini, tra pubblico e privato, tra privati). È indispensabile, quindi, superare la concezione dello Stato-macchina, che conduce a una visuale riduttiva delle politiche di riforma amministrativa.

Si potrebbe, in via di ipotesi, ripartire da cinque punti.

- Innovazione, cambiamento, miglioramento costituiscono la sequenza vettoriale delle ipotesi di riforma dell'amministrazione. In tale sequenza peso relevantissimo hanno le tecnologie, in particolare i *social network*. Nei tentativi di cambiare l'azione delle amministrazioni pubbliche è indubbio che essi stiano "facendo la differenza", poiché promuovono e/o presuppongono la collaborazione tra i partecipanti, tra coloro che si servono di tali strumenti di comunicazione. Non v'è dubbio che tale circostanza debba diventare elemento di riflessione sulle strategie comunicative tanto delle istituzioni pubbliche quanto dei cittadini. Con un'avvertenza d'obbligo: non confondere l'innovazione con le tecnologie. Ovvero: non identificare i due termini e i rispettivi ambiti e, soprattutto, molta attenzione alla retorica della "partecipazione" automaticamente indotta dalle tecnologie. I *social network* non producono, di per se stessi, né governo aperto, né società aperta.
- È indispensabile focalizzare due elementi poco accreditati dalla cultura di governo a dalla "mano" (tutt'altro che invisibile) dei riformatori di questi ultimi decenni: la necessità di cooperazione tra funzionariato e soggetti della società civile; l'accento sui valori della pubblica funzione. La possibilità di sviluppare processi di cooperazione risiede principalmente in un capovolgimento secco delle logiche di selezione ed espressione del management pubblico. Da una concezione *top down* a un sistema che sviluppi la capacità di analisi delle esigenze delle singole unità organizzative e/o delle modalità operative di un servizio da rendere.
- Vanno adottati criteri di domanda/risposta, sia nelle organizzazioni, sia tra esse e i fruitori delle prestazioni offerte dalle singole amministrazioni. Il che mette in gioco la complessità di dinamiche dell'attività di comunicazione e informazione tanto nel circuito interno quanto nei confronti dei cittadini. Il terreno della comunicazione è, per le pubbliche amministrazioni, uno di quelli sui quali maggiormente si giocano le *possibilità* di offrire risposte alle esigenze dei cittadini, mettendo in moto un circuito virtuoso che dia linfa alla filiera qualità-comunicazione-partecipazione. La sostanza del-

le prestazioni fornite da un'organizzazione pubblica deve trovare sponda in una efficace capacità di far emergere i canali di "relazione" con i soggetti interessati ai servizi di quella amministrazione. Contemporaneamente, l'alimentazione di tali canali deve contribuire a sviluppare forme di partecipazione che favoriscano la scelta di collaborare al buon andamento di un pubblico servizio. Se ciò avviene, si ottiene – almeno in via di principio – la saldatura tra cooperazione, relazione cittadini/istituzioni, elementi valoriali.

- Operare nel settore dei servizi di pubblica utilità significa lavorare per il "bene comune" e per i "beni comuni". Il bene comune rimanda alla tradizionale idea dello spirito di servizio del servitore dello Stato. L'espressione "beni comuni" rinvia, invece, ad una nozione che ha fatto fatica ad emergere nell'immaginario collettivo e, conseguentemente, non ha prodotto quel lievito indispensabile ad alimentare partecipazione attiva alla gestione delle attività di pubblico interesse. La storica diffidenza tra istituzioni e cittadini continua a produrre i suoi frutti nefasti, rendendo di non facile praticabilità i tentavi anche più meritori di attivare la partecipazione, facendo leva sulla coscienza civile. Sotto questo profilo è indiscutibile l'urgenza di lavorare al rafforzamento di questo legame incerto.
- Lavorare sui luoghi di snodo tra politica e amministrazione⁶. Un efficace raccordo potrebbe evitare il frequente corto circuito tra indirizzo politico e attuazione amministrativa. Di fatto, gli uffici di diretta collaborazione dei responsabili politici (vale in un ministero come in un comune) finiscono sovente per sovrapporsi – in modo operativamente non fluido – alle strutture di *line*, perché molti politici preferiscono l'aggiramento degli apparati, piuttosto che un confronto approfondito sulle questioni sul tappeto. Aggiramento che produce ostinate resistenze da parte delle burocrazie interne.

⁶ In merito, si permetta il rinvio a *Chi comanda al ministero. Alta burocrazia e uffici politici di staff: esperienze a confronto*, S. Sepe, P. Galvano (a cura di), Bordeaux, Roma 2016, in corso di stampa.

Nelle condizioni presenti serve una visione d'insieme che ponga alla radice il tema della legalità sostanziale dell'attività dei poteri pubblici. Uno Stato leggero, ma non evanescente, in grado di assicurare regole e rispetto delle regole. Regole essenziali e non invadenti. I cambiamenti implicano, di necessità, rotture anche profonde e, qualche volta, traumatiche. Le riforme nel sistema amministrativo devono poter spezzare il groviglio intricatissimo di inefficienze volute e subite. Di rigidità imposte e perpetuate. L'impetuosa (e, a volte, scoordinata) domanda di cambiamento che in questi anni è venuta dalla società civile non sembra trovare agganci in una progettualità politica solida e duratura: non si avverte quel complessivo "balzo in avanti" indispensabile per mettere il nostro sistema pubblico al passo con i paesi tradizionalmente meglio attrezzati del nostro sul piano del funzionamento dei servizi pubblici (Francia, Regno unito, Germania) o che hanno fatto registrare miglioramenti evidenti (si pensi alla Spagna o all'Irlanda). Ricomporre la progettualità politica intorno alle esigenze dei cittadini è una scommessa ardua, ma ineludibile se si vuole rendere concorrenziale il paese. I governanti (con ciò intesi non soltanto quelli che stanno al governo – al centro come nelle amministrazioni territoriali – ma il ceto politico nel suo insieme) devono avere un occhio più attento alle esigenze dei "governati". E non soltanto a parole o nei proclami elettorali.

I parametri sui quali valutare la bontà e la credibilità delle politiche di riforma delle istituzioni amministrative sono, schematicamente, così riassumibili: saldezza del sistema di garanzie per i cittadini; ampiezza e livello qualitativo dei servizi pubblici; qualità dell'innovazione tecnologica e rapidità nel produrre cambiamento; qualità delle norme; etica e cultura dei funzionari pubblici. Vi sono dei nessi obbligati nei ragionamenti che permeano il confronto su innovazione/cambiamento. Uno di essi riguarda il ruolo e il peso che hanno le tecnologie. Con un'avvertenza d'obbligo: non confondere l'innovazione con le tecnologie. Ovvero: non identificare i due termini e i rispettivi significati. Come è noto, le riforme – anche le più calibrate e radicali – non sempre producono cambiamento. All'opposto accade che esse finiscono soltanto per allagare lo iato tra cambiamento atteso

e quello effettivamente prodotto. Per quanto riguarda le politiche di riforma amministrativa (e, nel suo ambito, delle questioni del lavoro degli addetti alle organizzazioni pubbliche) lo scollamento ha assunto dimensioni crescenti ed è fonte di problemi di ardua soluzione.

Rispetto al circuito innovazione normativa / cambiamento organizzativo / qualità delle prestazioni occorre valutare i disastri prodotti da modifiche legislative continue, disorganiche e spesso contraddittorie. I casi della scuola e dell'università basterebbero da soli a testimoniare quanto all'ansia riformatrice sia seguito il tracollo operativo e la caduta verticale della capacità di offrire servizi adeguati ai destinatari. Si pensi per un momento allo scarto tra le possibilità di "inclusione sociale" resa possibile dalle innovazioni tecnologiche (in testa la diffusione dei social media) e i risultati conseguiti dalle norme di riforma del sistema scolastico. Se ne dovrebbe trarre la conseguenza – certamente amara – che si sia determinata una correlazione inversa tra riforma e inclusione. Nel senso che le due strade non si sono incrociate. In realtà non si può fare a meno di considerare che l'innovazione – vale per gli aspetti tecnologici, ma può essere ritenuto plausibile anche per quelli normativi – per poter produrre inclusione deve riuscire a "comprendere" una ampia gamma di variabili e a toccare le identità. Questione della massima importanza e troppo spesso sottovalutata. Eppure, basterebbe riflettere sul potente elemento derivante dalla consapevolezza che il lavoro svolto dalle organizzazioni pubbliche è – per definizione – rivolto alla soddisfazione di interessi della collettività (e, singolarmente, dei soggetti portatori, a volta a volta, di determinati diritti) per concludere che "lavorare sull'identità" dovrebbe essere un prerequisito – indispensabile, ma facilmente acquisibile – per tutti coloro che operano nelle pubbliche amministrazioni.

Nella sequenza innovazione/cambiamento/miglioramento è indispensabile focalizzare due elementi poco accreditati dalla cultura di governo e dalla "mano" (tutt'altro che invisibile) dei riformatori di questi ultimi decenni: la capacità di cooperazione, l'accento sui valori della pubblica funzione. Su entrambi i fronti occorre operare con tenacia per ricavarne, in tempi non epocali, sostegno ai fenomeni di cambiamento autonomamente in atto in molte amministrazioni pub-

bliche. La possibilità di sviluppare processi di cooperazione risiede principalmente, in primo luogo, in un capovolgimento secco delle logiche di selezione ed espressione del management. Da una concezione del management come direzione *top down* a un sistema che sviluppi la capacità di analisi delle esigenze delle singole unità di produzione e/o delle modalità operative di un servizio da rendere. In secondo luogo (ma non in ordine di importanza), vanno messi in opera criteri di domanda/risposta, sia all'interno delle organizzazioni, sia tra esse e i fruitori (effettivi e potenziali) delle prestazioni offerte dalle singole amministrazioni. Il che mette in gioco la complessa dinamica della attività di comunicazione e informazione tanto nel circuito interno quanto nei confronti dei cittadini. Il terreno della comunicazione, per le pubbliche amministrazioni, è uno di quelli sui quali maggiormente si giocano le *chances* di offrire risposte alle esigenze dei cittadini, mettendo in moto un circuito virtuoso che dia linfa alla filiera qualità/comunicazione/partecipazione. La sostanza delle prestazioni fornite da una organizzazione pubblica deve trovare sponda in una efficace capacità di far emergere i canali di "relazione" con i soggetti interessati ai servizi di quella amministrazione. Contemporaneamente l'alimentazione di tali canali deve contribuire a sviluppare forme di partecipazione che favoriscano – anche tra i cittadini meno solerti – la scelta di collaborare al buon andamento di un pubblico servizio. Se ciò avviene, si ottiene, almeno in via di principio, la saldatura tra cooperazione, relazione cittadini/istituzioni, elementi valoriali. Il tema del "valore" va analizzato – come in un gioco di specchi – sia all'interno delle amministrazioni pubbliche, sia nei riguardi della società civile. Si può partire da un presupposto, dato per acquisito dalla coscienza comune: operare nel settore dei servizi di pubblica utilità significa lavorare per il "bene comune" e per i "beni comuni". Il bene comune rimanda allo spirito di servizio del servitore dello Stato e resta un'espressione in grado di identificare un ruolo socialmente riconosciuto a dispetto dello sbiadimento perpetratosi nel tempo. L'espressione "beni comuni" rinvia, invece, ad una concezione che ha faticato ad emergere nell'immaginario collettivo non producendo pertanto quella spinta indispensabile ad alimentare una partecipazione attiva alla gestione

delle attività di interesse pubblico. La storica diffidenza tra istituzioni e cittadini continua dunque a rendere di non facile praticabilità anche i tentavi più meritori di attivare una partecipazione che faccia leva sulla coscienza civile. Sotto questo profilo l'esigenza di lavorare al rafforzamento di questo legame incerto è indiscutibile. Così come lo è il fatto che le istituzioni devono sapersi far carico di questo obbligo di pedagogia civile.

Due fattori sono stati spesso in opposizione nel tessuto dell'azione delle amministrazioni pubbliche: le competenze innovative e la conoscenza dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni. Sia perché raramente i due elementi si sono incontrati in modo soddisfacente, sia per il fatto che essi hanno finito sovente per essere utilizzati in una sorta di competizione. I conoscitori della "macchina" nel ruolo di arcigni oppositori delle logiche innovative e dei processi di cambiamento; i portatori di conoscenze e saperi innovativi nel ruolo di portatori di verità "rivelate" e indiscutibili. Con il risultato di una diffidenza diffusa, di una sorda resistenza degli interni di fronte alla spavalda sicumera dei detentori del "verbo innovativo". C'è da registrare un dato indiscutibilmente poco incoraggiante. Nonostante i molti, reiterati (e meritori) tentativi, il possibile innesto non è approdato a una soddisfacente sintesi. All'opposto, recenti sviluppi fanno temere il ri-acutizzarsi – per trafugare un termine kantiano – di una sorta di "opposizione reale", la quale è l'esatto opposto di una dialettica che (nello schema hegeliano) determina una sintesi superiore.

Si ha l'impressione di essere nelle mani di "apprendisti stregoni" che non sono in grado di dominare i processi ai quali sono chiamati ad attendere. Alla base sembra esservi l'incapacità di discernere tra problemi e soluzioni. Questioni, ovviamente, di elevata complessità, rispetto alle quali sarebbe utile far tesoro di un recentissimo, autorevole, monito: "Le norme generali presentano un bene che non si deve mai disattendere, ma non possono assolutamente abbracciare tutte le soluzioni particolari che non si risolvono a livello d'una norma"⁷.

⁷ Cfr. Esortazione Apostolica "Amoris Laetitia".

SOCIETÀ

Paradigmi di razionalità della scelta economica: osservazioni su cognitivismo ed ermeneutica¹

Antonio Scoppettuolo

Il 10 aprile di tre anni fa se ne andava Raymond Boudon; un pensatore tra i più significativi a cavallo dei secoli XX e XXI che ha aperto con le sue ricerche breccie notevoli nello studio della dinamica dell'azione umana. La riflessione di Boudon si iscrive a ragione nella filosofia della scienza e nella sociologia, ma anche, a nostro parere, nel vasto campo dell'etica pratica, giacché ad essa la filosofia morale può attingere portando a compimento le premesse metodologiche².

In questi anni è cresciuta l'attenzione verso la *behavioral economics*, i suoi meccanismi e tutto ciò che riguarda l'universo motivazionale delle scelte con le sue conseguenze sulla costruzione di una differente concezione di mercato. Nel dibattito è inoltre entrata prepotentemente la questione terzomondista. Un fatto dovuto al magistero dell'at-

¹ Dedicato a R.

² Mi permetto di rimandare al mio *Etica economica e teoria dell'azione. Ragione, individuo e società in Raymond Boudon*, con un inedito in traduzione italiana e una lettera di R. Boudon, Rubbettino, pref. di G. Acocella, Soveria Mannelli 2010. Il libro è stato inviato a Papa Francesco il quale ha risposto lo scorso 18 dicembre con una lettera autografa nella quale ha scritto "di ritenere valido ogni contributo che in questo nostro tempo si confronta con la questione economica in modo serio. Il cambio di passo in economia è importante per un mondo migliore, più giusto e solidale, specialmente per i più poveri e i meno fortunati". Voglio richiamare gli studi di Enzo Di Nuoscio, che ha introdotto in Italia con una monografia completa su Raymond Boudon l'opera del pensatore francese. A Enzo Di Nuoscio e ai suoi lavori mi ritengo idealmente debitore. Si veda E. Di Nuoscio, *Le ragioni degli individui*, con un commento di Raymond Boudon, Rubbettino, Soveria Mannelli 1996. Il mio riconoscimento al mio maestro Giuseppe Acocella, che per primo mi ha avviato allo studio di Boudon e al quale sono debitore per questo e tanto altro.

tuale pontefice che ne ha restituito una lettura accorata e soprattutto riferita alle grandi migrazioni in atto. Se da un lato si avverte, in un misto di affezione ed emozione, la necessità dell'accoglienza in base alla clausola dell'inclusione delle democrazie occidentali contro i regimi politici ed economici responsabili della marginalizzazione, dall'altro manca un lettura più attenta delle dinamiche interne alla vita economica e alle sue distorsioni; alla sua presunta infallibile razionalità verso la quale cadono per intrinseca debolezza molte proposte di etica pratica. Una delle cifre della contemporaneità con il suo policentrismo dei valori, infatti, è la separazione tra leggi dei sistemi di *vita activa* (economia, biologia, ingegneria genetica, ad esempio) e leggi morali; anzi la riflessione etica viene avvertita come ingenerante, eccessiva o alcune volte come un argomento a cui far riferimento nei periodi attraversati da crisi, conflitti, rischi e derive.

Tra riflessione metodologica e filosofia morale

Al contrario essa non può limitarsi ad essere l'ultima parola (in senso temporale) sulle trasformazioni della società e dei campi di applicazione perché arriverebbe in ritardo e rappresenterebbe un esercizio esegetico. Al di là di alcuni concetti condivisi come la dignità umana o la sacralità della vita non c'è null'altro nell'età contemporanea che possa essere davvero oggetto di accordo razionale. Il primo Hilary Putnam sulla scorta di Quine ha mostrato come possa darsi un oggettivismo privo di oggetto grazie alla distinzione tra verità concettuale e asserti e che la descrizione dell'oggetto di una proposizione non aggiunge nulla alla sua validità logica³. Secondo Putnam l'unico criterio di validità delle proposizioni si dà nel momento in cui risulta impossibile conferire un senso all'asserzione della sua negazione; si tratta di un'importante indicazione, perché vuol dire che rimaniamo comunque all'interno di un orizzonte di significato condiviso. Ora la validità concettuale, anche se non è garanzia di conoscenza, è comunque collegata a una

³ Cfr. H. Putnam, *Ethics without Ontology*, Harvard University Press, Cambridge 2004 (trad.it. *Etica senza ontologia*, Bruno Mondadori, Milano 2005).

descrizione di fatto (altrimenti non sarebbe possibile esprimere un parere sul senso della sua negazione) e rappresenta un metodo utile di revisione delle verità, perché ciò che apparentemente può essere considerato contraddittorio a un esame logico più approfondito potrebbe non esserlo. La fine della verità? Certamente non dalle tesi di Putnam. Come scrive il pensatore di Chicago, che si situa al di là del platonismo e del realismo, per l'etica e la logica "l'idea che vi sia un regno di oggetti intangibili chiamati asserti (o forse qualcosa chiamato 'la struttura logica del mondo') e che è un asserto di conseguenza logica sia una descrizione di un oggetto intangibile o di un insieme di oggetti, è completamente vuota come spiegazione"⁴. Essa non dice nulla sul funzionamento della verità e sulla possibilità che possa essere condivisa e accettata, tuttavia, se un asserto non può nulla sui contenuti della proposizione, può invece molto sul metodo attraverso il quale una proposizione è ritenuta valida. Se nulla spiegano gli asserti sulla validità del pensiero etico, allora la riflessione non può procedere per oggetti intangibili, ma per forza logica (e parafrasando Conant)⁵; tale forza deve essere in grado di fornire ragioni governate da norme di verità che a livello cognitivo abbiano una validità, così come accade nelle altre forme di pensiero. Ciò vuol dire considerare che nell'*homo agens*⁶ entrano in conflitto e in competizione una molteplicità di impulsi, ragioni, valutazioni logiche, che fanno in modo che una proposizione possa essere ritenuta valida. Quando si parla di validità, in ogni caso si intende la possibilità che i contenuti vengano ritenuti tali all'interno di un sistema comune che realizzi una condivisione di valore e di metodo. In questo paradigma di ragione è possibile trovare elementi per superare l'individualismo etico tendente nelle sue accezioni più radicali all'isolamento e all'atomismo delle preferenze. Per questo motivo, il ruolo della riflessione morale non può essere prescrittivo ma descrittivo, non può prescindere cioè dall'esame delle inferenze e dei funzionamenti dell'azione e dal grado di logicità. In altri termini, essa

⁴ *Ivi*, p. 91.

⁵ *Ivi*, p. 82.

⁶ Con *homo agens* mi riferisco al postulato di Mises secondo cui propria della condizione umana è l'azione e la non azione è una condizione non umana.

deve procedere per decostruzioni dei casi e dei fenomeni. La storia, che si nutre anche dell'eterogenesi dei fini, non è mai – come scrive a ragione Croce – un fenomeno naturale bensì morale “e non spiega mercé una causa unica, quale che questa sia, e neppure mercé una molteplicità di cause, ma solo con ragioni interne, come sforzo spirituale: sforzo che urta in ostacoli e li supera e se ne fa sgabello e ne è talora come sopraffatto e si solleva per superarli daccapo”⁷.

Un'interpretazione di Foucault come teorico dell'azione

Descritti i confini del campo metodologico nel quale ci muoviamo, risulta chiaro che, contrariamente a quanto prescrive l'economia neo-classica secondo cui *razionale* significa tendente all'ottimizzazione dell'utile, l'azione non è orientata da un'unica forma di razionalità storica e per questo ristretta, ma da una serie di ragioni intenzionali e inintenzionali⁸. Tornando alle premesse generali più che ripercorrere la strada che conduce alla domanda se il capitalismo è in sé ingiusto ci sembra più opportuno scorgere all'interno della società occidentale cosa si muove nei processi delle sue costruzioni di senso. Michel Foucault, anatomopatologo del potere e dei suoi funzionamenti, è ritornato più volte sulla critica del capitalismo e grazie alla sua *archeologia del sapere* ha offerto, a nostro avviso, spunti di grande interesse anche nel campo delle teorie dell'azione. Foucault non si è solo occupato dello studio del *macro* e cioè dei sistemi economici e delle sue interazioni con la produzione del diritto e le dinamiche di governo, ma anche del *micro* vale a dire di ciò che si muove all'interno delle scelte dell'individuo che sfuggono allo sguardo sulla globalità. Foucault rispetto ai fenomeni sistemici non dimentica la pietra di paragone di ogni costruzione che è l'individuo⁹. La prova ne è la correlazione tra

⁷ B. Croce, *Storia del Regno di Napoli*, Laterza, Bari-Roma 1967, pp. 252-253.

⁸ Cfr. E. Di Nuoscio, *Ermeneutica ed economia. Spiegazione e interpretazione dei fatti economici*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014.

⁹ Foucault non è assimilabile alla tradizione dell'individualismo metodologico, ma gli strumenti scientifici di cui si serve, lo scavo nella storia delle istituzioni come

un principio totalizzante (lo Stato) e uno individualizzante (il soggetto o l'individuo)¹⁰. Ma in che modo la sua analisi incrocia le pretese degli individui? Una relazione, quella tra individuo e potere o tra collettivo e particolare, per funzionare necessita del riconoscimento dell'autonomia individuale, così come scrive Revel: "caratterizzando i rapporti di potere come delle modalità di azione complesse sull'azione degli altri, Foucault include nella sua descrizione, anche se può sembrare paradossale, la libertà dei soggetti, nella misura in cui il potere si esercita solo su dei soggetti che sono soggetti liberi. Soggetti che – la citazione è in un testo dell'82 *Il soggetto e il potere*, contenuto in un volume collettivo americano curato da Paul Rabinow – *hanno davanti a loro un campo di possibilità in cui più comportamenti possono prendere posto, poiché laddove le determinazioni sono sature non c'è rapporto di potere*"¹¹. Soprattutto nell'ultimo Foucault esiste una rivendicazione maggiore dell'autonomia del soggetto e del suo individualismo rispetto alla costruzione del sapere e del potere¹². Nella lunga disamina del celebre corso al Collège de France del 1978-1979 nella quale descrive la nascita delle istituzioni a partire dalla loro natura economicistica, Foucault sostiene che il neoliberalismo già nelle sue premesse metodologiche abbia esteso criteri economici a tutto ciò che rientra invece nel *non economico*, intendendo con questa espressione la rete dei rapporti sociali e familiari attraverso cui si struttura l'ambiente sociale. La tesi di fondo è che i governi sviluppando le caratteristiche degli individui

prodotti di interazione tra singoli e struttura o come dialettica tra individuale e collettivo, il suo metodo comprendente e il paradigma di razionalità interna al soggetto che emerge dalla sua riflessione ne fanno un pensatore partecipe della tensione individualista nelle scienze sociali.

¹⁰ Cfr. O. Marzocca, *Introduzione, traduzione e cura a M. Foucault, Biopolitica e liberalismo. Detti e scritti su potere ed etica*, 1975-1984, Medusa Editrice, San Giorgio a Cremano 2001.

¹¹ J. Revel, *Michel Foucault, un'ontologia dell'attualità*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, p. 108. Il testo citato da Revel è *Le sujet et le pouvoir* in H. Dreyfus, P. Rabinow, *Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Chicago University Press, Chicago 1982.

¹² Cfr. G. Campesi, *Soggetto, disciplina, governo. Michel Foucault e le tecnologie politiche moderne*, Mimesis, Milano 2011.

accrescano anche la potenza dello Stato. Per Foucault insomma l'impresa, massima forma dell'economico, è diventata per gli scienziati sociali anche un tipo sociologico applicabile ovunque e per gli attori l'unica modalità attraverso cui l'individuo si rapporta ad esempio ai legami familiari e alle decisioni che prenderà nel corso dell'esistenza. Con l'estensione del modello imprenditoriale, l'economia classica (in questo caso non si discosta dal neoliberalismo americano) ottiene diversi risultati: rafforza la logica della domanda e dell'offerta, rimodella il corpo sociale attraverso dei valori sostituitivi e offre dei criteri di intelligenza dei comportamenti individuali. Tuttavia, il neoliberalismo – spiega Foucault – opera uno spostamento rispetto alla *concezione classica di homo oeconomicus*, questo consiste nel passaggio da una concezione dell'attore economico come protagonista del semplice (irrealistico) scambio di merci a quello che investe se stesso e le proprie caratteristiche umane. “Il principio di decifrazione legato al liberalismo e al suo programma per la razionalizzazione tanto di una società quanto di un'economia è, insomma, un'economia fatta di unità imprese, una società fatta di unità imprese”¹³. Società e impresa si emendano a vicenda e ogni attore funziona come un'impresa. In questo senso, sostiene, il modello dell'impresa “rappresenta, dunque, una politica economica o una politica di estensione dell'economia all'intero campo sociale, ma al tempo stesso anche una politica che si presenta, o si vuole, come una Vitalpolitik che avrà la funzione di compensare quanto c'è di freddo, di impassibile, di calcolatore, di razionale, di meccanismo nel gioco della concorrenza propriamente economica”¹⁴. La riduzione del soggetto ad una monade razional-strumentale tuttavia ha un'importanza non solo metodologica ma anche politica perché rappresenta un tentativo da parte del potere di governare l'individuo e controllare la gamma dei suoi comportamenti. L'archetipo di prevedibilità delle azioni e di rotondità dell'agente in senso puramente utilitaristico consentono di produrre un paradigma ben definito e per que-

¹³ M. Foucault, *Naissance de la Biopolitique*, Gallimard, Parigi 2004, ed. it. M. Foucault, *Nascita della biopolitica*, Feltrinelli, Milano 2015, p. 186.

¹⁴ *Ivi*, p. 197.

sto utilizzabile. In questo senso, l'*homo oeconomicus* risulta perfettamente governabile in quanto risponde al primitivo impulso di massimizzare l'interesse e talora, come dimostra il dilemma del prigioniero, si accorda con gli altri nella misura in cui gli interessi coincidono o si armonizzano. Tuttavia, radicalizzando il ragionamento di Foucault, potremmo affermare che il modello dell'*homo oeconomicus* supera l'ambito della metodologia delle scienze, si fa ideologia capitalistica, fino a rappresentare un vero sguardo antropologico che descrive il comportamento e gli adattamenti degli attori rispetto alle sollecitazioni e ai cambiamenti della realtà. Appellandoci allora a un principio elementare della logica possiamo dire che nessuna scienza può ignorare l'oggetto della propria ricerca e che per questo da una data teoria dell'azione non può che discendere una precisa idea di individuo. Come anticipato, il modello sociologico dell'*homo oeconomicus* differisce tra economia neoclassica e neoliberalismo. La prima considera l'*homo oeconomicus* in quanto *attore dello scambio*, mentre il secondo come *imprenditore di sé*. Il primo modello implica un'analisi delle azioni in termini di utilità mentre il secondo in termini di capitale umano da impiegare anche con scopi diversi dall'utilità immediata. "Ciò che caratterizza la concezione classica dell'*homo oeconomicus* è l'uomo economico come partner dello scambio e una teoria dell'utilità a partire da una problematica dei bisogni. Anche nel neoliberalismo – che non lo nasconde, anzi lo proclama – si ritrova una teoria dell'*homo oeconomicus* che però non è affatto inteso come partner dello scambio. L'*homo oeconomicus* è piuttosto un imprenditore, è l'imprenditore di se stesso. Questo aspetto è talmente vero che praticamente tutte le analisi fatte dai neoliberali avranno come posta in gioco la sostituzione in ogni istante dell'*homo oeconomicus*, inteso come partner dello scambio, con l'*homo oeconomicus* concepito come imprenditore di se stesso, che in quanto tale è il proprio capitale, il produttore di sé e la fonte dei propri redditi"¹⁵. Ma ogni individuo-impresa agisce sempre in modo razionale e soprattutto in vista di un bene valido e riconoscibile nonché desiderabile universalmente? Questo

¹⁵ *Ivi*, p. 186.

Foucault non lo spiega. Se per il pensatore francese non esiste una storia e una definizione univoca dell'*homo oeconomicus* possiamo affermare che quella che emerge dalla sua riflessione comprende entrambi i funzionamenti dell'attore economico, funzionamenti che appaiono facce di una medesima dinamica. Foucault pur utilizzando il paradigma dell'attore razionale come emblema del liberalismo americano e dell'economia neoclassica non nega l'esistenza di una componente che esuli dal principio dell'utilità immediata (quello dell'attore dello scambio). Ciò è vero se si considerano alcuni esempi di relazione sociale come quello familiare. Agire come *partner dello scambio* o da *imprenditore di se stessi* rappresenta quindi due momenti di un unico processo che dà origine all'azione che risponde a input diversificati. Nel primo caso la scienza economica pretende dalla razionalità che governa lo scambio un'ottimizzazione oggettiva mentre nel secondo, dalla razionalità che governa l'imprenditorialità di se stessi, un'ottimizzazione soggettiva. Quest'ultima infatti mette a frutto elementi biologici, ereditari, investimenti educativi: in altri termini utilizza uno *spettro cognitivo amplissimo* grazie al quale si realizzano scelte non misurabili in termini reddituali ma interpretabili attraverso altre categorie che esulano dall'utilità prevista. Scelte mosse, ad esempio, più dalla speranza che dal calcolo delle probabilità e dell'interesse verosimile. La dinamica alla base di azioni di questo tipo si nutre di elementi immateriali che costruiscono degli orizzonti di senso a partire dai bisogni e dalle proiezioni, ma non assicurano sul loro successo; soprattutto l'oggetto non ha il carattere dell'universalità. Vale la pena riprendere un esempio che Foucault rintraccia come emblema di cura del capitale umano di cui si occupa la funzione *imprenditori di se stessi*.

Una madre dona al proprio figlio tutte le cure e le attenzioni di cui è capace, la famiglia impiega ogni risorsa per fare in modo che stia bene e segua uno sviluppo adatto alle proprie capacità. Perché un comportamento così scarsamente vantaggioso per l'accumulazione capitalistica, se è vero che non produce interesse ma anzi sottrae in vista di un bene al quale si può soltanto aspirare? Si tratta di un investimento non misurabile in termini reddituali che ne restituisce al contrario uno psichico direttamente proporzionale alla felicità ricavata dal constatare ciò che il

bambino è diventato grazie alla dedizione familiare. Infatti, considerando la serie di variabili connesse allo sviluppo del figlio e alle possibilità di ritorno utilitaristico per la famiglia, qualsiasi investimento risulterebbe del tutto sconsigliabile. Tale investimento da parte della famiglia-impresa sull'educazione del proprio figlio si fonda su un'attesa non monetizzabile e che soddisfa invece bisogni di attenzione, cura, sicurezza e protezione. Se quindi l'*homo oeconomicus* agisce in un sistema di scambio, l'imprenditore di se stesso mette in atto delle strategie che non si esauriscono nel principio dell'utilità ma funzionano in base a scopi che tendono ad esaurire altri bisogni la cui spiegazione è possibile rintracciare nelle critiche alla teoria della scelta razionale e, come vedremo in maniera più sistematica, nella teoria delle *buone ragioni* di Raymond Boudon. Le considerazioni fin qui svolte non vogliono dimostrare che l'amore materno esula dal principio del profitto, cosa facilmente osservabile, ma che all'interno delle scelte del mercato e alle dinamiche che lo innervano e allo stesso tempo delle logiche dell'azione, l'utilità (o quella che abbiamo chiamato a proposito di Foucault *ottimizzazione oggettiva*) è solo uno degli elementi; logiche che da sola la teoria della scelta razionale non spiega perché esclude la fallibilità delle percezioni dell'attore al momento della scelta. Difatti, "dal canto suo l'*homo oeconomicus*, per come è tradizionalmente concepito, è un attore atomizzato e fornito di abilità cognitive illimitate che lo mettono in condizione di scegliere sempre e comunque il corso di azione migliore. Pur essendo chiare e semplici e pur spiegando l'azione in termini intenzionali, queste teorie mancano di realismo sia psicologico che sociologico"¹⁶. L'intuizione di Foucault è di grande realismo psicologico, un realismo che rientra nell'individualismo metodologico. Il nuovo sguardo sull'*homo oeconomicus*, partecipe di un tipo di razionalità meno angusta, getta una luce del tutto diversa sullo svolgimento della vita economica interpretabile ora con elementi cognitivi rintracciabili anche in Foucault. In questo senso, l'analisi dei processi di investimento, scambio, lavoro e produzio-

¹⁶ P. Hedstrom, *Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge 2005 (trad. it. *Anatomia del sociale. Sui principi della sociologia analitica*, Bruno Mondadori, Milano 2006, p. 46).

ne appare parziale e superficiale senza una scienza del comportamento. Ciò è quello che è stato dimostrato anche dall'applicazione degli studi empirici al processo decisionale di Kahneman e Tversky e dalla analisi dei limiti della teoria della scelta razionale¹⁷; oppure da quanto sostenuto da McFadden sulla volatilità delle preferenze che rappresentano la confutazione della teoria della scelta come strategia comportamentale basata sulla razionalità nel senso dell'ottimizzazione oggettiva. Lo spettro dell'azione infatti non nega ad esempio la funzione simbolica dell'oggetto che non ha nulla a che fare con la massimizzazione del profitto. Il simbolo può fare in modo di rimandare o al contrario accelerare la decisione in base a percezioni che colorano la realtà. "Il decisore si impegna in un processo di differenziazione della scelta di prova delle alternative attraverso un dialogo interiore in cui si risolve l'ambiguità relativa ai gusti, per cui i tratti nei quali la scelta di prova presenta un vantaggio sono enfatizzati attraverso un'acutizzazione delle percezioni degli attributi favorevoli della scelta di prova e degli attributi sfavorevoli delle alternative e attraverso la ristrutturazione della situazione di scelta con l'aggiunta o il ripristino di alternative"¹⁸.

La considerazione dell'attore economico come monade razionale e uguale a se stessa in grado di decidere in modo asettico sull'utilità da conquistare senza alcuna interazione con elementi etici o semplicemente fallaci delle proprie percezioni rappresenta un modello approssimativo e per questo di difficile validità. Il mercato dunque non è più il luogo d'incontro tra iniziativa privata e diritto pubblico, ma il proscenio sul quale si rincorrono, mediano e a volte si scontrano gli interessi individuali che sono mossi da una serie di spinte difficilmente governabili. Non c'è quindi più alcuna relazione efficace e semplice tra governo ed economia, ma se ne costruisce una nuova tra potere e mercato. Il potere in questo senso viene riportato alla propria genesi primordiale come forza di incidere sulla realtà e possibilità bruta,

¹⁷ Per una trattazione sistematica rimandiamo a M. Piattelli Palmarini, M. Motterlini (a cura di), *Critica della ragione economica*, Il Saggiatore, Milano 2005.

¹⁸ M.C. Fadden, *Rationality for Economists* in «Journal of Risk and Uncertainty», nn. 1-3, December 1999; trad. it. *Razionalità per economisti?*, in M. Piattelli Palmarini, M. Motterlini (a cura di), *op. cit.*, p. 39.

saltando secoli di riflessione filosofica e codificazione giuridica quale tentativo di arginare l'arbitrio.

Dall'homo oeconomicus all'homo agens

Se le teorie, come riteniamo, procedono per inferenze¹⁹ l'approccio boudoniano rivoluziona quella classica della scelta razionale e ridefinisce il concetto di razionalità in senso cognitivo, aprendo il paradigma ad un sistema basato sulle *buone ragioni* degli attori. Le *buone ragioni* rispondono ad un complesso insieme di elementi. Esse partecipano di ipotesi, credenze, valori, valutazioni, impressioni ritenute reali o degne di attenzione. Non è uno schema determinista ma interazionista che, a partire dai dati di realtà e da quelli cognitivi, forma la strategia dell'attore così come spiega la tradizione teoretica dell'individualismo metodologico. "Ho ipotizzato – scrive Boudon – che per l'attore il senso dei suoi comportamenti o credenze risieda nelle ragioni che egli ha per adottare i primi o sposare le seconde. Questo non significa che l'attore sia un essere puramente razionale, privo di affettività: si può al contrario ammettere sulla scia di Hume che la ragione è serva delle passioni. La magia o la ricerca scientifica mirano a soddisfare dei bisogni vitali che hanno una risonanza affettiva. Ma il sociologo non può accontentarsi di evocare questi bisogni per spiegare ad esempio come credenze magiche o scientifiche assumano lo statuto di verità collettive"²⁰. Il cuore del problema è infatti il seguente: perché atti razionali che invece hanno lo statuto di credenze diventano verità? In base a quale processo si costruisce la loro validità?

L'analisi non mette in discussione la razionalità dell'agente ma la pone in relazione alla situazione e al complesso. La razionalità cogni-

¹⁹ Cfr. H. Simon, *Scienza economica e comportamento umano*, trad. it., *Models of bounded rationality*, Edizioni di Comunità, Torino 2000 sul concetto di "razionalità limitata" (*bounded rationality*).

²⁰ R. Boudon, *Teoria della scelta razionale o individualismo metodologico*, in D. Antiseri et al., *Teorie della razionalità e scienze sociali*, Luiss University Press, Roma 2004, p. 42.

tiva spodesta la razionalità oggettiva: “l'uomo non è né razionale né irrazionale. Soltanto i singoli comportamenti, azioni particolari, credenze particolari e combinazioni particolari di questi elementi possono essere definiti razionali o irrazionali”²¹. L'obiettivo finale sono le maglie strette della teoria della scelta razionale della scienza economica classica e la costruzione di un nuovo orizzonte validante della decisione. Per il pensatore francese la legittimità di un'interpretazione o di una scelta risiede nel fatto di poter essere respinta non perché confutabile ma perché rifiutabile in virtù di spiegazioni alternative che risultano alla ragione più convincenti. Si tratta cioè di una sorta di situazionismo che informa di sé sia le decisioni semplici che le cosiddette evidenze scientifiche. Anche in questo caso la similitudine tra le due sfere di pensiero (comune e scientifico) non è sostanziale ma dialettica perché riguarda i gradi del processo formativo e non l'oggetto della riflessione. Ecco come è spiegato in un testo assai significativo: “Il meccanismo della selezione delle idee e di formazione del consenso si effettua sulla base della costruzione di un sistema di ragioni; (...) non esiste discontinuità tra le procedure del pensiero ordinario e quelle del pensiero scientifico. Esse differiscono in livello ma non per natura. La prima è solamente più spontanea e intuitiva, la seconda più riflessiva e metodica. Non esiste nemmeno discontinuità vera tra le convinzioni normative o valutative e le convinzioni fondate sui dati fattuali. Ma perché questo processo di selezione delle idee sia possibile è necessario che il buon senso sia la cosa al mondo più condivisa, ovvero che il senso comune esista con certezza”²². Ora come fare per dimostrare l'esistenza del buon senso? Ci sembra importante richiamare a proposito il principio di Putnam secondo cui la validità di una proposizione consiste nell'impossibilità che abbia senso l'asserzione della sua negazione (il processo di evidenza per Boudon). Tale procedimento non può fare a

²¹ R. Boudon, *Le juste et le vrai: Etudes sur l'objectivité des valeurs et de la connaissance*, Fayard, Parigi 1995; trad. it. *Il vero e il giusto. Saggi sull'obiettività dei valori e della conoscenza*, Il Mulino, Bologna 1997, p. 372.

²² R. Boudon, *Renouveler la démocratie*, Odile Jacob, Parigi 2006; tad. it. *Elogio del senso comune. Rinnovare la democrazia nell'era del relativismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, p. 391.

meno dell'interpretazione ed è ciò che comprendono la macroanalisi dei sistemi economici e la microanalisi dei funzionamenti dell'azione economica che incontrano negli anni '70 del secolo scorso una prospettiva di studio e di interpretazione di grande suggestione che trae linfa dall'ermeneutica di Gadamer e Ricoeur. Questo si sostanzia, come spiega Di Nuoscio, in una vera e propria svolta metodologica che va ad interpretare al pari di un testo le peculiarità dell'attore sociale (elementi che abbiamo già ritrovato in parte nella "sociologia comprendente" di Boudon alla quale per continuità di temi e conquiste teoretiche non può non richiamarsi) come l'ignoranza, le credenze e i valori²³. Si tratta di un testo vivente che ha che fare con la storia e le contaminazioni tra le azioni di ciascun attore. Tale filone crea aspre polemiche in seno alla stessa Scuola di Vienna ma di certo prende le mosse da una feconda prospettiva soggettivista che scruta l'agente all'interno dei fatti economici. L'indagine grazie agli strumenti dell'ermeneutica non traslascia l'aspetto meta-testuale che si concretizza nelle aspettative, nelle preferenze, negli adattamenti e negli atti creativi e poietici degli stessi autori del testo che sono gli individui. Secondo questo paradigma la fonte normativa dell'azione diventa il soggetto incarnato, immerso nel molteplice dell'esistenza del suo farsi azione in quanto storia. Le sue scelte, cioè, non si consumano sul monolite della ragione dell'ottimizzazione oggettiva ma all'interno di quella soggettiva e del *mondo fatto dagli uomini* così come diceva Vico. L'ermeneutica economica restituisce allo scienziato sociale come all'agente un registro attraverso il quale si possono leggere e interpretare sia le trasformazioni generali sia quelle individuali superando gli standard logici e prendendo in esame la dimensione storica e per questo limitata e non uguale a se stessa dell'azione. Ciò, come sottolinea Di Nuoscio che parte dall'interpretazione di Antiseri del circolo gadameriano, non vuol dire che l'interprete non possieda delle aspettative che dicano già qualcosa sul testo e che egli stesso si ponga come una tabula rasa, anzi l'interpretazione si

²³ E. Di Nuoscio, *Ermeneutica ed economia. Spiegazione e interpretazione dei fatti economici*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014, p. 18. Seguo le argomentazioni e il racconto di Di Nuoscio sottoponendo a critiche alcuni aspetti.

presenta sempre come un progetto sui fatti. Il rischio a cui sottrarsi, invece, argomenta Di Nuoscio, è diventare immune a quell'*urto* salutare (Antiseri) del concetto che possa condurlo alla revisione della propria teoria qualora essa possa essere falsificata²⁴. L'esame della teoria è uno dei momenti stessi dell'interpretazione, "data l'asimmetria logica tra conferma e smentita di una teoria, il controllo di una ipotesi non può che essere di tipo falsificazionista. Se, come ha dimostrato soprattutto Popper, un numero, quantunque elevato, di conferme non rende vera una teoria e se basta una sola smentita per renderla logicamente falsa, allora lo scienziato bene educato alle regole del metodo deve controllare la sua ipotesi cercando eventuali fatti contrari"²⁵. Si pensi alle modalità di contagio di una data malattia. Esistono per alcuni virus delle modalità di trasmissione che le conoscenze scientifiche indicano solo in linea teorica (intendendo con ciò un'ipotesi poco osservata o non completamente verificata). Se la modalità A ha possibilità infinitesimale di rappresentare un rischio anche solo a livello deduttivo come verrà collocata? Che spazio avrà nella comunicazione medica? Quale metodo si sceglierà per avverare la teoria? Quello deduttivo è assai diverso da quello sperimentale. Anche i fatti interpretati quindi costituiscono una costruzione di ipotesi che non prescindono da una conoscenza della realtà sia essa naturale o prodotto umano. Indagare l'universo di valori, ragioni e situazioni che hanno mosso l'azione dell'agente quindi non significa rinunciare alla causalità, che non va confusa con il determinismo ma deve interpretare la complessità dei fattori che concorrono all'esito finale.

Ora, se come abbiamo visto all'inizio di questo studio secondo Boudon i meccanismi del pensiero scientifico e quelli del pensiero comune non differiscono per procedimento, cosa avviene se applichiamo il paradigma del circolo ermeneutico alla decisione del singolo attore economico chiamato ad operare una scelta all'interno del mercato? Per spiegarlo è utile l'esempio dei prezzi delle merci. Di Nuoscio, interprete di Hayek, mette al centro del discorso l'arche-

²⁴ *Ivi*, pp. 80-83.

²⁵ *Ivi*, p. 89.

tipo del *prezzo* quale elemento interpretativo attraverso cui gli attori svolgono le più elementari funzioni economiche. Il prezzo non è solo il risultato del lavoro, della materia impiegata e delle mediazioni commerciali, ma rappresenta un nucleo comunicativo. È qui che, scrive Di Nuoscio, si realizza plasticamente la svolta ermeneutica, essa “nel campo dei prezzi pone al centro dell’attenzione la soggettività dell’interpretazione del consumatore e dell’imprenditore, i quali cessano di essere (come nell’economia neoclassica) anonimi valutatori di alternative standard, uguali per tutti, considerate solo come relazioni quantitative che presuppongono una omogeneità di condotta e di messaggio trasmesso dal prezzo, per diventare protagonisti, nelle vesti di interpreti, di quel processo di comunicazione di trasmissione di informazioni veicolato dal sistema dei prezzi”²⁶. Come si è cercato di spiegare il cammino della soggettività dotata di una razionalità cognitiva va da Foucault, interprete del potere politico ed economico e per questo amante del soggetto, passa per Boudon e giunge all’ermeneutica economica. Possiamo ritenere che queste esperienze teoretiche con i loro limiti e i tentativi di chiarificazione portino e crediamo debbano condurre la riflessione all’individuo nella sua soggettività storica. Nel percorso prescelto il filo rosso rimane sempre la storia e l’unione tra scienza e vita. Anche il paradigma boudoniano non fonda l’archetipo di un intelletto uguale a se stesso, la sua ragione storicizzata consiste infatti nel rendere giustizia del mutamento della realtà e allo stesso tempo delle categorie d’analisi. La razionalità non ha come garanzia di verità alcuna divinità ma solo il proprio incessante sforzo verso la razionalizzazione che è la fatica di far coincidere lo sguardo con l’oggetto, la percezione con l’oggettività, gli strumenti con gli obiettivi. In questo solco, la ragione, a partire da Boudon e dal superamento della teoria della scelta razionale, rimane soggetta solo a se stessa e per questo sperimenta la fallibilità, la diacronicità tra percezione e reazione, tra interpretazione e conquista dell’evidenza. L’esercizio della razionalità nel pensiero contemporaneo infatti descrive ancora una volta il tentativo di una sintesi validante tra il particolare dell’e-

²⁶ *Ivi*, p. 127.

sperienza individuale e l'universalmente condiviso. Presupposto per la conoscenza nel campo delle azioni rimane allora l'intersoggettività: il soggetto interpreta le proprie decisioni a partire da quelle degli altri attori. Si tratta di un'ermeneutica non solamente ad uso dello scienziato sociale ma che impregna i singoli attori che conferiscono con il loro sguardo senso e significato alla realtà nella quale sono immersi. In questo sentiero l'unico modo che ha la filosofia morale (e con ciò torniamo alle premesse) di conoscere l'uomo sono le sue azioni, esse infatti appartengono all'esperienza comune e sono ciò che si staglia alla fine dei processi razionali. In questo senso la vita pratica è il testo grazie al quale è possibile dire qualcosa sull'umano. Le scienze sociali trovano nel principio dell'azione la base dell'indagine mentre gli attori la rete dell'esperienza attraverso cui sviluppano le strategie comportamentali nella vita e sulla vita. Il paradigma al quale bisogna tendere dunque è quello di una soggettività mai isolata ma comunicante che si costruisce a partire da un'individualità viva, non astratta, in connessione con la vita e la storia e che accetti la parzialità e la fallibilità come ferita originaria. In questa prospettiva si può parlare di uno storicismo boudoniano, anche se inconsapevole, soprattutto se riferito alla metodologia delle scienze sociali. Il modello di razionalità che decide a partire dalle *buone ragioni* infatti non può che trovare un orizzonte di senso nella storia, una costruzione di senso fondata sulle interazioni e le mediazioni ermeneutiche dei rapporti sociali. L'intelletto ricostruisce e dà senso al magma delle azioni individuali che in assenza di un'ermeneutica rimarrebbero frammentate e astratte e per questo non decifrabili nel loro svolgimento. Boudon condividerebbe con il Capograssi dell'*Analisi dell'esperienza comune* l'alleanza tra ragione e storia nella concretezza del soggetto che costruisce orizzonti di senso. Il compito della filosofia è quindi quello di tornare, come scrive Tessitore in alcune dense pagine su Capograssi, "non all'individuo empirico o isolato, già vocato al solipsismo teorico e pratico. E bisogna farlo, come si può, senza uscire dal pensiero moderno, seguendo il destino dell'azione che è l'esperienza autentica dell'individuo non empirico né isolato (e tuttavia non incarnazione provvisoria dello spirito assoluto) *in fedeltà all'esigenza che lo contraddistingue e fa*

la sua nobiltà: ricollegare la realtà al pensiero e riaccostare la vita alla ragione”²⁷. Una ragione che, come abbiamo cercato di dimostrare, si inarca tra le pieghe della storia e della soggettività e che ha nell’azione dell’individuo, come dice Capograssi, il suo compimento.

Bibliografia

- Boudon R., *Teoria della scelta razionale o individualismo metodologico*, in D. Antiseri et al, *Teorie della razionalità e scienze sociali*, Luiss University Press, Roma 2004.
- Boudon R., *Le juste et le vrai. Etudes sur l’objectivité des valeurs et de la connaissance*, Fayard, Parigi 1995; trad. it., *Il vero e il giusto. Saggi sull’obiettività dei valori e della conoscenza*, Il Mulino, Bologna 1997.
- Boudon R., *Renouveler la démocratie*, Odile Jacob, Parigi 2006; trad. it., *Elogio de senso comune. Rinnovare la democrazia nell’era del relativismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.
- Campesi G., *Soggetto, disciplina, governo. Michel Foucault e le tecnologie politiche moderne*, Mimesis, Milano 2011.
- Croce B., *Storia del Regno di Napoli*, Laterza, Bari-Roma 1967.
- Di Nuoscio E., *Le ragioni degli individui*, con un commento di Raymond Boudon, Rubbettino, Soveria Mannelli 1996.
- Di Nuoscio E., *Ermeneutica ed economia. Spiegazione e interpretazione dei fatti economici*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014.
- Foucault M., *Naissance de la Biopolitique*, Gallimard, Parigi 2004, trad. it., *Nascita della biopolitica*, Feltrinelli, Milano 2015.
- Foucault M., *Le sujet et le pouvoir* in H. Dreyfus, P. Rabinow, *Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Chicago University Press, Chicago 1982.
- Hedstrom P., *Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge 2005; trad. it., *Anatomia del sociale. Sui principi della sociologia analitica*, Bruno Mondadori, Milano 2006.

²⁷ F. Tessoro, *Comprensione storica e cultura. Revisioni storicistiche*, Guida, Napoli, 1979, p. 393.

- Marzocca O., *Introduzione, traduzione e cura a M. Foucault, Biopolitica e liberalismo. Detti e scritti su potere ed etica, 1975-1984*, Medusa Editrice, San Giorgio a Cremano 2001.
- Piattelli Palmarini M., Motterlini M. (a cura di), *Critica della ragione economica*, Il Saggiatore, Milano 2005.
- Putnam H., *Ethics without Ontology*, Harvard University Press, Cambridge 2004; trad. it., *Etica senza ontologia*, Bruno Mondadori, Milano 2005.
- Revel J., *Michel Foucault, un'ontologia dell'attualità*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.
- Scoppettuolo A., *Etica economica e teoria dell'azione. Ragione, individuo e società in Raymond Boudon*. Con un inedito in traduzione italiana e una lettera di R. Boudon, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.
- Tessitore F., *Comprensione storica e cultura. Revisioni storicistiche*, Guida, Napoli, 1979.

Libri consigliati



Francesco Paolo Casavola

L'etica pubblica tra valori e diritti

Cittadella Editrice, Assisi 2015 – pp. 123 – € 11,90

In tempi difficili – attraversati dalla non più accettabile schizofrenia tra l'esaltazione della necessità di una etica pubblica ed il sostanziale disprezzo per essa – nei quali tutti i possibili ancoraggi per una vera, solida e condivisa etica pubblica sembrano divelti in nome dell'individualismo esasperato e dei desideri egoistici di gruppi e di clan rivendicati con arroganza in nome dei diritti, a cui la comunità deve necessariamente offrire garanzie legali, la riflessione di Casavola appare una generosa e caparbia rivendicazione controcorrente. Lo sviluppo dell'argomentazione si giova naturalmente anche della straordinaria capacità di Franco Casavola – Ordinario di Storia del diritto romano nell'Università di Napoli "Federico II" prima di rivestire l'incarico di Presidente della Corte Costituzionale – di attingere alle fonti greche e romane, e alla filosofia giuridica e politica del mondo classico.

Se si sceglie di definire *etica pubblica* intendendola come *ragione pubblica*, così come la definì nel 1997 John Rawls in un saggio apparso

anche in traduzione italiana («L'idea di ragione pubblica definisce al livello più profondo i valori morali e politici di base che in una società democratico-costituzionale devono dare forma al rapporto tra potere politico e cittadini, e tra un cittadino e l'altro»), allora si comprende lo spettro vasto che nelle due parti del suo agile volume l'Autore ha inteso dare all'oggetto del suo studio, dagli *Orizzonti fondativi* ai *Nodi critici attuali*. Cosicché, se la prima parte indaga sulla relazione tra umanesimo e scienza (giacché tale rapporto fortemente influisce sulla identificabilità di una etica pubblica) fino alla drammatica rilevazione della volontà di potenza che, in nome della scienza che si dichiara eticamente incontrollabile, l'azione umana crede di poter esercitare sui limiti *naturali* della vita e della morte, straziandone il velo di mistero, la seconda parte affronta temi bioetici che rispondono alle sollecitazioni suscitate in precedenza (i trapianti, o quei gangli essenziali della vita associata contemporanea che sono costituiti dalla ricerca di un'etica dell'informazione come dal correlato problema della centralità del processo educativo).

Il punto più delicato, però, che il volume affronta è significativamente quello della *multiculturalità* (sono grato a Casavola di aver usato un nome diverso e di non aver fatto riferimento a quella fonte di equivoci e ipocrisie che va sotto il nome di *multiculturalismo*, la formula che fornisce l'alibi ad ogni oppressione all'interno delle singole comunità, disconoscendo i *diritti personali* che vengono assoggettati alle logiche di gruppo, di clan, di etnia, in un rinnovato controllo "paramafioso" delle appartenenze alle singole sottocomunità che intendono sottrarsi alla *legge comune*, e quindi all'etica pubblica sottostante). Che si tratti di esorcizzare una contraddizione evidente emerge dalle stesse, avvedute e preoccupate espressioni usate da Casavola, quando scrive della *multiculturalità*: «sbaglieremmo se qui intendessimo una pura e semplice riaffermazione del principio di uguaglianza nato e applicato nelle società omogenee. Non si tratta di aggiungere all'uguaglianza degli individui quella delle collettività, o di sostituire quella con questa. Il problema è più complesso. I singoli appartenenti a minoranze nazionali chiedono tutela per la loro appartenenza alla collettività di minoranza» (p. 81).

Inevitabilmente un autore della tempra di Casavola si avvede del rischio anche di questa mutata formulazione, e lo evidenzia: «L'alterazione della categoria socio-politica e giuridica della cittadinanza avviene sulla base dei gruppi di appartenenza. Si parla da molti autori in proposito di cittadinanza culturale o multiculturale, di cittadinanza differenziata o più incisivamente di cittadinanza post-nazionale; ma in verità il modello pluralista sin qui descritto pone una grave questione. Se una persona rifiuta il gruppo di appartenenza e vuole uscirne, la protezione di questo diritto individuale di libertà è compatibile o incompatibile con la tutela delle identità collettive? Se chiamiamo cittadinanza democratica quella che reclama l'esercizio di libertà della persona, dovremmo dedurre che la appartenenza non elettiva ma ascrivibile alle minoranze nazionali confligga con la cittadinanza» (p. 82).

La questione – così ben analizzata e proposta – riceve però una risposta condizionata dalla preoccupazione di Casavola di voler garantire ad ogni costo le diverse identità *culturali* (col rischio che ciò accada anche a danno delle libertà personali). Riconosce, infatti, con qualche sofferenza l'Autore – il quale definisce *falso pregiudizio* la diffusa pretesa di *mondi etnicamente separati* (fino all'applicazione, per esempio in Gran Bretagna, del codice penale) di rivendicare quella distinzione territoriale e culturale che ha infine creato il «brodo di cultura» custode della crescita di terroristi e combattenti della jihad nelle nazioni europee, che «una tale situazione genera conflitti interni, localistici, xenofobia se si muove dal falso pregiudizio che i gruppi di immigrati rivendichino una separatezza istituzionale quasi a ricostituire in scala le nazioni di provenienza nello Stato ospitante. In realtà essi chiedono l'identità di sé traverso il proprio gruppo» (pp. 82-83).

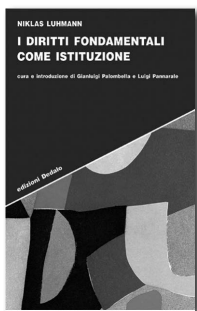
Ma lo stesso Casavola, portando in fondo il ragionamento, poi ammette: «il che ricondurrebbe l'intero fenomeno nell'orizzonte dei diritti di libertà della persona se a materiare l'identità traverso una maggiore rilevanza e visibilità del gruppo di appartenenza non giocassero fattori religiosi che sono quelli più resistenti ai fenomeni di integrazione» (p. 83). Il problema è che nella spiritualità di religioni «guerriere e conquistatrici» (come in specie l'Islam) è mancata quella che per il Cristianesimo è stata rappresentata dall'autorità della rifles-

sione sulla *Lettera a Diogneto*, la quale anche nei tempi più duri del *temporalismo* della Chiesa cattolica l'ha preservata dalla tentazione di liquidare la distinzione tra Dio e Cesare, tra spirituale e temporale. Infatti l'Autore non esita a considerare come si possa ritenere che «l'ipotesi inquietante è quella del potere giuridico riconosciuto alle minoranze di imporre pratiche tradizionali ai loro membri anche quando queste tradizioni contrastano con diritti umani fondamentali e con principi costituzionali. Si citano in questa ipotesi le pratiche in uso tra immigrati da paesi arabi e asiatici del matrimonio combinato forzato, della discriminazione sessuale nel diritto di famiglia e nella istituzione scolastica, della clitoridectomia e della infibulazione. Lo Stato democratico può adottare in questi casi, in luogo del modello pluralista quello liberale della riconduzione di tutti i cittadini al principio di uguaglianza?» (p. 84). Opportunamente Casavola annota: «Una società liberale concede ai suoi membri di praticare la propria fede e di fare nuovi adepti (il proselitismo è permesso), di mettere in discussione la dottrina della propria Chiesa (l'eresia è permessa), di respingere la fede per abbracciarne un'altra o nessuna (l'apostasia e l'ateismo sono permessi). Una simile rappresentazione dei compiti dello Stato laico consente di coniugare diritti fondamentali della persona e libertà religiosa dei gruppi, a patto però che il gruppo di minoranza accetti le regole del gioco derivanti dal principio costituzionale di laicità. Questo non accade nel rapporto con i gruppi di confessione islamica. L'Islam è religione ed insieme ordine sociale e politico confessionale in cui domina la disuguaglianza nel senso delle superiorità del credente sull'infedele, dell'uomo sulla donna, del marito sulla moglie» (pp. 84-85). Ed in conclusione: «Può accadere che questi gruppi giungano a chiedere di esercitare una giurisdizione domestica sui propri membri. Ma lo Stato costituzionale delle democrazie pluralistiche non potrà mai abbandonare a quella pretesa la libertà individuale, parametro universale della legittimità dei suoi poteri».

Insomma il problema sta proprio in questo cuneo indicato da Casavola: un multiculturalismo che enfatizzi la pluralità, ma negando – con una contraddizione ineliminabile – l'universalismo cosmopolita, rinchiudendosi nelle differenze che ostacolano la *fusione degli orizzonti*,

contraddice tutto l'orizzonte dello Stato costituzionale di diritto, dei principi di eguaglianza, del fondamento comune della libertà. L'esito è l'innalzamento di continue barriere segregazioniste (e quindi di fatto discriminanti) che all'interno celano, legittimandoli, anche gli abusi, fino alla aberrante glorificazione della società multiculturale come società, in realtà multirazziale, segnata da reciproche segregazioni e discriminazioni. L'incredibile riconoscimento da parte di Stati europei addirittura – come prima si accennava – della praticabilità di *giurisdizioni speciali separate* (giurisdizione domestica, la definisce Casavola) è la resa di fronte alla pretesa liquidazione dello Stato di diritto (reso peraltro ancora più fragile ed esposto dalle diverse interpretazioni dei riferimenti ai *valori politici* e costituzionali che dovrebbero influenzare l'attuazione del diritto e delle leggi), proveniente da culture politiche che al principio di legalità non sono mai arrivate. L'integrazione è invece possibile solo se i soggetti interessati sono *disponibili* all'integrazione effettiva attraverso l'accettazione di regole *comuni*, e non alla mera coesistenza precaria che non giunge mai condivisa, cioè, per l'appunto, ad una credibile *etica pubblica*.

Giuseppe Acocella



G. Palombella, L. Pannarale (a cura di), N. Luhmann

I diritti fondamentali come istituzione

Dedalo, Bari 2002 – pp. 315 – € 18,00

Il volume *I diritti fondamentali come istituzione* pubblicato per i tipi della Dedalo, con la traduzione di Stefano Magnolo, è l'edizione italiana di *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie* del 1965 e rappresenta il secondo lavoro monografico dell'Autore e, dunque, come ricordano i curatori Gianluigi Palombella e Luigi Pannarale nell'Introduzione italiana al testo, ci si trova di fronte a quelli che costituiscono i primi passi dell'intensa attività di ricerca di Luhmann che si concluderà solo con la morte dell'Autore nel 1998: «[...] la sua produzione è pressoché sterminata: 46 opere monografiche, sei volumi scritti con altri autori, tra i quali il citatissimo *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung?* insieme a Jürgen Habermas e, da ultimo, *Teoria della società* insieme a Raffaele De Giorgi [...] e 417 saggi apparsi in tutte le più importanti riviste sociologiche e in alcuni volumi collettanei» (p. 6, Introduzione all'edizione italiana).

Di fronte a tale mole di lavoro, il volume oggetto della nostra attenzione costituisce un prezioso ausilio per indagare il pensiero di Luhmann in quelle che saranno le evoluzioni e gli approfondimenti scientifici del sociologo tedesco. È in questo testo che Luhmann «pone le premesse della sua critica al pensiero parsonsiano» (p. 9, Introduzione all'edizione italiana), difatti: «La teoria dei sistemi sociali di Luhmann, nel prendere le distanze da Parsons, si definisce funzional-strutturalistica proprio perché antepone il concetto di funzione a quello di struttura, essa, inoltre, non fa più riferimento ad un concetto biologico, ma ad un concetto matematico di funzione, quale relazione

d'interdipendenza fra di esse» (p. 10, Introduzione all'edizione italiana) nella convinzione che «la prospettiva funzional-strutturalistica consente di problematizzare anche le strutture, che solo arbitrariamente potevano essere considerate come già date¹ e affrontare il problema dei processi che portano alla creazione delle strutture insieme al significato della formazione stessa dei sistemi» (p. 11, Introduzione all'edizione italiana).

Ma al di là di queste importanti motivazioni di ordine epistemologico se ne aggiunge un'altra che, per la sua portata, riporta all'attenzione questo denso lavoro dell'Autore. Difatti, come noto, l'Occidente contemporaneo si trova dinnanzi alla grande sfida della globalizzazione (tanto annunciata nei decenni che ci precedono), il multiculturalismo (definito da più parti "Scontro di civiltà" e che nella sua radice estrema e negativa ha condotto al terrorismo Jihadista degli ultimi tempi) e il fenomeno delle migrazioni di massa che si muovono dal Sud del mondo.

La prospettiva Luhmanniana, qui esposta, consente al sociologo (e in particolar modo al sociologo del diritto) di mettere in discussione la questione dei diritti fondamentali, inseriti nelle costituzioni, come espressioni di norme sovraordinate ed espressione di valori condivisi. I diritti fondamentali non sono pertanto immutabili ed eterni² ma sono dei fatti sociali esposti alla mutevolezza della storia e della società ma, al tempo stesso, sono – in senso sociologico – delle aspettative generalizzate di comportamento che si sono affermate «[...] nelle società caratterizzate da un elevato livello di complessità e, conseguentemente, da una differenziazione di tipo funzionale». In tal modo, Luhmann sfugge all'interpretazione filosofico-giuridica che si ferma all'analisi del pre-giuridico e pre-statuale (all'analisi della legittimità), del piano prettamente legato alla gerarchia delle fonti del diritto (positivismo),

¹ Su questo mi permetto di segnalare: D. Forestieri, *Il mondo dato per scontato: società, istituzioni e paradigmi di senso*, Nuova Cultura, Roma 2010.

² Sul piano della riflessione filosofico-giuridica sarà N. Bobbio ad affrontare con completezza la questione dei diritti umani, della loro fondazione e del loro divenire storico nel suo ormai famosissimo N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990.

del piano del potere ovvero della forza per la produzione, lì amministrazione, del controllo e l'imposizione coercitiva della norma nella società (efficacia). Giacché il compito dei diritti fondamentali non è quello di realizzare una differenziazione di strutture ma di mantenere la differenziazione che struttura l'ordine complessivo (p. 123) e dato che, in questa visione, lo Stato è un sottosistema della società, la differenziazione dei diritti fondamentali riflette la differenziazione e l'organizzazione dello Stato e, dato che non sempre lo Stato persegue l'obiettivo di garantire dei "diritti", secondo Luhmann in alcuni casi possono essere compromesse e violate le condizioni che permettono agli individui di autorappresentarsi come persone³ (si pensi agli Stati totalitari che in ragione di altri principi quali ad es. ordine e sicurezza negano i diritti di libertà, proprietà, ecc...) ma, com'è ovvio l'ordine sociale non deve consentire solo l'autorappresentazione ma deve anche assicurare una sufficiente complementarità delle aspettative di comportamento (uguaglianza).

I temi trattati da Luhmann nel volume sono, dunque, libertà, uguaglianza, proprietà, diritto di voto che non è una riflessione, si badi, di stampo giuridico (nel senso di dogmatica giuridica che assegna una priorità costituzionale ai diritti fondamentali) ma una maturata consapevolezza che senza determinati presupposti vi sarebbe un'impossibilità strutturale della società differenziata, l'alternativa non esiste e sarebbe il ritorno alle società primitive (p. 35, Introduzione all'edizione italiana). La volontà di non considerare il tema dei diritti fondamentali come valori inviolabili consente alla Sociologia di interrogarsi così sulla loro funzione e «[...] la vecchia *ratio* dell'accordo è sostituita con quella nuova del confronto» (p. 39).

Secondo Luhmann, «La formazione di un sistema relativamente autonomo per l'amministrazione burocratica (Stato) [...] è parte del generale processo di differenziazione sociale ed è possibile solo se l'ordine sociale nel suo complesso realizza i presupposti per la sua differenziazione funzionale, ma è destinata al fallimento se la società non ha

³ Su questo D. Forestieri, con la Prefazione di G. Acocella, *Diritto e persona: prospettive sociologico-giuridiche tra Otto e Novecento*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

raggiunto un adeguato stadio di sviluppo, ovverosia se la sfera politica si svincola violentemente da un ordine sociale ancora indifferenziato e diventa autonomo troppo precocemente» (p. 53). Tale riflessione pare così utile alla spiegazione di una certa ingegneria sociale che vuole costruire democrazie evolute (si pensi alla primavera araba e al suo precoce incrinarsi)

Il comportamento sociale, in tal prospettiva, non si fonda su un'esperienza comune ma su "garanzie del sistema" che assicurano specifici "ruoli" in corrispondenza di un determinato agire sociale ma è anche vero che la positivizzazione del diritto apre nuove problematiche poiché esso perde alcune funzioni garantite in un ordine istituzionalizzato e si devono cercare degli equivalenti funzionali per orientarne l'azione, da ciò il necessario affidamento del diritto al sistema politico che espone però il diritto stesso alla perdita di antiche prerogative quali legittimazione e limitazione del potere. Dunque «Lo stato, che pone il diritto, non può più farsi scudo del diritto» (p. 83), lo scudo del diritto è "infranto". Da qui la necessaria urgenza e «[...] il concorso di numerose istituzioni sociali (e mai solo giuridiche), che stabilizzino come tale la differenziazione dell'ordine sociale» (p. 83). La contrapposizione fra individuo e società, fra autorappresentazione di sé e Stato, fra singolo e interesse collettivo⁴, costringe gli ordini sociali differenziati «a dotarsi di una serie di dispositivi di "generalizzazione della comunicazione" [...]. In un simile contesto hanno una funzione importante, in particolare, la generalizzazione materiale di aspettative di comportamento [...]» (p. 141) in tal senso assume una rilevanza fondamentale la cultura anche nella sua specificazione di "comunicazione pubblica" e di socializzazione normativa. Secondo Luhmann in alcuni paesi in via di sviluppo non si ha la cognizione del diritto come sostegno strutturale dell'ordine sociale differenziato ma esso viene trattato come uno strumento del sistema politico (p. 271), strumento che rischia di finire nelle mani di un potere contingente, così

⁴ D. Forestieri, *La legge delle contrapposizioni nella logica degli opposti: il riconoscimento del sé, la società e il diritto* in C. Cipolla, G. Boccia Artieri, L. Fassari (a cura di), *Innovazioni tecnologiche e disuguaglianze territoriali*, FrancoAngeli, Milano 2012.

come ricorda G. Acocella nel suo *Etica, diritto, democrazia. La grande trasformazione*, a maggior ragione in un'epoca di globalizzazione⁵. Un potere contingente che Acocella nomina come *potere invisibile*, concordando con le tesi di Bobbio esposte in *Il futuro della democrazia*, secondo cui la vera «promessa non mantenuta dalla democrazia reale rispetto a quella ideale è la eliminazione del potere invisibile [...] Che la democrazia fosse nata con la prospettiva di fugare per sempre dalle società umane il potere invisibile per dar vita a un governo le cui azioni avrebbero dovuto essere compiute in pubblico, è ben noto»⁶. In realtà – aggiunge Acocella – «La nuova fase *sembra* dominata da un potere che proprio sulla visibilità totale ha scommesso per esercitare il suo dominio»⁷. Vi è, però, un rischio nell'acquisizione artificiale del consenso, nell'affermazione del *potere invisibile*, espressione che: «ha assunto negli ultimi anni un suono ulteriormente sinistro se riferito al peso invadente assunto dai poteri – come la scienza, la tecnica, la finanza, il mercato, a proposito della relazione da instaurare tra questi e la razionalità – che appaiono interessati a determinare gli indirizzi politici, e che costituiscono l'altra faccia del potere *visibile*»⁸.

Secondo la prospettiva Luhmanniana, poi, il richiamo a valori condivisi non consente la sopravvivenza di un ordine sociale differenziato perché ad esempio «Sul piano dei valori non si può condurre una discussione sensata con il mondo orientale, che è privo di diritti fondamentali». Ma a Luhmann sfugge il problema della socializzazione a

⁵ Sul piano del diritto, G. Acocella richiama la lezione di P. Grossi a proposito del fatto che lo storico del diritto identifica e delinea «istituti giuridici a carattere universale», sottolineando che: «globalizzazione, dal punto di vista giuridico, significa la messa in opera, da parte di una prassi economica forte, di principi, strumenti, istituti giuridici a carattere universale o comunque tendenti all'universalismo, che si pongono alternativi ai diritti ufficiali degli Stati e che contano soltanto sulla adesione spontanea dei privati e sulla decisione dei casi controversi da parte di giudici privati». P. Grossi, *La cultura del civilista italiano. Un profilo storico*, Giuffrè, Milano 2002, p. 162 citato in G. Acocella, *Etica, diritto, democrazia. La grande trasformazione*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 63.

⁶ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino ed. 1984, pp. 9-10.

⁷ G. Acocella, *Etica, diritto, democrazia. La grande trasformazione*, op. cit., p. 38.

⁸ G. Acocella, *Ivi*, p. 39.

tali aspettative di comportamenti e che i diritti fondamentali senza un solido "ancoraggio" sono così esposti al vento del cambiamento ma in maniera più grave alla contingenza sociale e che l'agire sociale può così rimanere "svincolato" dai suoi vincoli costituzionali. Si riapre anche nella prospettiva sociologico-storicista la problematica della fondazione e del suo ancoraggio a principi fermi.

D'altra parte, il nostro Autore afferma che «Per mantenere la differenziazione al livello raggiunto attualmente, sono necessari i diritti fondamentali, oppure equivalenti funzionali, finora non ancora scoperti» (p. 291). Dunque, a prescindere dalla loro fondazione e dalle ragioni della loro condivisione, i diritti fondamentali costituiscono un presupposto essenziale per le società contemporanee altamente differenziate e complesse. Sul piano della promozione dei diritti umani già si esprimeva Maritain nella sua via pratica al diritto comune: «Io sono ben convinto – osserva nell'Introduzione al contributo dato dall'UNESCO alla preparazione della Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948 che era stato incaricato di redigere – che il mio modo di giustificare la credenza nei diritti dell'uomo e l'ideale di libertà, di uguaglianza, di fraternità, è l'unico che sia saldamente fondato sulla verità. Ciò non mi impedisce di concordare su queste convinzioni pratiche con coloro che sono convinti che il loro modo di giustificarle, del tutto diverso dal mio o opposto al mio nel suo dinamismo teorico, sia ugualmente il solo fondato sulla verità»⁹. Altra via di fuga da questi "crucci" è stata individuata da Rawls in quello che egli ha definito *overlapping consensus*¹⁰, come forma di accordo su alcuni principi che possano essere accettabili anche da chi professa convinzioni diverse

⁹ J. Maritain, *Introduction aux textes réunis par l'UNESCO*. Autour de la nouvelle déclaration universelle des droits de l'homme, in *Euvres complètes*, IX, p. 1206. Nell'introduzione (luglio-agosto 1948) ai contributi dell'UNESCO alla preparazione della Dichiarazione universale, J. Maritain sottolinea che gli uomini possono incontrarsi in questa Dichiarazione comune senza necessariamente concordare sulle sue giustificazioni ultime.

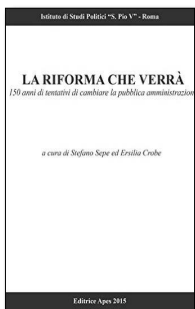
¹⁰ J. Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Harvard 1971, ed. it. J. Rawls, *Teoria della giustizia*, Sebastiano Maffettone (a cura di), Trad. di Ugo Santini, Feltrinelli, Milano 1982.

mentre da Habermas è stata individuata la “sfera pubblica” come spazio privilegiato ed ideale della discussione¹¹.

In epoca contemporanea, di fronte a flussi migratori di vasta portata, terrorismo ecc..., gli Stati devono, però, fronteggiare il paradosso della fattualità delle Costituzioni e dei diritti fondamentali scritti e si trovano dinnanzi alla difficoltà della loro applicazione pratica e coerente. Oggi la questione principale che investe i diritti fondamentali non è più tanto la ricerca della loro fondatezza o la loro condivisione e consapevolezza, almeno per quanto riguarda il mondo occidentale, piuttosto la questione della loro applicazione concreta, che implica il problema delle risorse economiche oltre che la volontà politica di darne applicazione (si pensi ai movimenti anti-immigrati o compagini politiche che radicalizzano le posizioni di pensiero nei confronti del fenomeno migratorio).

Diego Forestieri

¹¹ *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (Habil.), Neuwied 1962 (nuova ed.: Frankfurt a.M. 1990). Trad. di Augusto Illuminati, Ferruccio Masini e Wanda Perretta, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari 1971.



S. Sepe, E. Crobe (a cura di)

*La riforma che verrà. 150 anni di tentativi
di cambiare la Pubblica Amministrazione*

Apes, Roma 2015 – pp. 547 – € 35,00

La parola “riforma” ha perso nel tempo quel riferimento all’idea di cambiamento organico, strutturale e strategico che accompagnava una volta la volontà di modificare il retaggio dello Stato prefascista e di quello fascista. Ed è impiegata ormai per dare importanza a qualunque intervento legislativo su qualunque materia, anche nell’incertezza dell’esito parlamentare.

Da questo punto di vista il titolo che Stefano Sepe ed Ersilia Crobe propongono va letto piuttosto come sottotitolo¹. E quello che è attualmente il sottotitolo esprime piuttosto la mesta opinione degli autori: 150 anni di *tentativi di cambiare* la PA. Dopo di che mettere il titolo al futuro è al tempo stesso una chiosa ironica e – diciamo così – uno sguardo all’infinito. Il professore Francesco Bonini, del resto, accenna a questo aspetto nella sua prefazione.

Questo testo si compone di tre parti. Le prime cento pagine saranno il senso di questa lunga criticità. E le *parole* impiegate per fare i titoli di questa analisi sono eloquenti: riforme *inattuate* / tra *mito* e *realtà* / i *tentativi* / un incontro *mancato* / anni che *avrebbero potuto* cambiare / tempo *perduto*.

¹ S. Sepe, E. Crobe (a cura di), *La riforma che verrà. 150 anni di tentativi di cambiare la pubblica amministrazione*, prefazione di F. Bonini, Apes, Roma 2015. La presentazione del volume a cui si riferisce questo contributo si è svolta nell’Aula Magna dell’Università Lumsa di Roma il 23 aprile 2015 con gli interventi di Francesco Bonini, Giuseppe Acocella, Paolo De Nardis, Fulvio Lanchester, Carlo Mosca e Stefano Rolando.

C'è quasi più ottimismo nella seconda parte del volume, quella che raccoglie una poderosa – pur se non esaustiva, come dicono gli autori – documentazione: il *modello* Cavour / il *reformismo* pragmatico (riferito a Giolitti) / la *razionalizzazione* / la *riorganizzazione* / dibattiti e *proposte* / eccetera.

La terza parte raccoglie opinioni: il taglio scientifico-politico porta ad *unità di tempo e luogo* il dibattito più che secolare. Un'idea brillante per dare corpo allo stereotipo. Come quando leggiamo un secolo di pareri sulla crisi del cinema o sulla rinviabilità delle cure dimagranti.

Naturalmente il punto di vista che si vuole assumere sulla questione diventa rilevante. Abitualmente il punto di vista prevalente è quello dei giuristi. E quando di questo tema discutono i giuristi essi trovano nelle lettera delle norme i vizi e le virtù dei processi attuati o inattuati. Quando ne discutono i politici il paradigma è piuttosto quello della volontà. Quando ne discutono gli economisti al centro dell'analisi sono gli interessi. Quando ne parlano i giornalisti o essi trovano il sospettato, il mandante e il fattaccio nascosto oppure non riscontrano quella che chiamano “la notizia”, decretando così la legittimità del disinteresse. Se ne parlano i funzionari deve trattarsi di un processo circolare e simmetrico in cui è provato che c'è riscontro nelle carte di ciò di cui si parla: come si sa lo stereotipo vuole che essi non siano sedotti dalla realtà ma dal fatto che ad una carta corrisponda un'altra carta.

Mi si consenta di dire che il punto di vista con cui ho apprezzato il lavoro di questi due miei amici – che, come ha ricordato il prefetto Mosca, hanno solcato a lungo anche le mie acque, come è stato per il loro recente ottimo testo *La comunicazione partecipata* a cui ho collaborato² – è quello di chi è tornato al nord dopo mezza vita trascorsa a Roma, soprattutto nelle istituzioni; e di chi – per reagire alla minaccia propagandistica contenuta nella comunicazione delle istituzioni – si è

² S. Sepe, E. Grobe, *La comunicazione partecipata. Narrare l'Azione pubblica coinvolgendo i cittadini*, Prefazione di S. Rolando, Postfazione di M. Sorice, Luiss University Press, Roma 2014.

soprattutto dedicato al carattere partecipativo della relazione tra cittadini e Stato e quindi al carattere relazionale della democrazia.

Partendo da questa premessa vorrei dire che il tema che ha guidato la mia attenzione nel percorso storico che il libro attraversa è forse quello di cercare di cogliere – o di intuire – *quale domanda di riforma sia venuta o perlomeno sia rintracciabile nella società italiana*. Premessa per capire (magari in altra sede) chi è stato più sconfitto nei diversi tentativi mancati e a chi non si è voluto dare soddisfazione facendo venire meno attesi provvedimenti di trasformazione.

Come ha già detto il professore De Nardis, la relazione *P.A.-società italiana* va letta come una “mutua influenza” e in essa va ricercata la domanda o l’assenza di domanda di riforme.

Farò solo pochi esempi e cercherò di riferirli in prevalenza al tema nodale dell’Unità d’Italia, cioè al più importante e al tempo stesso fragile cuore del patrimonio istituzionale del paese: il tema del *rapporto nord e sud* (giacché come spiega spesso Piero Bassetti l’alta velocità ha tolto di mezzo il tema del “centro” essendo, per evidenze funzionali, o connesso al nord o connesso al sud).

Prendiamo la domanda storica, formatasi nel corso di almeno duemila anni, di rispetto vincolante delle autonomie territoriali in rapporto alla forma di Stato, attorno a cui la maggioranza parlamentare cavouriana della prima fase della Nazione ricomposta avrebbe potuto e forse anche voluto accogliere la proposta federalista avanzata dai repubblicani settentrionali e a cui avrebbero potuto aderire anche alcune classi dirigenti meridionali per lenire la perdita di una storia simbolicamente forte, sconfitta dai piemontesi e dai garibaldini. Il progetto di fare come la Svizzera – ovvero a fare come l’America – fu vanificato perché l’esistenza al sud del brigantaggio e in larga parte del paese del presidio micro-territoriale delle parrocchie fece preferire il modello francese accentrato e prefettizio.

Da questa contraddizione nacque un progetto di pubblica amministrazione da cui non si è mai più usciti. Prolungandone la natura inadatta ai caratteri socio-culturali di un paese poco verticale, poco gerarchico. Che necessitava – come ricorda lo scritto di Giorgio Pastori, contenuto nel libro, a commento del Rapporto Giannini – di

“*modelli differenziati*”³. Pur se il fare “*una Nazione e una Amministrazione*” dice molto alla mia sensibilità di ex funzionario dello Stato, dico anche che non avere favorito un rapporto flessibile tra cittadini e “loro amministrazioni” ha reso la PA, per una parte prevalente dei cittadini stessi, “cosa estranea”. Gli studi sul civismo e i territori di Robert Putnam ci hanno argomentato molte cose al riguardo, partendo dal rapporto tra capitale sociale e amministrazioni⁴.

Circa il modello economico pubblico-privato connesso al rapporto tra Stato e mercato, i territori industriali e comunque caratterizzati da orientamenti produttivi competitivi hanno immaginato lo Stato estraneo alla cultura di prodotto, mentre i territori legati alla rendita e ad un’economia più arretrata e protetta hanno sostenuto per un secolo il ruolo delle tecnostutture pubbliche nella produzione industriale, mantenendo la spaccatura di un modello che doveva essere integrato e generando culture amministrative a loro volta contrapposte. Il principio di “*economia mista*” teso a tutelare tanto la libertà di iniziativa e dei mezzi di produzione quanto la vocazione sociale dello Stato ha prodotto alla fine distorsioni tanto riguardanti l’assistenzialismo quanto la discutibilità di alcune dismissioni⁵. Da qui la formazione di remore permanenti nell’esprimere, negli ambiti produttivi, una domanda univoca di culture amministrative da sostenere con univoci provvedimenti di riforma.

Alla fine si potrebbe dire che il blocco sociale meridionale ha prodotto culture giuridico-amministrative che assecondando di più il modello

³ *Impressioni sul Rapporto del ministro Giannini sui problemi dell'amministrazione dello Stato. Il giudizio di Giorgio Pastori*, in *Le Regioni*, maggio-giugno 1980; in *La riforma che verrà*, op. cit., p. 522.

⁴ R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993. Ne scrive, tra gli altri, sullo specifico punto e introducendo vari contributi, F. Battistelli, *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, FrancoAngeli, Milano 1998.

⁵ Spunti di riferimento: G. Amato, *Economia politica e istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna 1976; G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in «Quaderni Costituzionali», 1992; C. Fulvio, G. Silei, *Breve Storia dello Stato Sociale*, Carocci, Roma 2005; S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma 2012.

centralistico hanno ribaltato la preliminare dominazione piemontese – che non ha superato il trentennio – dell'apparato dello Stato. Il professor Acoccella ha giustamente ricordato la lettura positiva della "*meridionalizzazione dello Stato*" partendo dalle qualità culturali e giuridiche di quella amministrazione largamente prodotta dal sud. Ma letta nella chiave a cui faccio cenno si comprende che, anche da questo punto di vista, si sono alienati rapporti che sono quelli che, lo dico ancora una volta, generano sane domande di riorganizzazione e di riforma.

Devo però a questo punto dire anche una plateale verità. Che la meridionalizzazione dello Stato italiano non è un colpo di mano del sud. Complice se non artefice è stata soprattutto la borghesia del nord che per più di un secolo – qualche inversione settoriale di tendenza è del tutto recente⁶ – non ha considerato problema proprio assicurare risorse umane dirigenti a quell'apparato, trovando preferenzialmente sbocchi nei mercati del lavoro privati, industriali e professionali.

A differenza di altri paesi europei che hanno fatto crescere in parallelo la *cultura giuridico-amministrativa* rispetto a *quella economico-gestionale* (a cui hanno aggiunto poi, con pari rilievo, *quella sociale-relazionale*, a cui per esempio appartengo), in Italia la cultura giuridico-amministrativa si è collocata (con alle spalle le sue università e i suoi centri di formazione) al vertice delle filiere amministrative dello Stato, consentendo solo negli ultimi venti/trenta anni di ammettere ai vertici di certi ambiti quadri dirigenti formati alle scuole economico-tecnologiche per la gestione dei servizi, ma non cedendo quasi mai l'ambito egemonico del fare regole, procedure e controlli, ambito rimasto in saldo controllo di segmenti sociali, culturali e territoriali di una parte sola del paese.

Quanto alle culture relazionali e sociali esse sono rimaste al terzo e ultimo posto, spesso in condizioni precarie e ammesse solo quando hanno rinunciato a sviluppare progettualità a favore di prestazioni burocratiche e di controllo al di sotto del bisogno con cui esse sono

⁶ Per un recente concorso della Agenzia delle Entrate che prevede 892 posizioni occupazionali nel 2015 tutte al nord (a t.i. con netto di 1.500 €), le regioni del nord hanno espresso 140 mila domande di cui 58.395 dalla Lombardia («Corriere della Sera», 25.4.2015).

impiegate nei paesi più progrediti⁷. Ripeto che la colpa di questa meridionalizzazione è più del nord che del sud. Ma le conseguenze di questo processo sul conflitto tra domanda di cambiamento e resistenza al cambiamento è stata drammatica e a mio avviso letale.

Sia consentito a questo punto un breve cenno personale. Articolato in tre frammenti che riguardano l'inizio e la fine dell'esperienza svolta nell'amministrazione centrale.

- Lasciai la Rai, in cui ero dirigente, per svolgere a cominciare dai miei 37 anni – come direttore generale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – un incarico a cui ero stato chiamato da Giuliano Amato di palpitante interesse: aderire dall'interno al progetto di riforma dello Stato (diciamo configurato nella famosa relazione di Massimo Severo Giannini di pochi anni prima) attorno al tema della chiusura del lungo ciclo culturale del “*segreto&silenzio*” della PA per praticare – con gli esempi (cioè buon esempio e prodotti) e poi caso mai alla fine con nuove normative – il paradigma della trasparenza e dell'accesso. Solo per far cenno e comprovazione al tema della cultura della borghesia settentrionale circa l'Amministrazione dello Stato, ricordo che mia madre – livornese, ma milanesizzata – che era figlia di un prefetto del regno e sorella di un generale di corpo d'Armata (dunque di certo non estranea alle culture dello Stato), alla notizia della mia nomina a direttore generale a Palazzo Chigi, mi telefonò per dirmi con toni dolenti: “*Ma dove sei finito?*”.
- Il secondo cenno desidero farlo alla prima assemblea dei direttori generali dello Stato, a cui partecipai in quel 1985, in una fumosa sala del CRAL del Ministero della Marina, dove io stesso mi posi il quesito: “*Ma dove sono finito?*”. Cinquecento alti dirigenti parlavano uno dopo l'altro con riferimenti a numeri, commi, articoli, testi unici, combinati disposti, eccetera, in cui riconoscevo loro di parlare con grande precisione dei destini della nazione e di non essere quindi io adeguato alla partita. Solo a un certo punto di quell'assemblea capii

⁷ Un trattamento più approfondito in S. Rolando, *Comunicazione, poteri e cittadini. Tra propaganda e partecipazione*, Egea, Milano 2014.

che in realtà stavano parlando solo e soltanto del loro stipendio. E lì mi feci forza per spiegare la missione del mio incarico, che era quello di contribuire a cancellare le astrusità dei linguaggi pubblici misti ai loro segreti e ai loro silenzi. Dimostrando che l'informazione non è un potere da trattenere ma che il suo potere consiste soprattutto nel distribuirlo e che – in quanto bene immateriale – essa non si perde. Non credo di essermi fatto molti amici, ma il percorso che doveva portare presto a un nuovo quadro normativo (la 241 del '90, il d. Lgs 29 del '93 e anni dopo la legge 150⁸) era stato annunciato anche in quell'ambito sindacale un po' restio.

- Da ultimo – l'ho scritto in un libricino poco noto redatto dopo la mia volontaria uscita dalla Presidenza del Consiglio dieci anni dopo⁹ – il terzo cenno è a un colloquio per me denso di serietà che ebbi nel 1995 con il capo del Governo che – da ex-direttore generale della Banca d'Italia aveva tutte le qualità per comprendere esigenze di modernizzazione di ambiti delicati dell'Amministrazione – per dirgli che era impensabile mantenere ancora l'inadeguata struttura di competenze nel settore, in più priva di importanti strumenti di valutazione e trasparenza, ricevendo la risposta che, data la fragilissima situazione politica del momento, lo stesso presidente “*non poteva fare nulla*”. Proprio perché eravamo predisposti a lavorare con la principale missione del cambiamento avvertii con chiarezza il senso di un ciclo concluso e infatti me ne andai.

Tornando alla nostra breve rassegna di temi vorrei aggiungere ancora che pare evidente che un fattore di grande discontinuità rispetto alla domanda di riforma della PA sarebbe potuto venire negli anni Settanta dall'attuazione dell'ordinamento regionale. La cultura di quella generazione di “fondatori” dell'ordinamento (penso a gente come Fanti, Lagorio, Bassetti, per prendere le maggiori famiglie politiche del tempo) prevedeva che le Regioni potessero generare un'amministrazione

⁸ L'inventario di queste normative in S. Rolando (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Rizzoli-Etas, terza edizione, Milano 2011, pp. 201-265.

⁹ S. Rolando, *Un'altra idea di questo Stato. Dieci anni tra istituzioni e comunicazione*, Costa & Nolan, Genova 1996.

di serie A: tra il ruolo dello Stato che *fa le regole* e il ruolo dei Comuni che *fanno i servizi*, le Regioni avrebbero dovuto fare la cosa più difficile e complessa: *l'integratore*. Quindi costruire una amministrazione di eccellenza.

Sappiamo come è andata a finire, sappiamo cosa ha prevalso, sappiamo come Stato e Comuni abbiano mantenuto il loro primato nel ruolo della politica lasciando alle Regioni (pur in presenza di casi ancora oggi virtuosi) di svolgere ciò che nella Costituente i vecchi liberali avevano ipotizzato che succedesse: ipertrofia delle spese, caduta libera della cultura programmatica, organizzazione delle clientele, composizione composita e politicizzata delle amministrazioni, crisi della competenza legislativa. Eccetera. Temo che la crisi di reputazione di questo ambito dell'ordinamento sia irreversibile.

Ecco, siamo a conclusione di una esposizione che si riconosce qui nelle molte cose dette più autorevolmente da chi mi ha preceduto. Con la passione civile del prefetto Mosca. Con la scintillante memoria della complessità del dibattito scientifico del professor Lanchester. Con il richiamo alle interazioni con la società e l'economia del professor De Nardis. Con la corale preoccupazione – espressa anche dal rettore Bonini e dal professor Acocella – per la qualità degli ambiti della formazione.

Questi insufficienti e limitati spunti ci portano al tema che, a mio avviso, scorre come un protagonista invisibile dei 150 anni di tentativi frustrati di riformare la PA: la crisi della domanda sociale nella riforma delle pubbliche amministrazioni per un complesso di ragioni che, in estrema sintesi, risiedono in questi conclusivi cinque punti:

- nella marginalità di reali pratiche di valutazione in ordine al rendimento delle amministrazioni, poco stimulate dalla domanda dei media, delle imprese e delle categorie professionali.
- Nella frammentaria capacità dei media di dar voce ai bisogni seri e diffusi di qualità nei servizi e nelle prestazioni (o c'è spettacolarizzazione del bisogno o non c'è racconto).
- Nell'ineducazione della classe politica di intervenire in forma premiante o sanzionante circa il paradigma del *rendimento ammini-*

strativo, per avere mani più libere circa il modello di fiduciarismo o circa pratiche clientelari¹⁰.

- Nella storpiatura della maggior parte delle autorità di controllo e garanzia da intendersi come virtuosa concentrazione di competenze efficaci nelle materie attribuite, per farne invece aree super-retribuite e politicizzate.
- Nella troppo frequente crisi di etica pubblica connessa agli ambiti di relazione tra pubbliche amministrazioni e sistema di impresa, così da ridurre il potenziale di mutualità cognitiva tra due schieramenti professionali, che sarebbe fonte quindi di domanda costante di riforma e innovazione, ma che viene vanificata dalla corruzione.

Stefano Rolando

¹⁰ Sono stato anticipato da altri relatori nel ricordare che il tema non è limitato ai recenti anni di vita repubblicana, come si desume dal noto testo di M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Zanichelli, Bologna 1881.

Note biografiche

Giuseppe Acocella

Professore Ordinario di Teoria generale del diritto presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Già Vice Presidente del C.N.E.L. per la Consiliatura 2005-2010 (VIII) e Rettore della Libera Università degli Studi "S. Pio V" – LUSPIO, è stato segretario generale della C.I.S.L. Università dal 1997 al 2001 e Direttore del Centro Studi Nazionale della C.I.S.L. dal 2001 al 2005. Socio dell'Accademia Pontaniana, dell'Accademia di Scienze morali e politiche (Società nazionale di Scienze, Lettere e Arti in Napoli), membro del Consiglio scientifico dell'Istituto "V. Bachelet", del Consiglio scientifico del C.I.R.B. (Centro Interuniversitario per la Ricerca Bioetica), del Comitato scientifico del C.E.G.A. (Centro di Etica Generale e Applicata) e del Consiglio della Fondazione "P. Piovani", nonché della Fondazione "Tarì". È Vice Presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e coordinatore dell'Osservatorio sulla Legalità. È autore di monografie e saggi sui problemi dello Stato contemporaneo, sulla crisi del diritto, sulla storia delle idee economiche, giuridiche e sociali, oltre che sul pensiero etico-politico, sulla storia della cultura e dei movimenti sociali.

Francesco Anghelone

Dottore di ricerca in Storia d'Europa presso Sapienza Università di Roma, è coordinatore scientifico dell'area di ricerca storico-politica dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e collaboratore di «Aspenia Online». Curatore delle voci storiche su Grecia, Turchia e Cipro per la IX Appendice della *Enciclopedia Italiana Treccani*, è autore di numerose pubblicazioni relative alle dinamiche geopolitiche del Mediterraneo. Tra i suoi lavori più recenti *La Troika sull'Acropoli. La Grecia ai tempi dell'austerità* (Bordeaux Edizioni, 2014).

Alessandro Barile

Laureato in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali e in Storia e culture dell'età medievale, moderna e contemporanea presso Sapienza Università di Roma. Si occupa di storia del movimento operaio del Novecento. Autore de *Il fronte rosso. Storia popolare della guerra civile spagnola* (RedStarPress, 2014), della postfazione di *No Pasarán* (RedStarPress, 2015) e dell'introduzione al *Diario della Guerra di Spagna* di Michail Koltsov (Edizioni PGreco, 2016). Collabora con «il Manifesto» e «Le Monde Diplomatique».

Laura Mariateresa Durante

È ricercatrice in Lingua e traduzione, per lo spagnolo, presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Tra le sue più recenti pubblicazioni: *Preludio orteghiano in Messico*, in G. Cacciatore e A. Mascolo (a cura di), *La vocazione dell'arciere. Prospettive critiche sul pensiero di José Ortega y Gasset* (Moretti&Vitali, 2012, pp. 140-165); *L'evoluzione del pensiero politico in María Zambrano: l'esperienza quale fonte di riflessione*, «Humanitas», nn. 1-2, gennaio-aprile 2013, pp. 48-65; *Ramón Gaya. El exilio de un creador* (Edizioni Nuova Cultura, 2013); *Los trajines de Ramón Gaya: vida, pintura y pensamiento*, in *Actas del V Congreso Internacional de GEXEL "El exilio republicano de 1939. Viajes y retornos"*, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 27-29 de noviembre 2013, Sevilla (Editorial Renacimiento, 2014, pp. 617-625); sempre di Ramón Gaya ha tradotto in italiano e commentato *Il sentimento della pittura* (Solfanelli Editore, 2015).

Diego Forestieri

Dottore di ricerca in Sociologia giuridica della devianza e del mutamento sociale, è membro del Comitato tecnico scientifico sez. Società e redattore dell'Osservatorio sulla Legalità dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V". Sul tema della legalità ha recentemente curato *Stato legale sotto assedio. Fra legislazione di emergenza, traffico di influenze illecite, lobbies e subculture devianti* (Edizioni Apes, 2015, con la prefazione di Elio Palombi). È anche autore, insieme a Elia Fiorillo, de *La rappresentazione della legalità sulla stampa (2013-2015)*, in G. Acocella (a cura di), *Materiali per una cultura della legalità* (Giappichelli, 2016), pp. 147-174.

Chiara Pappalardo

Laureata presso l'Università degli Studi di Firenze nel corso interdisciplinare di "Sviluppo Economico e Cooperazione Internazionale" (SECI), afferente alla Facoltà di Economia e Management con una tesi dal titolo "Alcuni aspetti della teoria dell'imperialismo: dai classici marxisti al dibattito contemporaneo", si è successivamente dedicata alla transizione economica dei paesi del Golfo Persico e ai loro rapporti con l'area MENA. Vanta esperienza di tirocinio triennale presso la rivista di filosofia «Post» (Edizioni Mimesis) e presso A.S.I.A. Onlus, nell'ambito della progettazione internazionale. Collabora con l'agenzia di stampa DEAPRESS nello specifico del Medio Oriente; ha tradotto dall'inglese all'italiano il libro di filosofia orientale *Insegnamenti Dzogchen a Sinabelkirchen* (Edizioni Shang Shung, 2014).

Stefano Rolando

Docente di Politiche pubbliche per le Comunicazioni e di Teoria e tecniche della comunicazione pubblica presso l'Università IULM di Milano. Già direttore generale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, direttore generale del Consiglio regionale della Lombardia e segretario generale della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative regionali. Tra le sue recenti pubblicazioni: *Comunicazione, poteri, cittadini. Tra propaganda e partecipazione* (Egea-Bocconi, 2014); *Civismo politico. Percorsi, conquiste, limiti* (Rubbettino, 2015).

Antonio Scoppettuolo

Dottore di ricerca in Filosofia presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", è giornalista Rai. Tra le sue pubblicazioni: *Etica economica e teoria dell'azione. Ragione, individuo e società in Raymond Boudon* (Rubbettino, 2010); *Il cammino di Bergoglio. Le parole di un vescovo diventato papa* (Ed. Insieme, 2013).

Stefano Sepe

Già docente stabile della Scuola nazionale della amministrazione dal 1991 al 2008. Alla Luiss ha insegnato "Storia dell'amministrazione italiana" e "Comunicazione pubblica". Componente del consiglio scientifico dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e del Comitato scientifico dell'Osservatorio sul-

la Legalità. Giornalista pubblicista. Tra i volumi recenti: *L'amministrazione partecipata. Come narrare l'azione pubblica coinvolgendo i cittadini* (Luiss University Press, 2014), nonché *La riforma che verrà. 150 anni di tentativi di cambiare l'amministrazione pubblica* (Editrice Apes, 2015), entrambi in collaborazione con Ersilia Crobe.

Andrea Ungari

Professore associato di Storia contemporanea presso l'Università Guglielmo Marconi e docente di Teoria e Storia dei Partiti e dei Movimenti politici presso l'Università Luiss-Guido Carli. I suoi studi si sono concentrati sulla storia politica dell'Italia liberale e di quella repubblicana e sulla storia militare, con particolare attenzione al ruolo dell'Esercito e dell'Aeronautica nella I Guerra mondiale. Recentemente ha collaborato con lo Stato Maggiore dell'Esercito all'elaborazione del volume *Prospecta*, sulle linee evolutive dell'Esercito italiano.

Finito di stampare nel mese di giugno 2016
presso Trecentosessantagradi - Roma