

ALEXIS



TESTI PER IL DIALOGO EURO MEDITERRANEO



1970. Saipem. Condotte terra -estero Algeria
(Foto archivio ENI)

INDICE DEI CONTENUTI

01	EDITORIALE	
	<i>Cosa resta della lezione di Enrico Mattei - Ciro Sbailò</i>	5
02	SAGGI	
	<i>Lo ius scholae alla prova politica e demografica italiana - Vanni Nicolò</i>	8
03	CRONACHE DA GEODI	
	<i>Dallo stato di emergenza alla riforma costituzionale: la crisi politica e il ruolo dell'Islam nella Tunisia di Kaïs Saïed - Giulia Deiana</i>	23
	<i>La proliferazione dei droni nella regione mediterranea. Attori e strategie nel dominio dell'aria - Matteo Costola</i>	34
04	MONDO MIGRANTE	
	<i>Il conflitto russo-ucraino e le migrazioni in Europa - Aldo Valtimora</i>	52
05	OSSERVATORIO COSTITUZIONALE SULL'OCCIDENTE	
	<i>Da Boris Johnson a Rishi Sunak: l'imprescindibilità delle convenzioni costituzionali nella scelta del Premier britannico - Andrea De Petris</i>	59
06	RECENSIONI	
	<i>Exponential: il gap che sfida l'Occidente (e il mondo islamico) - Ornella Giardini</i>	73
07	INTERSEZIONI	
	<i>Cavi sottomarini delle telecomunicazioni. La sicurezza degli Stati nazionali si decide anche in fondo ai mari - Gaia Natarelli</i>	78
	<i>Donna-vita-libertà: le proteste per la rivoluzione, che lacerano l'Iran - Luciana Borsatti</i>	90
	<i>Le nuove frontiere dell'intelligenza economica - Pino Pisicchio e Felice Ungaro</i>	96

Alexis. Mediterranean Journal of law and economics

ISSN 2420-966X - Trimestrale

Testata registrata presso il Tribunale di Roma n. 414/09

Rivista del centro studi GEODI – Geopolitica e diritto comparato

Università degli Studi internazionali di Roma – UNINT

via Cristoforo Colombo, 200 – 00147, Roma

Tel. (39) 06510777258

www.unint.eu

geodi@unint.eu

Direzione: **Ciro Sbailò** (Direttore scientifico ed editoriale),

Paolo Passaglia, **Giuseppe Pisicchio** (Direttore

responsabile ai termini di legge), **Giuseppe Terranova**

Comitato scientifico: **Francesco Alfonso Leccese**, **Giuseppe Parlato**, **Paolo Passaglia**,

Giuseppe Pisicchio, **Ciro Sbailò**

Comitato editoriale: **Ciro Sbailò**, **Andrea De Petris**, **Giuseppe Pisicchio**, **Giuseppe Terranova**

Capo-Redattore: **Aldo Valtimora**

Redazione UNINT: **Matteo Costola**, **Giulia Deiana**, **Ornella Giardini**,

Gaia Natarelli, **Vanni Nicoli**

Redazione UNIKORE: **Giuseppe Arena**, **Andrea Auteri**

La rivista sottopone gli articoli della sezione Saggi e della sezione Osservatorio costituzionale sull'Occidente al sistema del double blind peer review.

I contributi delle altre sezioni sono sottoposti a referaggio interno.

Si ringrazia per la collaborazione e il supporto tecnico l'Ufficio Comunicazione dell'Università degli Studi Internazionali (UNINT)



Editoriale

Cosa resta della lezione di Enrico Mattei

Ciro Sbailò

Presidente della Facoltà di Scienze della Politica e delle Dinamiche Psico-Sociali - Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT)

"What's left of Enrico Mattei's lesson"

Sessant'anni fa (27 ottobre 1962) moriva Enrico Mattei, in un incidente aereo provocato molto probabilmente da una bomba collocata nel velivolo, all'aeroporto di Catania. Mattei era diventato il nemico numero uno delle cosiddette "Sette Sorelle": la locuzione veniva da lui usata per riferirsi al cartello petrolifero anglo-statunitense-olandese, la cui egemonia il creatore dell'ENI stava mettendo pesantemente in discussione. Era sicuramente detestato dall'élite politica francese, che gli rimproverava l'appoggio al FLN algerino e l'attivismo nell'Africa francofona. Non era ben visto dagli Stati Uniti, al cui interno però contava diversi autorevoli estimatori, tra cui, secondo alcune fonti, lo stesso presidente JFK. Era sicuramente invisato alla mafia, che secondo Buscetta lo uccise «su richiesta di Cosa Nostra americana perché con la sua politica aveva danneggiato importanti interessi americani in Medio Oriente». A sessant'anni, c'è da chiedersi cosa resti dell'eredità di uno dei principali Padri della Repubblica. Mattei vide con chiarezza che non c'era futuro per l'Italia



senza la combinazione tra l'autonomia energetica e un'audace politica euro-mediterranea.

La favola post-moderna di un Belpaese pacifico ed estraneo ai grandi conflitti, che vive di turismo, moda e gastronomia, che indirizza il risparmio verso la rendita finanziaria e si affida al vento e al sole per produrre energia, è durata molto a lungo e continua a drogare l'opinione pubblica, fin dalla sua primitiva formazione, nella scuola dell'obbligo. Eppure è stata più volte denunciata con autorevolezza e cognizione di causa. Ricordiamo l'allora presidente del Consiglio Giuliano Amato, ora presidente emerito della Corte costituzionale, che nell'estate del 1992 paventò come per l'Italia, dietro l'angolo, non vi fosse «l'uscita dall'Europa», bensì «il rischio di diventare un'appendice dell'Europa, una Disneyland al suo servizio, arricchita dal nostro clima, dalle nostre bellezze naturali, dalle vestigia della nostra storia e della nostra arte».

La crisi energetica collegata all'invasione russa dell'Ucraina ha portato alla luce come l'Italia sia uno dei Paesi con la più bassa autonomia energetica nell'Unione Europea. Ci siamo resi conto che le energie rinnovabili di per sé non sono sufficienti a compensare questo gap e ci siamo accorti di quanto sia stato dissennato l'abbandono dell'energia nucleare, prodotta peraltro dai nostri vicini francesi. È chiaro che il nostro futuro dipende dalla determinazione con cui verrà intrapresa una vigorosa politica energetica, intesa come parte organica di una politica italiana nel Mediterraneo. In questo senso, ad esempio, vanno gli accordi italo-algerini per l'aumento delle forniture gas dall'Algeria (tra ENI e Sonatrach), la ripresa dei rapporti con l'Egitto e il progetto dell'elettrodotto italo-tunisino.

Nel Mediterraneo s'incontrano le principali tensioni planetarie, tra Nord e Sud, tra Est e Ovest. Insistono in questo quadrante le strategie geopolitiche globali, caratterizzate, a dispetto di tutte le utopie ireniche sviluppatasi nel dopo-guerra fredda, da una forte componente ideologica. Si va dal neo-zarismo putiniano, di cui si avverte forte la presenza anche in Africa, al neo-ottomanesimo di Erdogan, dall'alternativa islamica coltivata dalla Fratellanza e supportata dalla stessa Turchia e dal Qatar fino alle strategie stabilizzatrici intorno alle quali si raccolgono l'Egitto, l'Arabia Saudita e gli Emirati. Tale situazione è visibile a occhio nudo in Libia, a proposito della quale sembra che l'Occidente non voglia accettare il fatto che, prima di ogni politica umanitaria e di ogni processo elettorale, occorre stabilizzare il quadro sotto il profilo militare e istituzionale. Quando il terreno è fangoso o instabile e la "palla non rimbalza", la partita non si può giocare.

La convergenza delle principali tensioni geopolitiche nello specchio mediterraneo la si deve soprattutto alla forza gravitazionale del continente africano, le cui performance economiche, politiche e demografiche condizioneranno sempre di più il destino del pianeta. Lo ha ben compreso la leadership cinese, che da qualche decennio sta attuando una politica di lenta penetrazione in Africa, non solo di tipo economico, ma anche politico ed educativo: sono sempre di più i giovani africani (e l’Africa è un continente giovane) che studiano il cinese e usano le infrastrutture virtuali cinesi per navigare nel web e comunicare. A costoro, la cultura europea e il costituzionalismo occidentale, se mai ne sentiranno parlare, sembreranno delle curiosità esotiche.

E qui veniamo all’altra lezione di Mattei: la centralità dell’Africa per l’Europa. Se l’Europa non si occupa ora dell’Africa, sarà poi l’Africa a occuparsi dell’Europa. Un’Africa instabile e povera produce terrorismo globale e flussi migratori incontrollati. Lo ha spiegato molto bene il Presidente del Niger Mohamed Bazoum a un convegno della fondazione Med-Or lo scorso dicembre. Se poi, aggiungiamo noi, la stabilità nelle aree strategiche del Continente nero sarà garantita dalla presenza cinese, questo vorrà dire che la Cina sarà in grado di tenere sotto scacco l’Europa.

Mattei era un uomo concreto e si occupava degli interessi dell’Italia, non essendovi ancora un quadro istituzionale europeo definito. Tuttavia, si muoveva in una prospettiva europea. Il suo obiettivo era quello di porre le condizioni perché l’Europa facesse “sistema”, sia nei confronti delle Sette Sorelle, sia nei confronti dei produttori mediorientali, puntando in particolare sull’interconnessione tra Nord Africa, da una parte, e la costruzione di una rete energetica italo-franco-tedesca, dall’altra.

Il creatore dell’ENI lo aveva visto con estrema chiarezza: oggi come ieri, un’Italia forte nel Mediterraneo serve a tutti, specialmente all’Europa.

Saggi

Lo ius scholae alla prova politica e demografica italiana

Vanni Nicoli

PhD student – Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT)

"How Ius scholae is challenging the Italian politics and demography"

Abstract

The continuous migratory flows affecting Europe and Italy have led to a significant demographic change in our country. In addition to the consequential increase in the population and its recovery, we are witnessing the consolidation of the phenomenon of second-generation migrants in which Italy lagged behind other European countries in the past. The proposed law on ius scholae seeks to ensure easier and more effective integration of young foreigners or young sons of immigrants into the Italian social and political fabric. The following contribution aims to understand the possible effectiveness of this legal institution and its potential advantages over the model of ius soli e ius sanguinis.

1. Il precedente tentativo e l'introduzione dello *ius scholae*

Nel corso delle ultime legislature e, in particolare, nella XVII, è stata posta all'attenzione e all'esame del Parlamento la questione inerente alla riforma della legge sulla concessione della cittadinanza italiana. La necessità di questa modifica legislativa derivava dalla crescente intensificazione dei flussi migratori e dal contestuale mutamento degli stessi, sia dal punto di vista numerico, con riferimento al notevole incremento dei soggetti coinvolti nel fenomeno, che dalla diversificazione e dall'aumento delle rotte migratorie percorse per raggiungere l'Italia. Nel corso della sola XVI legislatura, la Commissione affari costituzionali della Camera ha avviato, in sede referente, l'esame di oltre venticinque proposte di legge e ha svolto un'indagine conoscitiva del fenomeno migratorio in sede istruttoria, valutando in prima battuta un'ipotesi di riforma molto ampia. Tra le varie proposte enunciate (nello specifico, ci troviamo tra la XVI e la XVII legislatura), è stata presentata quella del deputato Angeli, nell'aprile del 2008. Tra le modifiche ivi riportate, è interessante notare quella relativa all'articolo 1 della legge n. 91 del 1992 riguardante il riconoscimento della cittadinanza italiana ai discendenti di coloro che hanno riacquisito la cittadinanza medesima. La natura elettiva del proponente^[1] ha portato il deputato a proporre, dopo il primo comma dell'articolo 1 della summenzionata legge, l'aggiunta di un secondo comma (indicato nel testo come articolo 1-bis) che prevedeva che “È altresì cittadino per nascita il figlio di padre o di madre cittadini che, in applicazione di disposizioni vigenti, hanno perduto la cittadinanza e successivamente l'hanno riacquisita nei termini e nei modi previsti dalla legge”. Le altre novità previste dalla summenzionata proposta di legge riguardano la diminuzione, da 10 a 5 anni, del periodo di permanenza in Italia per l'acquisto della cittadinanza, l'accertamento della reale ed effettiva integrazione linguistica e sociale dello straniero, la riduzione della discrezionalità delle amministrazioni che rilasciano il provvedimento che concede la cittadinanza e l'ampliamento dei casi di attribuzione della cittadinanza ai bambini stranieri nati in Italia o che, comunque, abbiano compiuto il percorso di studi in Italia (relativa, quindi, ai cosiddetti stranieri di “seconda generazione”). Inoltre, ciò che emergeva chiaramente, era la volontà degli addetti ai lavori di modificare la concessione della cittadinanza attraverso l'introduzione del principio dello *ius soli* (derogando, in questo modo, quello attuale dello *ius sanguinis* previsto dalla legge del 1992) e di quello che si collega allo *ius scholae* o *ius culturae*, che apre al riconoscimento dello status di cittadino attraverso il completamento di un percorso scolastico o formativo nel territorio nazionale. Nello specifico, il discorso relativo all'introduzione di quest'ultimo istituto prevedeva, per il minore straniero nato in Italia o che vi avesse fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, la concessione della cittadinanza dopo aver frequentato regolarmente, per almeno cinque anni, nel territorio nazionale, uno o più cicli scolastici presso istituti

[1] Particolare il fatto che il deputato Angeli abbia indicato, nell'incipit della presentazione della proposta di legge, come la questione della cittadinanza sia l'argomento che maggiormente coinvolge i deputati che, come lui, sono eletti all'estero.

appartenenti al sistema nazionale di istruzione o un ciclo di formazione professionale, triennale o quadriennale, idonei ad ottenere una qualifica professionale. Se il ciclo di istruzione, invece, avesse riguardato quello della scuola primaria, sarebbe stata necessaria la conclusione positiva dello stesso. Invece, per quanto riguarda lo straniero che ha fatto ingresso in Italia prima del compimento della maggiore età e ivi legalmente residente da almeno sei anni, era necessario il completamento di un ciclo scolastico con conseguimento del titolo conclusivo. La richiesta di concessione della cittadinanza italiana poteva, proseguiva il disegno di legge, essere presentata, tramite dichiarazione di volontà espressa di un genitore legalmente residente in Italia, oppure dal diretto interessato entro il compimento della maggiore età. In seguito alla discussione parlamentare del dicembre 2009, la proposta, approvata dalla Commissione politiche europee, è stata rinviata alla I Commissione affari costituzionali e, successivamente, all'Assemblea parlamentare. Presentata in quest'ultima sede il 13 ottobre 2015, il testo è stato esaminato il 23 dicembre 2017 dalla Camera dei deputati in un unico testo (disegno di legge 'S.2092') che riuniva l'iniziativa popolare insieme alle proposte di diversi deputati. Un punto che merita di essere approfondito in questa sede è quello relativo alla discussione di questo testo in Parlamento perché da qui sono emerse alcune importanti e particolari considerazioni in relazione all'istituto della cittadinanza tout court. Ciò che è emerso, da parte dell'Assemblea, è stata la manifestazione di due differenti opinioni: la prima, volta a riconoscere la necessità e l'urgenza di modificare l'impianto legislativo dato dalla legge 91/1992, adattandolo a quelle che sono le sfide politico-sociali conseguenti all'immigrazione, alle peculiarità di tale fenomeno, inserito nell'attuale momento storico, e all'invito, reiterato nel tempo, da parte dell'Unione europea di rinnovare tale legge. La seconda, invece, nonostante queste contingenze sociali e politiche, metteva in evidenza come non si possa rinunciare al principio fondamentale per il quale la cittadinanza non costituisce un diritto o una qualifica ottenibile tramite un acquisto automatico, a seguito di una "semplice" permanenza sul territorio italiano per un determinato numero di anni. Infatti, la concessione dello status di cittadino deve basarsi sul riconoscimento di una comprovata integrazione. Dopo la deliberazione dell'Assemblea e successivamente al rinvio del testo in Commissione, quest'ultima ha deciso di concentrare i lavori su un tema più specifico, ossia sulle modalità di acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri, senza giungere tuttavia all'approvazione di un testo di legge.

1.1. La proposta di legge Brescia

In seguito a questa prima introduzione dell'istituto dello *ius culturae* all'interno del nostro ordinamento, c'è stata, nel corso della XVII legislatura, un'altra proposta di legge, presentata nel febbraio 2022 alla Commissione affari costituzionali, ovvero il disegno di legge Brescia. Questo raccoglieva in un unico testo diverse proposte (tra queste, la C. 105 Boldrini, la C. 194 Fitzgerald Nissoli, C. 717 Polverini, C. 920 Orfini e la C. 2269 Siragusa). Tra quelle appena menzionate, la proposta C. 105 Boldrini si è caratterizzata per essere

quella che proponeva modifiche organiche e maggiormente rilevanti alla legge 91/1992. Le principali riguardavano la disposizione, in capo all'articolo 1, che prevedeva il conseguimento dello status di cittadino per nascita anche a chi fosse nato in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno fosse in possesso di un regolare soggiorno da non meno di un anno e, infine, la lettera b-ter della stessa disposizione che prevedeva l'attribuzione della cittadinanza a chi fosse nato in territorio italiano da genitori stranieri di cui, almeno uno, fosse nato a sua volta in Italia. Tale disegno di legge presentava, non in modo esclusivo, l'istituto dello *ius scholae*, che indicava l'attribuzione della cittadinanza come il risultato di un'integrazione che lo straniero avrebbe potuto raggiungere attraverso la conoscenza e il rispetto dei modelli comportamentali presenti e caratterizzanti la comunità di riferimento[2]. Nel testo, inoltre, si prevedeva la facoltà di acquistare la cittadinanza italiana da parte del minore straniero nato in Italia o che avesse risieduto legalmente e senza interruzioni nel nostro Paese e avesse frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno 5 anni, uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Questa possibilità era aperta anche al minore straniero che avesse fatto il proprio ingresso in Italia entro il compimento del dodicesimo anno di età. Tale proposta prevedeva anche l'introduzione del principio dello *ius soli* che, per quanto potesse essere, nella specificità del caso italiano, utile a innovare l'impianto della legge 91/1992, introduceva una concessione della cittadinanza subordinata a delle tempistiche fin troppo brevi per accertare un effettivo legame tra i soggetti interessati dalla previsione e l'Italia. Il decorso di un solo anno di soggiorno per uno solo dei genitori appare una condizione troppo "debole" per garantire al minore che acquista la cittadinanza una guida familiare che sia in grado di introdurlo all'interno del tessuto umano, sociale e identitario italiano. Inoltre, l'aspetto riferito al fatto che la richiesta di cittadinanza potesse arrivare da coloro che, nati in Italia da genitori stranieri, avessero almeno uno dei due parenti a loro volta nati in Italia rappresentava un richiamo alla tradizione giuridico-legislativa francese che non rispecchiava le caratteristiche storiche e politiche del nostro Paese. Questo sistema, presente in Francia, prende il nome di "double droit du sol", che risale all'esperienza coloniale e agli effetti della decolonizzazione sul tessuto sociale transalpino. Tale istituto, infatti, aveva le proprie ragioni nel valorizzare il legame tra la Repubblica e coloro che, pur soggetti alla sovranità francese, erano nati nei territori coloniali e che emigravano nella vecchia madrepatria[3]. Dato il minor impatto della tradizione colonialista italiana nei territori colonizzati, sulla eterogeneità demografica della nostra società e sull'origine dei flussi migratori, questa previsione sembra non rispecchiare le reali esigenze del nostro Paese. La proposta Brescia, invece, si caratterizza per mitigare alcuni aspetti previsti dai recenti progetti di legge e da quello C. 105. Infatti, pur perpetrando nell'attuazione del principio dello *ius scholae* con

[2] Su questa definizione dello *ius scholae* cfr. D. Porena, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza* in *Rivista AIC*, n. 4, ottobre 2020, p. 2.

[3] Sul richiamo della normativa italiana al sistema francese, cfr. D. Porena, *op. cit.*, p. 8.

con i riferimenti alla frequentazione di uno o più cicli di istruzione per almeno cinque anni o dei percorsi di istruzione e di formazione professionale di tre o quattro anni, il testo della proposta affida l'espressa dichiarazione di volontà di acquistare la cittadinanza italiana, entro il compimento del diciottesimo anno di età, ad entrambi i genitori che devono essere legalmente residenti in Italia. Codesto disegno di legge introduce una novità che semplifica l'ottenimento della cittadinanza rispetto alla previsione della legge 91/1992. Infatti, l'articolo 4 di quest'ultimo testo, relativamente a questi individui che non sono Italiani, stabilisce che essi potranno ottenere la cittadinanza a patto che risiedano in Italia legalmente e senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarino di volerla acquisire entro un anno da tale data. Inoltre, a differenza delle precedenti proposte esaminate, il ddl Brescia non presenta alcun riferimento ad un periodo minimo di presenza sul territorio italiano e, nel delineare il requisito che devono avere i genitori del futuro richiedente cittadinanza, sostituisce il verbo "soggiornare" (presente in alcune delle proposte citate in precedenza) con "risiedere". Questa modifica risulta fondamentale per non favorire un coinvolgimento illimitato e senza alcuna condizione da parte di genitori o di coloro che esercitano la responsabilità genitoriale che, come si evinceva dalle precedenti proposte, in rappresentanza della famiglia, rappresentano uno dei due nuclei (insieme alle istituzioni scolastiche nazionali) che hanno la responsabilità di inserire e integrare dei futuri cittadini italiani nella società e nella cultura del Paese di riferimento. Tale necessità deriva da un aspetto prettamente giuridico-normativo. L'ottenimento di un permesso di soggiorno in Italia porta ad una legale, ma non definitiva, permanenza nel territorio dello Stato da un minimo di 90 giorni (grazie, per esempio, al permesso di soggiorno provvisorio) ad un massimo di due anni (tramite il permesso di soggiorno per motivi umanitari). Al secondo rinnovo di qualunque genere di permesso, uno straniero acquisisce la residenza (fino a quel momento, invece, dispone di un domicilio). In questo modo, è possibile mostrare un legame più stabile col territorio e la società del "nuovo" Paese. Considerando questi due elementi, ovvero il tempo di presenza in Italia e i legami con il territorio di riferimento, è possibile affermare che tali punti, legati al "soggiornare", risultino decisamente più deboli rispetto a quelli che ne conseguirebbero con il presupposto del "risiedere". A tal proposito, si pensi a come l'istituto della residenza è descritto dall'articolo 43 del codice civile che lo definisce il luogo nel quale un soggetto ha la dimora abituale. Pertanto, l'inquadramento normativo offerto dal ddl Brescia presenterebbe una condizione più stabile e continua nel tempo per poter richiedere la cittadinanza in favore del proprio figlio/figlia rispetto a quella derivante dal riferimento al "soggiornare". La necessità di non concedere in modo indiscriminato la cittadinanza italiana non è affatto un discorso a sfondo elitario o, peggio, razzista. A tal riguardo, non mancano in dottrina i riferimenti al riconoscimento della cittadinanza come ad una concessione^[4] che lo Stato fa nei confronti di colui o coloro che ne fanno

[4] Sul punto, per un punto di vista pubblicistico, si fa riferimento a C. Sbailò, *Sul sentiero della notte. La polis – Introduzione alle imminenti sfide del diritto pubblico*, Pisa, Pacini Giuridica, 2020; per quello prettamente legato alla produzione legislativa a E. Mele, *La concessione della cittadinanza italiana in Rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica*, n.1, 2017; ai fini

domanda. Esiste il diritto di chiedere la cittadinanza, a fronte del rispetto di alcuni fondamentali requisiti necessariamente previsti dalla legge, ma la cittadinanza in sé non è un diritto perché, come attestato anche in sede di discussione parlamentare, tale status è rappresentativo di un determinato grado di integrazione e conoscenza del territorio e del Paese del quale si vuole diventare cittadino. In virtù di questa riflessione, appare molto apprezzabile l'idea di perseguire l'integrazione all'interno della società italiana attraverso due fondamentali istituzioni come la famiglia, primo nucleo umano a contatto con le potenziali giovani generazioni di cittadini e la scuola, che permea la conoscenza e indirizza gli alunni verso i valori politici, sociali e culturali del territorio, assicurandosi, non solo l'autosufficiente inserimento delle persone nella società, ma anche la corretta somministrazione dei diritti e dei doveri che ricadono su ciascun soggetto in qualità di cittadino[5].

2. Il fenomeno migratorio in Italia e la sua evoluzione

Nella fase di presentazione dei disegni di legge sulla concessione della cittadinanza italiana e in quella di discussione degli stessi, è stato scritto ed affermato che una riforma dell'impianto normativo della legge 91/1992 è necessaria. Allora, il punto è chiedersi da dove derivi la necessità di questo lavoro e, a tal proposito, sono due gli aspetti che devono essere sottolineati. Il primo, come è già stato detto nei paragrafi precedenti, deriva dai mutamenti numerici e geografici di un fenomeno, quello migratorio, che sta sempre di più espandendo la portata della sua natura transnazionale. Appare molto lontano, specie agli occhi dell'attuale legislatore, il contenuto della sentenza della Corte costituzionale (n. 104/1969) quando si affermava che lo straniero tendeva ad edificare con lo Stato un rapporto "generalmente temporaneo". Questa convinzione derivava dal fatto che, secondo il pensiero contemporaneo a quel periodo, il nostro Paese sarebbe stato chiamato a confrontarsi con un'immigrazione rappresentata prevalentemente da flussi passeggeri, occasionali e contingenti[6]. Per quanto concerne il secondo punto, invece, bisogna dire che questo inerisce all'aspetto umano e anagrafico dei soggetti coinvolti nel fenomeno migratorio e rappresenta un qualcosa che era sconosciuto al nostro Paese, fino a meno di dieci anni fa, e che oggi, invece, si è consolidato come una realtà molto evidente e incontrovertibile. Infatti, dopo anni di ritardo da parte dell'Italia rispetto, soprattutto, ai Paesi del Nord Europa, anche il nostro Stato è in grado di dimostrare la presenza dei cosiddetti immigrati di "seconda generazione" nel proprio territorio. Cosa si intende quando ci riferiamo a questa categoria di

della penalizzazione della presenza clandestina di coloro che non sono cittadini a F. Oliveri, *Cittadini mancati*. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale in *Studi sulle questioni criminali*, IX, n. 1-2, 2014.

[5] R. Chiarelli, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 81.

[6] Per l'analisi della sentenza della Consulta, cfr. F. Paterniti, *I figli dell'immigrazione nel percorso di transizione da "secondo generazione" dell'immigrazione a "nuove generazioni" della cittadinanza*, n. 3/2019, p. 21.

soggetti? La seconda generazione, in senso stretto, è quella costituita dai figli di cittadini stranieri nati nel Paese di immigrazione. In verità, però, si parla di seconda generazione riferendosi anche agli stranieri che sono immigrati prima dei diciotto anni. Da questa definizione, riconosciamo il pensiero secondo il quale le “seconde generazioni” di immigrati appartengono a culture in movimento, aperte, plurali e meticce che vanno oltre la concezione della cultura di origine che rappresenta una realtà cristallizzata che diviene, nel tempo, un punto di partenza valoriale dal quale muovere i primi passi[7]. Da un punto di visto prettamente giuridico, la definizione di “seconda generazione” pone delle difficoltà perché i soggetti rientranti in questa categoria non possono essere definiti immigrati (ovviamente se nati nel nostro Paese) e non presentano alcun legame con il Paese di origine dei loro genitori. A questa condizione, si aggiunga anche quella per la quale questi individui non hanno nemmeno un legame giuridicamente rilevante con il Paese nel quale sono nati perché, allo stato dell’arte, non c’è una legge che permetta loro una veloce integrazione nel tessuto sociale dello Stato nel quale è registrata la nascita. Pertanto, la condizione giuridica dei figli degli immigrati pare coincidere con quella che scandisce il legame dei loro genitori con l’Italia. Già nel 2017, in riferimento alla crescita del fenomeno dell’“Islam italiano”, si avvertivano le istituzioni nazionali che la presenza di queste seconde generazioni di immigrati non rappresentava più un fenomeno in stato embrionale, ma pronto a prendere il via in modo crescente nell’immediato futuro. Con un focus sulle minoranze di fede musulmana, si evinceva come la stragrande maggioranza di queste fosse costituita da persone di età medio-bassa che sono nate in un Paese islamico o che conservano un legame rilevante con la famiglia paterna e con il Paese di origine. Al contrario, il fenomeno di “Islam di terza generazione”, dove l’identità nazionale tende ad essere ridimensionata in favore dell’integrazione sociale oppure all’adesione alla comunità religiosa in chiave universalistica e ultranazionale, risulta essere nel nostro Paese, dal punto di vista numerico-statistico, ancora irrilevante[8]. I dati dei censimenti avuti negli anni dimostrano come dal 1991 al 2018 il numero degli stranieri minori di diciotto anni residenti in Italia sia passato da 26 mila a un milione e 40 mila unità[9]. La necessità di una piena integrazione di questa fascia della popolazione non sarebbe, però, collegabile solo e soltanto ad una questione prettamente numerica, ovvero relativa alla gestione di una parte degli abitanti del nostro Paese sempre crescente. Infatti, a supporto di tale carattere necessario c’è anche il conseguente svecchiamento nella popolazione nazionale derivante dalla crescita numerica di coloro che appartengono alle seconde generazioni e che rappresenterebbero un vantaggio per l’economia italiana. Questi individui, come appurato dai dati ISTAT del

[7] In tema cfr. I. Bolognesi, *Identità e integrazione dei minori di origine straniera. Il punto di vista della pedagogia interculturale in Ricerche di Pedagogia e Didattica*, 3 – Educazione sociale, interculturale e della Cooperazione.

[8] C. Sbailò, *Testo dell’audizione resa innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)*, nel corso dell’esame delle proposte di legge c. 2976 e c. 3421 recanti disposizioni in materia di istituzione del registro pubblico delle moschee e dell’albo nazionale degli imam in *Rivista AIC*, fasc. 3/2017, novembre 2017, p. 4 e pp. 9-10.

[9] Dati tratti da report “Identità e percorsi di integrazione delle seconde generazioni in Italia” redatto da ISTAT nel 2020, p. 6.

2022, stanno anche aumentando nel numero di minori che acquisiscono la cittadinanza per trasmissione dai genitori o di maggiorenni che, al compimento del diciottesimo anno di età scelgono la cittadinanza italiana. L'inserimento delle diverse condizioni che caratterizzano il disegno di legge sullo *ius scholae* (la frequentazione del ciclo di studi, la dichiarazione dei genitori residenti in Italia o la dichiarazione dell'interessato entro un anno dalla maggiore età) appaiono necessari anche per affrontare una particolare realtà sociale collegata all'immigrazione. Infatti, i dati ISTAT informano della presenza di un importante numero di giovani che, dopo aver acquistato la cittadinanza italiana per trasmissione dai genitori, non continuano a vivere in Italia e si spostano in altri Paesi[10], facilitati dal fatto che essere cittadini italiani permette di essere anche cittadini europei. A tal proposito, è fondamentale distinguere l'immigrazione temporanea, legata prevalentemente a esigenze lavorative (fenomeno dall'alto tasso di precarietà) dall'immigrazione per popolamento che, a differenza dell'altra, presuppone una prospettiva di stabilità e quindi maggiormente durevole e, di conseguenza, più interessata ad un inquadramento giuridico rinnovato. Riformare l'impianto legislativo inerente alla concessione della cittadinanza è fondamentale per definire un quadro legale che protegga lo status giuridico delle "seconde generazioni" dato che non esiste una fonte differente dalla legge ordinaria che regoli la concessione della cittadinanza. A tal proposito, si pensi al fatto che, a livello costituzionale, il nostro Paese non vanta una copertura legislativa specifica e idonea a comprendere le dinamiche di questo istituto. La Costituzione parla di cittadinanza nell'articolo 22 quando, imponendo un obbligo negativo, afferma che "nessuno può essere privato per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome" e nel 117, comma 2, lettera "i" che attribuisce la competenza legislativa in materia di cittadinanza, stato civile e anagrafe in via esclusiva allo Stato. Tale carenza, però, non rappresenta un vuoto normativo, ma una precisa scelta da parte dell'Assemblea costituente che ha deciso di affidare la competenza in materia di concessione di cittadinanza al legislatore ordinario perché la presenza di tale disciplina nel Testo fondamentale avrebbe costretto a dare una garanzia diretta e immediata[11].

3. L'attuale sistema italiano: lo *ius sanguinis*

Le proposte di legge fin qui analizzate, pur nelle loro diversità, sono accomunate dalla volontà legislativa e politica di rinnovare l'impianto della vigente disciplina in materia di concessione della cittadinanza che si caratterizza per l'adozione del principio dello *ius sanguinis*, con l'aggiunta dello *ius soli* che potremmo definire, in questa sede, un criterio residuale, in quanto subentra nei casi in cui alcune specifiche condizioni impediscano l'applicazione del primo principio. Il nome *ius sanguinis* è decisamente eloquente per

[10] Cfr. ISTAT, Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese, p. 195.

[11] Cfr. F. Paterniti, op. cit., p. 25.

comprendere il suo funzionamento. L'ottenimento della cittadinanza è subordinato ad un diritto che viene trasmesso per "sangue", in linea diretta dai genitori al figlio. L'articolo 1, lettera 'a' della legge 91/1992 afferma che è cittadino per nascita il figlio di padre o madre a loro volta cittadini. Invece, con riferimento al secondo principio, la lettera 'b' prevede che è cittadino per nascita chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi; il secondo comma della disposizione, invece, indica che sia cittadino per nascita colui che è trovato nel territorio dello Stato, risulta essere figlio di ignoti e non è in possesso di alcuna cittadinanza. Come giudicare, soprattutto davanti alle caratteristiche degli attuali flussi migratori e alla crescente eterogeneità etnica della popolazione italiana, tale principio? Il mutamento dell'Italia, da Paese di emigrazione ad uno di immigrazione, ha condotto al ricorso allo *ius sanguinis* puro, ovvero senza alcun tipo di mediazione legislativa che comportasse delle deroghe per le differenti generazioni di stranieri presenti sul territorio. Perpetrare in tale scelta da parte del legislatore, però, appare come una mancata aderenza alla realtà sociale e demografica che caratterizza l'Italia in questo preciso momento storico. Infatti, confrontando l'incipit (citato in precedenza) della legge 91/1992 con quello della sua precedente, ovvero la legge 555/1912, non si avverte alcun cambiamento, anzi il precedente impianto normativo dimostrava una maggiore elasticità nella previsione delle diverse casistiche afferenti alla condizione dello straniero. A tal proposito, si legge, all'articolo 1, che è cittadino alla nascita il figlio di padre a sua volta cittadino, il figlio di madre cittadina se il padre risulta ignoto o non ha la cittadinanza italiana e quella di un altro Stato o colui che, nato nel Regno, ha genitori ignoti o non dotati della cittadinanza italiana o di quella di un altro Stato. Inizialmente, il ricorso alla forma pura dello *ius sanguinis* era giustificato da due fattori: il primo inerente alla modifica di quanto previsto nel codice civile del 1865, secondo il quale si perdeva la cittadinanza se un soggetto ne avesse ottenuta un'altra in un Paese diverso; il secondo, invece, relativo all'ondata di rientri nel nostro Paese da parte di diversi cittadini italiani durato fino agli anni '90. Però, al di là di questo fenomeno umano, non è possibile non evidenziare una miopia politica che per anni non ha consentito di inquadrare adeguatamente il fenomeno migratorio per quello che effettivamente era e non certo qualificabile come un qualcosa di transitorio[12]. Evidenziati, quindi, gli aspetti maggiormente importanti legati alla scelta politica di fare riferimento allo *ius sanguinis*, appare necessario, ora, cercare di comprendere quali siano i limiti legati all'applicazione dell'attuale legge. Considerando il periodo storico-sociale a noi contemporaneo, caratterizzato, nel recente passato, dalla crescita esponenziale dei flussi migratori verso il nostro Paese, la struttura della legge 91/1992 appare quantomeno anacronistica, soprattutto se confrontata con quella del 1912. Infatti, se quest'ultima contemplava, anche se in via residuale, uno *ius soli* temperato per dare alla disciplina un senso di maggiore onnicomprensività, quella del 1992 prevede l'acquisto della cittadinanza allo straniero nato in Italia se egli vi abbia risieduto legalmente senza interruzione fino al compimento della maggiore età e dichiararsi di voler diventare cittadino italiano entro

[12] Su tale commento, cfr. A. Rauti, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?* in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p.11.

un anno da tale data. Inoltre, appare anche paradossale il contrasto tra la previsione poc'anzi menzionata (ovvero quella che impone diciotto anni di residenza legale e continuativa) e quella che riguarda la posizione dello straniero nato in un altro Stato. Per quest'ultimo, infatti, l'acquisto della cittadinanza è possibile grazie a dieci anni di residenza che gli consentono la naturalizzazione[13].

4. L'alternativa dello *ius soli*

Parlare di *ius soli* rappresenta, nell'immaginario collettivo, far riferimento all'"antagonista" per eccellenza dello *ius sanguinis* (lo stesso discorso può essere tranquillamente fatto invertendo l'ordine dei due principi) come se fossimo all'interno di un discorso dualistico, dominato unicamente da questi due istituti. Lo *ius soli*, come suggerisce una semplice traduzione dal latino, indica il diritto della terra, o del suolo, e subordina la concessione della cittadinanza al fatto che colui che otterrà tale status deve essere nato nel territorio del Paese del quale sta chiedendo la cittadinanza. La storia legislativa di questo principio all'interno delle dinamiche politiche e sociali del nostro Paese si è sempre caratterizzata per aver ricoperto una posizione residuale. La già citata disciplina sulla cittadinanza prevista dal codice civile del 1865 trovava le sue proprie radici nel codice civile del Regno di Sardegna del 1838 che prevedeva la concessione della cittadinanza *iure soli* a coloro i quali, nati in Italia da padre straniero, vi avevano fissato per dieci anni e senza interruzioni il proprio domicilio. Ritornando all'attualità legislativa, invece, è possibile affermare che il ruolo rivestito dallo *ius soli* non sia così rilevante nell'attribuzione della cittadinanza. Inoltre, l'utilizzo di tale principio non vanta un'applicazione automatica perché caratterizzata dalla presenza della "espressa dichiarazione di volontà" da parte di coloro che intendono acquisire la cittadinanza italiana rendendo la concessione della stessa un modello di acquisto di tipo elettivo perché presupporrebbe una libera e consapevole scelta, un'effettiva volontà[14]. Nonostante quanto riportato dalla legge, la giurisprudenza amministrativa, in riferimento agli articoli 4 comma 2 della legge 91/1992 e all'articolo 16 del D.P.R. 572/1993 (che da esecuzione alla legge sulla cittadinanza), ha osservato che la citata previsione della legge si caratterizza per essere un'ipotesi di acquisto automatico della cittadinanza e che è riconosciuto, in capo a colui che ne fa richiesta un vero e proprio diritto soggettivo[15]. Nello specifico, la titolarità di tale diritto da parte del richiedente viene apprezzata quando si prevede che "l'ufficiale dello stato civile che ha iscritto la dichiarazione dell'interessato, volta all'acquisto, alla perdita, al riacquisto o al

[13] Sul confronto tra le norme cfr. A. Rauti, op. cit., p. 11.

[14] Sul punto cfr. R. Clerici, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, CEDAM, 1993, pp. 325 e ss. e D. Porena, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 232.

[15] Sul riconoscimento di un diritto soggettivo cfr., in dottrina, M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1997, p. 481 e, a livello giurisprudenziale, cfr. sentenza n. 2731 del 2007 del TAR Campania, sezione IV.

mancato riacquisto della cittadinanza, trasmette copia [...] all'autorità competente ad accertare la sussistenza delle condizioni" che la legge stabilisce per la concessione della cittadinanza". Le considerazioni circa il carattere residuale delle previsioni di *ius soli*, nonostante quanto affermato in sede giurisdizionale amministrativa, hanno confermato, nel tempo, la coerenza con quella che è possibile definire una scelta di fondo da parte dei legislatori italiani relativamente alla concessione della cittadinanza. Infatti, tale status, come ricordato in precedenza, non è un diritto, ma è una concessione che lo Stato fa nei confronti di quei soggetti che hanno il diritto di chiederne il suo riconoscimento, una volta accertato che rispondano positivamente ai requisiti imposti dalla legge. Pertanto, ne consegue che il legislatore ha prediletto, anche nelle ipotesi residuali nelle quali si applica il principio in esame, aggiungere delle condizioni o delle clausole temporali che comportino e dimostrino un apprezzabile lasso di tempo trascorso sul territorio affinché si possa diventare cittadini italiani. Tale schema non è sconosciuto in Europa e vede nella Germania e nel Regno Unito due importanti esempi. È qui, infatti, che trova applicazione il principio dello *ius soli temperato*. Quest'ultimo aggettivo è dovuto proprio al fatto che, nelle esperienze legislative tedesche e britanniche, non ci si accontenta di qualificare il luogo di nascita come discrimen che segni il diritto ad ottenere la cittadinanza, ma serve un ulteriore criterio che consenta di evidenziare un ulteriore e più solido legame tra il soggetto e il territorio. In Germania, infatti, è anche richiesto che il genitore sia residente nel territorio dello Stato da almeno otto anni e che sia munito di permesso di soggiorno indeterminato[16]; nel Regno Unito, invece, la legislazione precedente alla Brexit, richiedeva che il genitore straniero fosse residente, in via stabile, da almeno cinque anni [17].

5. Conclusioni

Al termine della disamina relativa alle recenti proposte di legge e alle caratteristiche dell'attuale modello di concessione della cittadinanza italiana e quello dello *ius sanguinis*, bisogna cercare una risposta alla domanda che vede un particolare quesito, ovvero quale tra questi modelli sia il migliore. Davanti a tale interrogativo, però, ancora prima di improntare una risposta, bisogna assolutamente chiarire il concetto che definisce l'espressione "quale sia il migliore". Prima di tutto, migliore per chi? Questa domanda ha una risposta precisa: l'Italia, in quanto è il Paese che concede la propria cittadinanza. Collegato all'individuazione del destinatario del quesito, ne troviamo un secondo che si deve domandare cosa significhi l'espressione "modello migliore". E qui la risposta diventa più articolata. Infatti, come risulta anche dall'obiettivo di tale trattazione, quando si parla o si comparano i differenti modelli di concessione della cittadinanza, bisogna sempre avere massima

[16] Sulla normativa tedesca I. Rea, *La cittadinanza in Italia e in Europa: modelli di integrazione a confronto* in *Federalismi.it*, novembre 2006, p. 2 sostiene che la *Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts*, approvata nel luglio 1999, si è aperta al principio dello *ius soli* in modo definitivo la concessione della cittadinanza per discendenza.

[17] Così stabilito dall'articolo 1 del *British National Act* del 1981.

attenzione al Paese al quale ci si riferisce, alla sua composizione demografica e alla sua storia come Nazione. Ed è proprio in riferimento a questi ultimi punti che si devono costruire i ragionamenti relativi all'istituto più adatto, e non 'migliore', per la concessione della cittadinanza. Abbiamo già appurato che l'Italia ha cambiato, oramai da tempo, il suo status da Paese di emigrazione a quello di immigrazione. È stato già riferito, in questa sede, di come i flussi migratori, negli anni, non solo siano aumentati, ma abbiano anche oltrepassato, in modo significativo, il pensiero delle istituzioni giuridiche e politiche che, nello scorso secolo, etichettavano questi fenomeni come eventi in grado di costituire un rapporto transitorio, e non di lungo corso e stabile, tra il soggetto immigrato e il nostro Paese (a tal punto che oggi ci si riferisce sempre di più al concetto di immigrazione di popolazione). Questi primi dati permettono di capire come, allo stato dell'arte, sia importante e utile per l'Italia legiferare in modo tale da permettere un'integrazione degli stranieri nel Paese.

Il modello dello *ius scholae*, a parere di chi scrive, si presenta come un istituto che risponde a due necessità imprescindibili per il nostro Stato. La prima, ricordata all'inizio di tale trattazione, riguarda la necessità di sottolineare come la concessione della cittadinanza italiana sia, per l'appunto, una concessione che lo Stato fa nei confronti del soggetto richiedente che, se risponde in modo affermativo ai requisiti previsti, ha il diritto di richiederla. Ma l'ottenimento di tale status non rappresenta, *sic et simpliciter*, un diritto. Il fatto di condizionare la concessione della cittadinanza alla frequentazione di un ciclo di studi della durata quinquennale o di un ciclo di studi professionalizzante che, dopo tre o quattro anni, permetta di imparare un mestiere e inserire attivamente il soggetto nel mercato del lavoro e, conseguenzialmente, anche all'interno del tessuto sociale italiano è altamente indicativo della volontà di rispettare la natura concessoria della cittadinanza. Ritornando a coloro che, secondo la prima condizione, andranno a completare un ciclo di studi di cinque anni, il proponente ha optato per consegnare alla scuola l'arduo ma fondamentale compito di fornire ai cittadini di domani (in questa categoria non possiamo dimenticare, naturalmente, anche chi sia nato in Italia da genitori italiani) tutti gli strumenti (linguistici, culturali e di diritto) per poter diventare parte integrante della società. L'inquadramento del ruolo dell'istituzione scolastica in questa direzione diventa ancor più rilevante se si considera che il Consiglio di Stato ha già avuto modo di esprimere, tramite la sentenza n. 2961 del 2015 in materia di integrazione e cittadinanza, che la scarsa conoscenza della lingua italiana, unita all'ignoranza dei principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato, integra una ragione sufficiente a legittimare la mancata concessione della cittadinanza italiana. Tali mancanze sarebbero rappresentative di un'insufficiente integrazione nel tessuto sociale italiano che, a sua volta, rappresenterebbe un presupposto fondamentale per l'acquisizione dello status di cittadino. Nel rispetto della volontà di costruire con l'Italia un rapporto solido, che possa essere accertato dalle istituzioni politiche e sociali e che favorisca l'ingresso e l'integrazione delle seconde generazioni di immigrati, il proponente ha inserito la clausola che attribuisce ai genitori residenti nel nostro Paese la possibilità di chiedere la cittadinanza. E qui, a parere di chi scrive, potrebbe verificarsi un cortocircuito normativo. Se le intenzioni del proponente sono quelle di garantire

l'integrazione delle seconde generazioni, data la crescita esponenziale dei figli degli immigrati sul nostro territorio, assegnando, direttamente e non, un importante ruolo di direzionamento e sostegno sociale e culturale, rispettivamente, alla scuola e alle famiglie, allora l'indicazione della sola 'residenza' non è necessario. Oggi, secondo le norme vigenti, uno straniero può acquisire lo status di residente se dimostra di avere una propria dimora abituale nel Comune nel quale chiede il riconoscimento della residenza e se è in possesso di un regolare permesso di soggiorno. Ora, quest'ultimo viene assegnato per differenti ragioni e ha una validità temporale che varia in base alla sua tipologia. Nonostante questa diversità nel genere e nella validità temporale, un permesso di soggiorno è in grado di far registrare uno straniero come residente in Italia. Quindi, vista tale condizione normativa, appare più coerente con lo spirito che anima la proposta di legge Brescia revisionare la clausola della residenza dei genitori, affiancando a questa una previsione legata al principio dello *ius soli temperato*. L'utilizzo di questo paradigma permetterebbe di inserire, oltre alla residenza, l'indicazione di un determinato periodo di tempo che garantirebbe di accertare la presenza di un legame, sociale e culturale, rilevante tra il nucleo familiare interessato da tale disposizione e il territorio dello Stato chiamato a concedere la propria cittadinanza. Lo *ius soli temperato*, evitando di cadere in quei vuoti e pericolosi ragionamenti comparatistici secondo i quali se questo modello è usato o funziona in altri Paesi, può andare bene anche in Italia, rappresenta un istituto che potrebbe costituire un opportuno e positivo bilanciamento fra le esigenze di integrazione e quelle legate ad un'armonica gestione dei flussi migratori. Fissare un periodo di tempo di fisica presenza dei due genitori in Italia è un compito al quale il legislatore dovrebbe provvedere con la sensibilità sociale e politica che deriva dalla necessità di essere lungimiranti in questa materia. A proposito della già citata sensibilità, il riferimento allo *ius soli temperato*, senza gli adeguati accorgimenti, potrebbe portare a normative troppo rigide che subordinerebbero la concessione della cittadinanza a chi sia figlio di un genitore a sua volta cittadino, oppure a colui che è nato dopo che il padre o la madre abbiano conseguito il permesso di lungo soggiornante o che abbiano soddisfatto il requisito di residenza prolungata[18]. Inoltre, il riferimento legislativo a un espresso numero di anni che qualificano la residenza permetterebbe di superare le incongruenze incostituzionali, registrate in passato, derivanti dall'applicazione del Testo unico sull'immigrazione. In particolare, ci riferisce all'articolo 5 del T.U. imm. inerente all'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante che ha visto, in combinato con le numerose ordinanze adottate dai Sindaci, l'aggiunta di aggravii e l'imposizione di condizioni discriminatorie che hanno portato, negli anni, ad esempio, a limitare l'iscrizione anagrafica solo a coloro che erano in possesso di un permesso di lungo soggiornante[19]. Inoltre, se, come le statistiche ISTAT hanno sottolineato, la presenza di "immigrati di terza generazione" è un fenomeno ancora lontano, legiferare sulla concessione della cittadinanza con l'aggiunta

[18] Tali possibili rischi sono indicati, nell'ordine, da E. Grosso, Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato in "Dir. imm. citt.", 2/2013, p. 25 e A. Rauti, op. cit., p. 6.

[19] Sul commentare negativamente la legislazione inerente all'iscrizione anagrafica, si rimanda ad A. Rauti, op. cit., p. 13.

della summenzionata clausola potrebbe permettere al nostro corpus legislativo di trovarsi adeguatamente preparato per un razionale, centellinato e coerente ingresso di questa futura componente della popolazione in Italia che attribuirebbe la cittadinanza italiana in modo “dinamico” a soggetti che, sempre più lontani dai territori dei loro parenti, penseranno e agiranno come se fossero “solo” Italiani.

FONTI PRINCIPALI

R. Chiarelli, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli, 2010.

R. Clerici, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, CEDAM, 1993.

M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1997.

E. Grosso, *Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato* in "Dir. Imm. citt.", 2/2013.

F. Oliveri, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale* in *Studi sulle questioni criminali*, IX, n. 1-2, 2014.

D. Porena, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011.

D. Porena, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza* in *Rivista AIC*, n. 4, ottobre 2020.

A. Rauti, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?* in "Rivista AIC", n. 3/2017.

I. Rea, *La cittadinanza in Italia e in Europa: modelli di integrazione a confronto* in *Federalismi.it*, 2006.

C. Sbailò, *Testo dell'audizione resa innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), nel corso dell'esame delle proposte di legge c. 2976 e c. 3421 recanti disposizioni in materia di istituzione del registro pubblico delle moschee e dell'albo nazionale degli imam* in *Rivista AIC*, fasc. 3/2017, novembre 2017.

Cronache da GEODI

Dallo stato di emergenza alla riforma costituzionale: la crisi politica e il ruolo dell'Islam nella Tunisia di Kaïs Saïed

Giulia Deiana

PhD Candidate and Assistant Lecturer - Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT)

"From the state of emergency to the constitutional reform: the political crisis and the role of Islam in Kaïs Saïed's Tunisia"

Abstract

On October 15th 2022, and the following days, thousands of Tunisians poured into the streets of the capital to demonstrate against the regime of Kaïs Saïed and to denounce the deterioration of living conditions. In the previous weeks and months, small outbreaks of protest, which arose on popular initiative and exacerbated by the political clash, and had ignited and died down quickly, but in October 2022 the protests increase in scope, while remaining apparently without any real leadership. Europe's attention must remain high on the developments in the political and social framework of the North African country closest to the European coasts, as well as the only one in the region that had made any progress on the road to democratization after the Arab Spring, giving hope to supporters of the compatibility between Islam and constitutionalism.

Il 15 ottobre 2022 ed i giorni successivi migliaia di tunisini si riversano nelle strade della capitale per manifestare contro il regime di Kaïs Saïed e per denunciare il deterioramento delle condizioni di vita. A ben vedere già nelle settimane e nei mesi precedenti, piccoli focolai di protesta, sorti su iniziativa popolare ed esacerbati dallo scontro politico, si erano accesi e sopiti rapidamente, ma ad ottobre 2022 le proteste aumentano di portata, pur rimanendo apparentemente prive di una vera e propria leadership. L'attenzione dell'Europa deve restare alta sugli sviluppi del quadro politico e sociale del Paese nordafricano più vicino alle coste europee, nonché l'unico nella regione che aveva compiuto un qualche progresso sulla strada della democratizzazione dopo la Primavera araba.

1. Il quadro politico interno e il deterioramento dell'economia

Nell'autunno del 2022, a più di un anno dalle “misure eccezionali” adottate dal Presidente tunisino, il quadro politico interno appare ancora profondamente frammentato. Dopo l'accentramento dei poteri nelle mani del Capo dello Stato attuato dalla riforma costituzionale, questi sembra essere diventato il solo fulcro della stabilità del Paese, soprattutto in assenza di quella Corte costituzionale considerata da molti giuristi il “fiore all'occhiello” della Costituzione del 2014. In particolare, Saïed sembra determinato a tagliare il partito islamico-popolare, già in netto declino[1], fuori dalla scena politica, e ciò si evince sia dal coinvolgimento di personalità vicine al mondo islamico-popolare in processi giudiziari dalla chiara connotazione politica, sia dalla posizione assunta dalla nuova Carta fondamentale in materia religiosa. Il 19 luglio 2022 si è svolta l'udienza del leader di Ennahḍa Rāshid Ghannūshī per sospetto coinvolgimento nel caso “Namā' Tūnes”, un'organizzazione non governativa accusata di riciclaggio di denaro ricevuto dall'estero in maniera illegale, oltretutto di intrattenere rapporti con gruppi terroristici e di aver lavorato negli interessi di Ennahḍa. La magistratura ha preventivamente deciso di congelare i fondi di Ghannūshī e di alcuni membri della sua famiglia[2], sebbene Namā' Tūnes avesse smentito qualsiasi rapporto con il leader di Ennahḍa e con l'ex primo ministro Jebālī, sostenendo invece che i presunti sospetti sul loro coinvolgimento rappresentassero un tentativo da parte delle autorità di politicizzare il caso Namā' Tūnes[3], portando il processo «al cuore del

[1] Cfr. C. Sbailò, “Il fallimento dei Fratelli musulmani e la crescita dell'opinione pubblica nella Ummah. Una lettura della crisi costituzionale tunisina” DPCE Online, Vol 48 No 3, 2021, consultabile su: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1400>; O. Giardini, “Saïed e la nuova Costituzione tunisina. Verso il tramonto definitivo dell'Islam popolare?”, Osservatorio Area MENA, DPCE Online, 2022, consultabile su: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/OsservatorioMENA>.

[2] Alma News 24, Tunisia: congelamento dei beni di Ghannouchi, di alcuni suoi familiari e leader di Ennahda, Alma News 24, 2022, consultabile su: <https://almanews24.it/esteri/2022/07/06/tunisia-congelamento-dei-beni-di-ghannouchi-di-alcuni-suoi-familiari-e-leader-di-ennahda/>.

[3] Al-Jazeera, Tunisia: al via l'udienza di Ghannouchi sul caso dell'associazione Namaa, al-Jazeera, 2022, consultabile su: <https://www.aljazeera.net/news/politics>.

conflitto politico»[4]. Inoltre, Ghannūshī e la sua famiglia sono sospettati di essere coinvolti nel caso “Instalengo”, un’azienda diretta dalla Turchia, ma con sede nella città tunisina di Sousse, specializzata nella creazione di contenuti digitali. Instalengo è accusata di spionaggio, estorsione e cospirazione ai danni della sicurezza interna dello Stato. Nel caso sono coinvolti lo stesso Ghannūshī, alcuni membri della sua famiglia e l’ex portavoce del Ministero degli Interni Moḥammed Alī Arouī in passato addetto alla sicurezza all’ambasciata tunisina in Turchia[5]. Ad ottobre 2021 le indagini sul caso hanno portato all’arresto di quattro giornalisti, accusati di spionaggio e di mettere in pericolo la sicurezza dello Stato attraverso la loro attività sulle pagine dei social media[6]. A giugno 2022, poi, è stato emesso un mandato di perquisizione per alcuni personaggi coinvolti nel caso, tra cui Lazhar Lūnghū, ex capo dei servizi segreti tunisini arrestato in Algeria ed estradato in Tunisia, e la figlia di Rāshid Ghannūshī[7]. Lo scontro politico, che sembra, per certi versi, assumere una dimensione geopolitica che travalica i confini della Tunisia, non ha risparmiato l’emittente qatariota al-Jazeera, i cui uffici di Tunisi sono stati chiusi il 26 giugno 2021, un giorno dopo le “misure eccezionali” di Saïed[8]. Anche ad ottobre 2022, quando il Paese è animato dalle proteste più intense dell’ultimo anno, l’attenzione delle autorità tunisine resta alta sui media. In questa occasione, il Ministero delle Tecnologie della Comunicazione mette in guardia contro i cosiddetti «eserciti elettronici», formati da individui che, dietro falsi account, agirebbero nel tentativo di seminare discordia all’interno del Paese secondo una tecnica denominata delle «mosche elettroniche», che consisterebbe nel pubblicare grandi quantità di fake news, dati e materiali digitali con l’intento di seminare il panico, la discordia e la contrarietà (GS1) dei cittadini[9]. Senza voler sottovalutare il potenziale eversivo della disinformazione, oggi amplificato dallo sviluppo tecnologico, le ragioni delle proteste paiono perfettamente ricostruibili se si guarda al quadro politico interno, da un lato, e ai dati economici, dall’altro. Le manifestazioni di ottobre 2022, infatti, sono state

[4] Al-Jazeera, Associazione Namaa Tunes, il processo al centro del conflitto politico, al-Jazeera, 2022, consultabile su: <https://www.aljazeera.net/news/politics>.

[5] MEM, Ex-Tunisia Government spokesperson denies ties to espionage case, Middle East Monitor, 2022, consultabile su: <https://www.middleeastmonitor.com/20220721-ex-tunisia-government-spokesperson-denies-ties-to-espionage-case/>; Kapitalist, “Affair Instalengo : nouveaux mandats de dépôt contre trois suspects précédemment libérés, dont Adel Daadaa”, 2022, consultabile su: <https://kapitalis.com/tunisie/2022/06/28/affaire-instalengo-nouveaux-mandats-de-depot-contre-3-suspects-precedemment-liberes-dont-adel-daadaa/>.

[6] MEM, Tunisian journalists behind bars reflect growing repression of media freedom, Middle East Monitor, 2021, consultabile su: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/10/tunisian-journalists-behind-bars-reflect-growing-repression-media-freedom>

[7] Al-Arabiya, L’Algeria arresta l’ex capo dell’Intelligence tunisina e lo estrada nel suo Paese, al-Arabiya, 2022, consultabile su: <https://www.alarabiya.net/north-africa>.

[8] Cfr. Tunisian journalists behind bars reflect growing repression of media freedom, op. cit.

[9] Ansa, Ancora scontri tra polizia e manifestanti in Tunisia, Ansa.it, 2022, <https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/africa/2022/10/15/tunisi-ancora-scontri-polizia-manifestanti-dopo-morte-giovane>.

promosse dall'intero Fronte di Salvezza Nazionale e da diversi partiti di opposizione, tra cui il partito islamico Ennahda ed il suo rivale laico Destour[10]. A ottobre 2022 Saïed ha perso persino l'appoggio della coalizione Somoud (un gruppo di esperti ed accademici che lo avevano sostenuto sin dal "colpo di mano" del 2021), secondo i quali il Presidente starebbe «imponendo decisioni unilaterali». La coalizione ha anche lanciato un appello al boicottaggio totale delle elezioni legislative previste per il 17 dicembre 2022, mettendo però in guardia tutti i movimenti «pacifici e democratici» contro il ritorno ad un governo dell'Islam politico[11]. Il particolare, gli accademici, unitamente alle altre forze di opposizione, si scagliano contro la legge elettorale approvata a settembre 2022[12], che prevede che i cittadini votino non più una lista presentata da un partito politico, ma per il singolo deputato a livello individuale, indebolendo così il ruolo dei partiti. Dal punto di vista politico, dunque non sembrano esserci prospettive di convergenza tra le forze politiche in campo, unite dall'opposizione alla linea del Presidente, ma inconciliabili nell'ideologia. Ad alimentare il clima di tensione interna, oltre allo scontro politico, c'è il costante deterioramento delle condizioni socio-economiche. Il Paese è stato profondamente scosso dalla pandemia da Covid-19, che in Tunisia ha causato il maggior numero di decessi di tutto il mondo arabo e dell'Africa[13]. Le conseguenze della guerra in Ucraina, poi, fanno della Tunisia uno dei Paesi più esposti al rischio di un'emergenza alimentare che andrebbe a sommarsi a quella politico-economica in corso. In alcune città il pane viene già razionato a causa della difficoltà nel reperimento della farina[14], e a tal proposito il 19 ottobre 2022 è stato indetto uno sciopero dei panifici su scala nazionale, con un tasso di partecipazione vicino al 100%[15]. In Tunisia si osserva, dunque, un quadro interno economicamente compromesso e politicamente frammentato, che affonda le radici nel decennio di malgoverno di Ennahda dopo la fine della "primavera dei gelsomini".

2. All'origine della crisi politica tunisina

Dopo la caduta del regime di Ben Ali, in Tunisia riemerge il sistema multipartitico, da anni soffocato dall'

[10] BBC, Tunisia: Thousands from rival political parties protest against President Kais Saied, *bbc.com*, 2022, consultabile su: <https://www.bbc.com/news/world-africa-63271812>.

[11] Agenzia Nova, Tunisia: coalizione Al Soumoud invita a boicottare le elezioni legislative, Agenzia Nova, 2022, consultabile su: <https://www.middleeastmonitor.com/20221012-tunisia-soumoud-coalition-abandons-support-for-kais-saied/>.

[12] Décret- loi n° 2022-55 du 15 septembre 2022, portant modification de la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et aux référendums, consultabile su: <https://legislation-securite.tn/law/105346>.

[13] France 24, Corona Virus: la Tunisia registra il più alto tasso di mortalità nella regione araba e nel continente africano, e l'esercito fornisce assistenza alle campagne di vaccinazione, France 24, 2022, consultabile su: <https://www.france24.com/ar>.

[14] Il Post, La guerra in Ucraina sta facendo molto male alla Tunisia, il Post, 2022, consultabile su: <https://www.ilpost.it/2022/04/17/tunisia-guerra-ucraina-grano-fertilizzanti/>.

[15] Agenzia Nova, Scioperi e proteste quotidiane, la Tunisia a rischio rivolta?, Agenzia Nova, 2022, consultabile su: <https://www.agenzianova.com/news/scioperi-e-proteste-quotidiane-la-tunisia-a-rischio-rivolta/>.

egemonia del partito di Governo (RCD – Raggruppamento costituzionale democratico) e viene avviata una nuova fase costituente. La nuova Costituzione, promulgata nel 2014, è frutto di un faticoso compromesso tra le diverse anime della società tunisina, tra le quali emerge in un modo inedito la componente islamico-popolare, ora inserita nei circuiti del sistema politico-istituzionale attraverso il partito Ennahḍa (ar. “la Rinascita”). Nello stesso anno viene eletto presidente della Repubblica Bāji Qā'id Essebsī, veterano del partito laico Nidā' Tūnes, che porterà abilmente avanti la linea modernista del suo predecessore Ḥabīb Bourguība fino al 2019, anno delle elezioni con cui il testimone presidenziale passa al candidato indipendente Kaïs Saïed. Il calo di consensi nei confronti del partito di Essebsī è dovuto, da un lato, alla recrudescenza terroristica che ha colpito il Paese tra il 2015 e il 2016 e, dall'altro, al deterioramento delle condizioni economiche dei tunisini, anche a causa del calo del turismo riconducibile, in parte, proprio alle minacce terroristiche alla sicurezza nazionale. D'altra parte, negli anni successivi, Ennahḍa registra un aumento dei consensi e governa con Saïed fino all'inverno del 2021, quando quest'ultimo si oppone al rimpasto di governo annunciato dal Hichām Mechīchī[16]. Questi è il terzo primo ministro in un anno, nominato per guidare un governo tecnico in un periodo in cui nessuna forza politica supera il 25% dei seggi in Parlamento[17]. La Tunisia entra così in una profonda impasse politica che culmina con le “misure eccezionali” adottate da Saïed a giugno 2021.

3. Dallo stato di emergenza al referendum costituzionale

Dal 24 giugno 2021, data della proclamazione dello Stato di emergenza da parte del presidente tunisino Kaïs Saïed, il piccolo Paese nordafricano è stato teatro di una serie di rivolgimenti politici che hanno gradualmente vanificato i progressi – o supposti tali – compiuti da Tunisi sulla strada della democratizzazione a partire dal 2011[18]. Questi sviluppi sono al centro dell'attenzione dell'Europa, poiché il Paese da cui la Primavera araba è partita, per poi investire il resto dell'area MENA – con diversi gradienti di impatto da Paese a Paese[19] –, è

[16] C. Sbailò, “Diritto pubblico dell'Islam Mediterraneo. Linee evolutive dei Paesi nordafricani: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto”, Cedam, Padova, 2022, pp. 90-96.

[17] Micromega, Tunisia, la crisi politica aperta da Kais Saied rischia di portare a una deriva autoritaria, Micromega, 2022, consultabile su: <https://www.micromega.net/tunisia-crisi-politica-deriva-autoritaria/>.

[18] G. Deiana, “Il referendum costituzionale tunisino: dalla proclamazione dello stato di emergenza all'approvazione della nuova Costituzione”, Osservatorio Area MENA, DPCE Online, 2022, consultabile su: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/OsservatorioMENA>.

[19] Da un lato, infatti, alcuni Paesi della regione hanno vissuto l'ondata di rivolte solo attraverso le testimonianze diffuse dai media in lingua araba, che pure hanno giocato un ruolo chiave nel compattare e mobilitare l'opinione pubblica araba, (v. Algeria); dall'altro, anche laddove i cittadini si sono riversati nelle strade per protestare, le reazioni dei rispettivi regimi e il quadro politico interno di partenza hanno consentito la tenuta dell'architettura politico-istituzionale (v. Marocco) o permesso di ripristinare in breve tempo presto l'ordine politico preesistente (v. Egitto).

anche l'unico in cui, sul lungo periodo[20], le rivolte sembravano aver dato esiti positivi in termini di stabilità interna e di liberalizzazione democratica. Tuttavia, in un periodo in cui tutto il mondo è alle prese con l'emergenza pandemica, con tutte le conseguenze economiche che ne derivano, la Tunisia entra in una impasse politica apparentemente insuperabile che culmina con le "misure eccezionali" adottate dal Capo dello Stato nell'estate del 2021. Dopo aver proclamato lo Stato di emergenza a giugno 2021[21] e congedato il Primo ministro il mese successivo[22], a marzo 2022 il Presidente scioglie il Parlamento[23], in chiara violazione dell'art. 80 della Costituzione vigente, dove è interdetto al Capo dello Stato di sciogliere l'Assemblea e a questa di sfiduciare il Governo per tutta la durata dell'emergenza. Nel decreto 117/2021 emanato a settembre 2021[24], poi, prendendo pretestuosamente atto (nel testo antecedente l'articolato) del fatto che il funzionamento regolare dei poteri pubblici è ormai stato compromesso e che la popolazione non è in condizione di esercitare la propria sovranità in virtù delle disposizioni costituzionali in vigore, viene ridefinita l'organizzazione dei poteri nel periodo emergenziale. Il Potere legislativo, in particolare, viene accentrato nelle mani del Capo dello Stato, che lo esercita attraverso l'istituto del decreto-legge per una larghissima maggioranza delle materie che il disposto costituzionale riservava alla legge organica. Per le materie non rientranti in questa fattispecie, invece, il decreto prevede per il Presidente la possibilità di legiferare tramite decreto presidenziale (artt. 4 e 5). Lo stesso testo dispone che il Potere esecutivo venga «esercitato dal Presidente della Repubblica assistito da un Governo guidato da un presidente del Consiglio» (art.7). In questo modo, il decreto attua una ristrutturazione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo, da una parte, e tra i due vertici dell'Esecutivo, dall'altra, anticipando così la svolta in senso iper-presidenzialistico presa dalla Costituzione del 2022. In questo senso, la promulgazione della Costituzione del 2022 rappresenta il culmine dell'«involuzione in senso illiberale»[25] della Tunisia, che inizia, in realtà, già con le "misure eccezionali" adottate da Saïed un anno prima.

[20] Sul breve periodo, invece, anche in Egitto le rivolte avevano dato come esito la caduta del regime autoritario e lo svolgimento delle prime libere elezioni della storia nazionale, senonché, a due anni di distanza, l'élite politico-militare è tornata a rivestire il suo tradizionale ruolo apicale, conservandolo per tutto il decennio successivo.

[21] Décret présidentiel n° 2021-59 du 24 juin 2021, portant déclaration de l'état d'urgence, consultabile su: <https://legislation-securite.tn/law/105020>.

[22] Décret présidentiel n° 2021-69 du 26 juillet 2021, portant cessation de fonctions du Chef du Gouvernement et de membres du Gouvernement, consultabile su: <https://legislation-securite.tn/law/105034>.

[23] Décret présidentiel n° 2021-80 du 29 juillet 2021, relatif à la suspension des compétences de l'Assemblée des représentants du peuple, consultabile su: <https://legislation-securite.tn/law/105038>.

[24] Décret Présidentiel n° 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exceptionnelles, consultabile su: <https://legislation-securite.tn/law/105067>.

[25] F. Biagi, "Tunisia: la Costituzione di Kaïs Saïed", Diritti comparati, 2022, consultabile su: <https://www.diritticomparati.it/tunisia-la-costituzione-di-kais-saied/>.

4. La Costituzione del 2022

La nuova Carta costituzionale, approvata dalla schiacciante maggioranza di una esigua percentuale di elettori recatisi alle urne (si registra il 94% di voti favorevoli su una affluenza che non supera il 30%), segna il passaggio dal sistema di tipo semi-presidenziale uscito dalla Primavera araba ad uno marcatamente presidenziale. Il bicefalismo della funzione esecutiva (art. 71 Cost. 2014) viene compromesso da uno sbilanciamento a favore del Capo dello Stato, con un ridimensionamento del ruolo del Governo a quello di un organo deputato ad una mera «assistenza» (ar. *musā'adah*) al Presidente (art. 87 Cost. 2022), che «definisce la politica generale dello Stato, ne definisce le scelte di fondo e informa l'Assemblea dei Rappresentanti del Popolo e il Consiglio Nazionale delle Regioni e dei Territori» (art. 100). Nel nuovo testo, inoltre, la disciplina dello stato di emergenza viene sottratta al controllo della – mai formatasi – Corte costituzionale, formalizzando l'iter seguito de facto nell'estate 2021. Come anticipato dalla Legislazione di emergenza, il Capo dello Stato acquisisce delle prerogative anche in ambito legislativo. Il Presidente della Repubblica conserva la facoltà di emanare decreti in caso di scioglimento dell'Assemblea (art.70 Cost. 2014), ma senza che sia più necessario l'accordo con il Capo del Governo (art. 80 Cost. 2022), e le sue proposte di legge hanno ora la priorità in Parlamento (art. 68). Cambiano poi, i requisiti di accesso alla carica di Presidente della Repubblica: la soglia dell'età minima viene alzata ai 40 anni di età (art. 89 Cost. 2022), contro i 35 del testo precedente (art. 74 Cost. 2014), e si fanno più stringenti i requisiti sulla cittadinanza, per cui è ora richiesta la cittadinanza tunisina esclusiva per il candidato e per le due generazioni precedenti in linea genealogica senza interruzioni (art. 89).

Merita particolare attenzione, poi, la disciplina del mandato presidenziale, per il quale viene conservato il limite del doppio mandato, contemplando però la possibilità di prorogarne la durata nel caso in cui una guerra o un «pericolo imminente» non consentano lo svolgimento regolare delle elezioni (art. 90). Una misura analoga viene introdotta per la legislatura del Parlamento, che dura cinque anni fatte salve eventuali proroghe (art. 63). Un discorso a parte merita la modifica del ruolo dell'Islam nella Costituzione, dove scompaiono sia il riferimento all'Islam come religione di Stato sia quello al carattere civile dello Stato tunisino (rispettivamente artt. 1 e 2 Cost. 2014, per altro questi articoli erano indicati come «non emendabili»). I riferimenti all'identità islamica del Paese abbondano, però, nel Preambolo, dove viene sottolineato come la Tunisia faccia parte della Ummah islamica, assieme al ruolo dello Stato, incaricato di «lavorare, in un sistema democratico, per raggiungere gli obiettivi del puro Islam nel preservare la vita, l'onore, il denaro, la religione e la libertà» (art.5). In questo modo, la Carta del 2022 sembra attribuire allo Stato delle prerogative in materia religiosa interpretate in maniera contrastante – tra chi ritiene che la Tunisia abbia imboccato la strada della teocrazia e i sostenitori di un rafforzamento del ruolo dello Stato come interprete della religione[26] – e che riportano al controverso dibattito sul rapporto tra Islam e democrazia.

[26] F. Biagi, op. cit.

5. La questione della compatibilità tra Islam e Democrazia costituzionale: il caso tunisino

Quella sull'esistenza di una «via islamica alla democrazia costituzionale» è una questione che si trova al centro di un acceso dibattito in seno alla comunità dei giuristi occidentali, i quali guardano con estrema attenzione all'altra sponda del Mediterraneo. Nel decennio successivo al 2011, poi, con l'intensificarsi dei flussi migratori verso l'Europa e a causa della necessità, da parte occidentale, di diversificare le fonti di approvvigionamento energetico, il tema della stabilità dei regimi nordafricani, con gli sviluppi politici e costituzionali che qui intercorrono, ha acquisito una sempre maggiore centralità. Il tema della compatibilità tra Islam e Costituzionalismo richiede al giurista occidentale un grande sforzo metodologico, che consiste, principalmente, nel parziale abbandono delle categorie concettuali tradizionali. Un primo tema riguarda l'inconcepibilità, in ambito islamico, della coppia concettuale “laico-clericale”, affermatasi in Europa attorno al XVIII secolo e non presente nell'Islam sunnita. In assenza di una vera e propria dimensione sacrale – da qui l'assenza del clero – in ambito islamico non ha mai avuto luogo un processo di secolarizzazione che consentisse la separazione della sfera religiosa da quella politico-statuale. Nell'Islam, piuttosto, tra queste due sfere esiste un rapporto che recente dottrina identifica come di “polarità” – termine che, non a caso, in biologia identifica una condizione di “co-esistenza funzionale” –, sintetizzata dall'espressione «Din wa Dawlah» (traducibile come “religione e Stato” o “religione e società”). Alla base di questa dinamica vi è il fondamento giusnaturalistico del diritto islamico. Questo, infatti, muove dal presupposto dell'esistenza di una “Costituzione originaria”, sulla cui base i diritti e i doveri vengono ricostruiti in chiave comunitaria. In questo contesto, la proprietà dell’“islamicità” è il fondamento stesso dello spazio pubblico, la cui espansione si misura in termini di diffusione della rivelazione non in termini quantitativi (numero di conversioni all'Islam), ma «sotto il profilo dell'obbligazione giuridica»[27]. Il quadro sin qui – pur sinteticamente – delineato rappresenta una premessa concettuale indispensabile per ricostruire la situazione tunisina. Le misure adottate da Saïed, dalla riforma costituzionale a quella della legge elettorale, si stagliano sullo sfondo di una costante tensione tra “statualizzazione dell'Islam” e “Islamizzazione della società”. In questo caso il Presidente, espressione della prima tendenza, sembra voler mettere all'angolo il partito islamico-popolare Ennahda, espressione della seconda. Questa dinamica caratterizza la vita politica tunisina sin dalla fase costituente avviatasi dopo il 2011, quando Ennahda ha intenzionalmente rinunciato al collocamento dei Principi sciaraitici al vertice del sistema delle fonti, consapevole che tale misura ne avrebbe comportato la statualizzazione. Ha preferito, invece, l'opzione di uno Stato “civile” in cui l'Islam fungesse da “principio ordinatore” sulla cui base ricostruire i diritti e le libertà in chiave comunitaristica. Nel caso tunisino, il deterioramento del sistema uscito dalla Primavera araba non sembrerebbe dimostrare il fallimento del

[27] C. Sbailò, op. cit., pp. 20 e ss.

tentativo di una via islamica al costituzionalismo, ma sarebbe, piuttosto, da attribuire a ragioni che hanno poco a che fare con il diritto pubblico e che sarebbero, invece, dovute al malgoverno, alla corruzione e alla generale inesperienza della classe politica vicina agli ambienti islamico-popolari. Occorre, inoltre, guardarsi dal ricondurre la riforma costituzionale voluta da Kaïs Saïed, con l'eliminazione del riferimento all'Islam come religione di Stato (art. 1 Cost. 2014), ad un tentativo di secolarizzazione dello spazio pubblico. Piuttosto, il combinato dell'assenza di riferimenti all'Islam come religione di Stato e l'eliminazione dei riferimenti allo stato civile può essere letto come un tentativo di "statualizzazione dell'Islam" in funzione anti-Islam popolare. Inoltre, secondo alcuni professori di diritto costituzionale, attribuendo allo Stato il compito di realizzare gli obiettivi dell'Islam, la Costituzione del 2022 sembra privare gli islamisti di qualsiasi prerogativa in materia religiosa, permettendo ai giudici, d'altra parte, di interpretare i testi religiosi con un discreto margine di flessibilità, aprendo così anche alla possibilità di promulgare leggi su base religiosa[28]. La questione sulla compatibilità tra principi sciaraitici e costituzionalismo, dunque, resta aperta, e l'esperienza tunisina conferma l'inadeguatezza delle categorie tradizionali del diritto pubblico occidentale per guardare agli sviluppi del diritto pubblico dell'Islam mediterraneo. In conclusione, dai primi tre anni dell'amministrazione di Kaïs Saïed, che ricorrono il 23 ottobre 2022, il sistema tunisino esce riformato in senso autoritario. Se, da una parte, risulta indebolito il sistema di Checks and Balances, dall'altra, non sembra compromesso il pluralismo politico: nonostante qualche arresto tra i giornalisti ed i manifestanti più irruenti, è ancora garantita la libertà di manifestare per i cittadini e le forze di opposizione, che portano avanti una linea estremamente dura contro il capo dell'Esecutivo. Il quadro politico interno è polarizzato tra il partito laico e il fronte islamico-popolare, tra i quali non sembrano esserci prospettive di convergenza, e il voltafaccia della coalizione di accademici che costituivano l'entourage di Saïed lascia il Presidente ancora più isolato. La prospettiva più probabile è quella della stabilizzazione graduale, ma non è da escludere la possibilità che il crescente isolamento del Presidente indebolisca irrimediabilmente la tenuta del regime.

[28] Sky News Arabiya, I tunisini discutono il progetto di costituzione...Il destino della Fratellanza e delle libertà, Sky News Arabiya, 2022, consultabile su: <https://www.skynewsarabia.com/middle-east>.

FONTI PRINCIPALI

Agenzia Nova, Tunisia: coalizione Al Soumoud invita a boicottare le elezioni legislative, Agenzia Nova, 2022, consultabile su: <https://www.middleeastmonitor.com/20221012-tunisia-soumoud-coalition-abandons-support-for-kais-saied/>.

Agenzia Nova, Scioperi e proteste quotidiane, la Tunisia a rischio rivolta?, Agenzia Nova, 2022, consultabile su: <https://www.agenzianova.com/news/scioperi-e-proteste-quotidiane-la-tunisia-a-rischio-rivolta/>.

Al-Arabiya, L'Algeria arresta l'ex capo dell'Intelligence tunisina e lo estrada nel suo Paese, al-Arabiya, 2022, consultabile su: <https://www.alarabiya.net/north-africa>.

Al-Jazeera, Tunisia: al via l'udienza di Ghannouchi sul caso dell'associazione Namaa, Al-Jazeera, 2022, consultabile su: <https://www.aljazeera.net/news/politics>.

Al-Jazeera, Associazione Namaa Tunes, il processo al centro del conflitto politico, Al-Jazeera, 2022, consultabile su: <https://www.aljazeera.net/news/politics>.

Alma News 24, Tunisia: congelamento dei beni di Ghannouchi, di alcuni suoi familiari e leader di Ennahda, Alma News 24, 2022, consultabile su: <https://almanews24.it/esteri/2022/07/06/tunisia-congelamento-dei-beni-di-ghannouchi-di-alcuni-suoi-familiari-e-leader-di-ennahda/>.

Ansa, Ancora scontri tra polizia e manifestanti in Tunisia, Ansa.it, 2022, consultabile su: <https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/africa/2022/10/15/tunisi-ancora-scontri-polizia-manifestanti-dopo-morte-giovane>.

BBC, Tunisia: Thousands from rival political parties protest against President Kais Saied, bbc.com, 2022, consultabile su: <https://www.bbc.com/news/world-africa-63271812>.

F. Biagi, Tunisia: la Costituzione di Kaïs Saïed, Diritti comparati, 2022, consultabile su: <https://www.diritticomparati.it/tunisia-la-costituzione-di-kais-saied/>.

G. Deiana, Il referendum costituzionale tunisino: dalla proclamazione dello stato di emergenza all'approvazione della nuova Costituzione, Osservatorio Area MENA, DPCE Online, 2022, consultabile su:

<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/OsservatorioMENA>.

France 24, Corona Virus: la Tunisia registra il più alto tasso di mortalità nella regione araba e nel continente africano, e l'esercito fornisce assistenza alle campagne di vaccinazione, France 24, 2022, consultabile su: <https://www.france24.com/ar>.

O. Giardini, Saïed e la nuova Costituzione tunisina. Verso il tramonto definitivo dell'Islam popolare?, Osservatorio Area MENA, DPCE Online, 2022, consultabile su: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/OsservatorioMENA>.

Il Post, La guerra in Ucraina sta facendo molto male alla Tunisia, il Post, 2022, consultabile su: <https://www.ilpost.it/2022/04/17/tunisia-guerra-ucraina-grano-fertilizzanti/>.

Kapitalis, Affair Instalingo : nouveaux mandats de dépôt contre trois suspects précédemment libérés, dont Adel Daadaa, Kapitalis, 2022, consultabile su: <https://kapitalis.com/tunisie/2022/06/28/affaire-instalingo-nouveaux-mandats-de-depot-contre-3-suspects-precedemment-liberes-dont-adel-daadaa/>.

Micromega, Tunisia, la crisi politica aperta da Kais Saied rischia di portare a una deriva autoritaria, Micromega, 2022, consultabile su: <https://www.micromega.net/tunisia-crisi-politica-deriva-autoritaria/>.

Middle East Monitor, Ex-Tunisia Government spokesperson denies ties to espionage case, Middle East Monitor, 2022, consultabile su: <https://www.middleeastmonitor.com/20220721-ex-tunisia-government-spokesperson-denies-ties-to-espionage-case/>.

Middle East Monitor, Tunisian journalists behind bars reflect growing repression of media freedom, Middle East Monitor, 2021, consultabile su: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/10/tunisian-journalists-behind-bars-reflect-growing-repression-media-freedom>.

C. Sbailò, Diritto pubblico dell'Islam Mediterraneo. Linee evolutive dei Paesi nordafricani: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Cedam, Padova, 2022.

C. Sbailò, Il fallimento dei Fratelli musulmani e la crescita dell'opinione pubblica nella Ummah. Una lettura della crisi costituzionale tunisina, DPCE Online, Vol 48 No 3, 2021, consultabile su: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1400>.

Cronache da GEODI

La proliferazione dei droni nella regione mediterranea. Attori e strategie nel dominio dell'aria

Costola Matteo

PhD Candidate - Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT)

"Drones' proliferation in the Mediterranean area. Actors and Strategies in the Air Domain"

Abstract

The Middle East and the Mediterranean region are experiencing a seismic shift in their geopolitics: the dawn of the age of drones, a central component of military strategies. But while the proliferation of unmanned aerial vehicles (UAVs) is now a given, its exact ramifications for regional stability are not yet fully understood. The lack of clear regulations and the increasing use of these technologies by state and non-state apparatuses brings the issue to the forefront. The war in Ukraine and Nagorno Karabakh, as well as the civil clashes in Ethiopia and the Arabian Peninsula, are examples of how drones are increasingly becoming the key players in current conflicts, thanks to the near absence of risk to those who use them and their ever-increasing lethality rate.

1. Introduzione

I “Droni” (dall’inglese “drone” che significa “fucò”, maschio delle api, il cui ronzio in volo evoca quello del motore del drone) sono aeromobili senza pilota a bordo, guidati a distanza, generalmente via satellite ma anche da apposite cabine di pilotaggio su terra, e possono essere usati per un ampio spettro di operazioni militari. Queste possono essere ISTAR (Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance) o, in ambito umanitario, operazioni di Pattugliamento, Ricerca e Soccorso. Una delle caratteristiche di maggior rilevanza è l’aver eliminato il rischio di perdite fisiche, grazie al pilotaggio in remoto, oltre al fatto che queste tecnologie possono essere dispiegate in zone di conflitto ad alto tasso di pericolosità. In termini di dimensioni, i droni variano da un peso minimo di 1 chilogrammo sino a oltre 600 chilogrammi. Più è grande il drone maggiore è l’autonomia, il carico massimo portabile (nella fattispecie, missili e armamenti), la velocità e la resistenza. L’uso di droni armati nel contesto globale contemporaneo, caratterizzato sempre più da teatri di guerra non convenzionale e da operazioni di controterrorismo e controinsurrezione, è una questione molto controversa, che ha sollevato questioni di carattere giuridico e umanitario. Questo deriva, in parte, dalla Guerra al Terrore post 11 settembre, che nel luglio di quest’anno ha portato alla morte di Ayman Al-Zawahiri proprio grazie all’attacco di un missile lanciato ad un drone (missile hellfire R9X[1]), e in parte dalla proliferazione globale di questi armamenti. Infatti, se fino a pochi anni fa, l’utilizzo dei droni era esclusiva di poche potenze militari, che godevano di una sostanziale libertà nel dominio dell’aria e di un alto tasso di efficienza, dal momento che le contromisure erano limitate, oggi i droni son diventati sempre più economici e con un tasso di incisività sempre maggiore. L’aumento della disponibilità di questi armamenti e il loro rapido sviluppo, combinato con i nuovi progressi in ambito tecnologico come l’Intelligenza artificiale e le costellazioni satellitari (su tutte, Starlink di Elon Musk), pongono una notevole sfida al diritto internazionale. Nel caso dell’IA e il riconoscimento facciale, la nuova classe di armamenti che ne potrebbe derivare ha innumerevoli applicazioni. Nel 2017, durante una riunione delle Nazioni Unite a Ginevra, fu presentato Slaughterbots[2], un cortometraggio che introduceva, sul modello delle presentazioni Apple di Steve Jobs, un

[1] La versione R9X dell’Hellfire nasce dalla volontà della Cia di avere un missile capace di uccidere senza sviluppare un’esplosione. Lo sviluppo del missile sarebbe iniziato sotto l’ex presidente degli Stati Uniti Barack Obama, forse il più grande utilizzatore di UcaV per effettuare operazioni di guerra, col fine di evitare vittime civili durante le campagne militari in Afghanistan, Pakistan, Iraq, Siria, Somalia e Yemen e sembra che sia entrato in servizio nel 2011. R9X non esplose non avendo testata bellica, ma spiega sei lame affilate dal corpo cilindrico del missile, che vanno a distruggere il bersaglio senza danneggiare persone e materiale nelle vicinanze: a differenza dei frammenti generati da un’esplosione, una lama ha una portata massima specifica data dalla sua lunghezza. Sembra che la precisione del missile, se integrata da un osservatore a terra, permetta di “uccidere un passeggero senza colpire il guidatore” all’interno di un veicolo.

[2] H. Bodkin e A. O’Leary, Microdrones: the AI assassins set to become weapons of mass destruction, The Telegraph, 2022, disponibile su: <https://www.telegraph.co.uk/global-health/terror-and-security/drone-assassins-micro-killing-machine/>.

micro-drone, di dimensioni talmente ridotte da stare nel palmo della tua mano, dotato di Intelligenza Artificiale e tre grammi di esplosivo sagomato. La finzione rappresentata nel cortometraggio sta diventando realtà, grazie al rapido sviluppo tecnologico, e nei prossimi anni sarà possibile vedere all'opera sciame di droni di dimensioni sempre più ridotte e con maggiore autonomia, tecnica e decisionale[3]. I sistemi informatici di intelligenza artificiale potrebbero essere "addestrati" per far funzionare più droni come una squadra, penetrando qualsiasi sistema fisico, ed eliminando il rischio zero dovuto alla distanza dal campo di battaglia. Questo dimostra come la necessità della mano umana che preme il grilletto è una funzione che può essere rimossa, lasciando ad un algoritmo la decisione finale di attaccare e di uccidere. Come riportato da un report del Think Tank Chatham House, è altresì importante notare come non ci sia nulla di unico nei droni, essendo questi parte di un continuum di sviluppo tecnologico negli armamenti che ha, da sempre, caratterizzato la dialettica violenta tra attori statuali e no. La sfida sarà dunque normare il loro utilizzo, alla luce del fatto che i droni sono sempre più i maggiori responsabili delle violazioni del diritto umanitario internazionale, come ben dimostrato sia nella guerra civile etiopica e dal conflitto in terra ucraina, e della crisi del concetto vestfaliano di frontiera. Si può affermare, dunque, che queste tecnologie sono importanti leve, nelle disponibilità di attori statali e non, per promuovere le proprie ambizioni geopolitiche.

L'idea di un elaborato che analizzi la situazione dei droni in riferimento all'area mediterranea deriva dalle attività di ricerca circa il contrasto al fenomeno terroristico di matrice jihadista, in particolare con focus Afghanistan e nel continente africano, e dalle lezioni universitarie introduttive al Corso "Criminalità, investigazione e sicurezza internazionale", svolte presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) di Roma.

2. Quadro storico

“Per assicurare un'adeguata difesa nazionale è necessario essere in grado, in caso di guerra, di conquistare il comando dell'aviazione”[4]. Basterebbero queste parole del Generale Giulio Douhet[5], massimo teorico

[3] A tal proposito si riporta il caso di un attacco, avvenuto in Libia nel marzo del 2020, durante il quale droni controllati dalle forze di Tripoli potrebbero aver autonomamente "cacciato e ingaggiato a distanza" un gruppo di soldati in ritirata che combattevano per il generale libico Khalifa Haftar. Si veda la relazione delle Nazioni Unite sul caso (United Nations Security Council, Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to Security Council resolution 1973 (2011), UNDOCS, 2021, disponibile su: [https://undocs.org/Home/Mobile?](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2F2021%2F229&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

FinalSymbol=S%2F2021%2F229&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False).

[4] G. Angelucci e L. Vierucci (a cura di), *Il diritto internazionale umanitario e la guerra aerea*. Scritti scelti, Firenze University Press, Firenze, 2010.

[5] Giulio Douhet (Caserta, 1869 – Roma, 1930) è stato un generale italiano, teorico della guerra aerea, contemporaneo degli altri sostenitori del bombardamento strategico Billy Mitchell e sir Hugh Trenchard. Nel 1921 pubblicò il trattato "Il dominio dell'aria", che ebbe una grande influenza sui contemporanei e che ancora oggi è oggetto di studi nell'ambito aeronautico-militare.

italiano della guerra aerea, per spiegare il ruolo cruciale che, al giorno d'oggi, i droni militari ricoprono nella dialettica della guerra contemporanea. Una centralità derivante dal loro massiccio utilizzo nella quasi totalità delle aree di conflitto odierno, dalle steppe pontico-caspiche dell'Ucraina alle foreste della regione etiopica del Tigray, passando per il deserto yemenita. Gli "unmanned combat aerial vehicles" (UCAV) hanno tutte le carte in regola per diventare l'emblema dei conflitti del XXI secolo, alla stregua delle Colt, la pistola più veloce del Far West, e dei carri armati pesantemente corazzati che incarnavano il combattimento a terra della Seconda guerra mondiale. Il concetto teorico di "drone" potrebbe risalire al 1849, quando l'Austria assediò la città ribelle di Venezia (dal 1848 Repubblica di San Marco), guidata da Daniele Manin. Le forze austriache lanciarono sulla città una catena di circa duecento palloni aerostatici, ciascuno armato con esplosivo (tra gli 11 e i 14 kg), che, secondo i calcoli anemometrici, dovevano colpire nella discesa la città. La storia dei droni, invece, comincia ad inizio Novecento, quando l'esercito degli Stati Uniti iniziò a esplorare questa tecnologia per costruire dei bersagli, utili all'addestramento. Durante la Prima guerra mondiale, dopo che nel 1915 Nikola Tesla scrisse di veicoli da combattimento aereo senza pilota, Gran Bretagna e Stati Uniti svilupparono i primi "droni": il Ruston Proctor Aerial Target britannico, un piccolo aereo radiocomandato, testato per la prima volta nel marzo 1917, e il modello americano noto come Kettering Bug. Sebbene entrambi si mostrassero promettenti nei test di volo, nessuno dei due fu utilizzato operativamente durante la guerra. Durante il periodo tra le due guerre continuarono lo sviluppo e il collaudo di velivoli senza pilota. Nel 1935 gli inglesi produssero una serie di velivoli radiocomandati da utilizzare come bersagli per scopi di addestramento. Si pensa che il termine "drone" abbia iniziato ad essere utilizzato in questo periodo, ispirato dal nome di uno di questi modelli, il DH.82B Queen Bee. Il secondo conflitto mondiale fu, invece, caratterizzato dai Missili tedeschi V1 "Doodlebugs", i primi missili a crociera del mondo. Nei decenni successivi, la competizione tra Mosca e Washington contribuì al progresso tecnologico dei droni, raggiungendo un elevato livello qualitativo e portando sul mercato soluzioni sempre più piccole e con caratteristiche tali da poter essere impiegati in innumerevoli scenari operativi. Tuttavia, il loro utilizzo fu limitato ad azioni di spionaggio e controspionaggio, non entrando mai direttamente nella disputa. Fu nell'ottobre del 1973, durante la Guerra dello Yom Kippur, che Abraham Karem, un ingegnere israeliano, costruì il primo drone per l'aeronautica militare israeliana (il Tadiran Mastiff), segnando una prima svolta nella storia recente degli UCAV. L'ingegnere, considerato il padre del drone moderno[6], si trasferì successivamente negli Stati Uniti, dove collaborò attivamente alla realizzazione del primo Predator. Il vero spartiacque si ebbe nel 1982, quando, durante la Prima guerra del Libano l'Air Force Israeliana decise di lanciare l'operazione "Mole Cricket 19, il cui scopo era di abbattere le batterie antiaeree di missili terra-aria siriane, di costruzione sovietica, presenti nella Valle del Beqà, nel nord est del Libano. Nel giro di due ore, 29 delle 30 postazioni missilistiche libanesi furono

[6] The Economist, The dronfather, The Economist Newspaper Limited, 2012, consultabile su: <https://www.economist.com/technology-quarterly/2012/12/01/the-dronfather>.

distrutte. Da quel momento i droni non furono mai più considerati né troppo costosi né tantomeno inaffidabili, venendo utilizzati anche nella Guerra del Golfo del 1991. Gli anni duemila, e in particolare dall'attentato dell'11 settembre in poi, sono da considerarsi come l'età d'oro delle tecnologie UCAV, con continue migliori tecniche e applicazioni non limitate all'ambito bellico. Ciò ha prodotto un sempre maggiore livello di incisività dei droni nel conflitto contemporaneo e le sue declinazioni, come testimoniato dall'attuale guerra in Ucraina[7] e da molti altri teatri di scontro, e hanno contribuito a mettere in crisi il diritto internazionale in materia.

3. Pillole di diritto internazionale

L'utilizzo strategico-operativo di droni consente l'impiego a distanza di forza letale, con pochi rischi per l'operatore del drone e quasi nulli per lo Stato che ha autorizzato l'attacco. Una soglia di rischio così bassa, unita alla proliferazione dell'uso di droni armati e alla mancanza di trasparenza nel loro utilizzo, rappresenta una minaccia significativa per la pace e la sicurezza internazionale. In linea generale, quando si ragiona dell'utilizzo dei droni in ambito militare, sono due le intersezioni che questi hanno con il diritto internazionale:

- il classico targeting contro forze nemiche (di cui abbiamo esempio nell'attuale conflitto russo-ucraino);
- le cosiddette uccisioni mirate ("targeted killings"[8]), che hanno avuto grande input a seguito della Guerra al Terrore[9].

In riferimento alle uccisioni mirate, qualora si presenti l'opportunità di colpire un potenziale bersaglio, è doveroso considerare più aspetti. Questi sono, in primis, la necessità militare e la sua inderogabilità, l'effettivo vantaggio che deriva dall'azione in oggetto, il livello di proporzionalità e la probabilità di colpire degli innocenti o dei civili non belligeranti. Quest'ultimo aspetto è noto come "collateral damages"[10] e riguarda direttamente le vittime dell'azione dei droni. Da una parte, infatti, abbiamo presunti terroristi, mentre,

[7] M. Kights e A. Almeida, *What Iran's Drones in Ukraine Mean for the Future of War*, The Washington Institute for Near East Policy, 2022, consultabile su: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/what-irans-drones-ukraine-mean-future-war>.

[8] Sull'argomento S. Pomper, *Targeted Killing and the Rule of Law: The Legal and Human Costs of 20 Years of U.S. Drone Strikes*, International Crisis Group, 2022, consultabile su: <https://www.crisisgroup.org/united-states/targeted-killing-and-rule-law-legal-and-human-costs-20-years-us-drone-strikes>.

[9] Sull'argomento si veda: M. L. Walzer, *Just & Unjust Targeted Killing & Drone Warfare*, Dædalus, 2016, consultabile su: <https://www.amacad.org/publication/just-unjust-targeted-killing-drone-warfare>; M. Boot, *Do Targeted Killings Weaken Terrorist Groups?*, Council of Foreign Relations, 2022, consultabile su: <https://www.cfr.org/in-brief/do-targeted-killings-weaken-terrorist-groups>.

[10] Sull'argomento Ronak K. Kapadia, *Insurgent Aesthetics: Security and the Queer Life of the Forever War*, Duke University Press, Durham (USA), 2019.

dall'altra, ci sono i civili innocenti. Per quanto concerne il targeting classico, se l'utilizzo dei droni rientra all'interno di un formale conflitto tra Stati, non sussiste nessun problema dal punto di vista della conformità con lo *ius ad bellum*. Il problema si origina nel momento in cui il bersaglio di un attacco drone è un individuo o un gruppo appartenente a organizzazioni terroristiche o rientra nella più ampia categoria dei non-state actors. In questo caso, la prassi è di verificare se tali azioni rientrano nei parametri della "guerra al terrorismo", come fatto dagli Stati Uniti nell'immediato post 11 settembre. A tal proposito, le Nazioni unite si sono sempre espresse con diffidenza, dal momento che la Guerra al Terrore non rientra nei parametri di un conflitto armato convenzionale. Questo perché il carattere temporale e spaziale del contrasto al terrorismo sarebbe una forzatura del diritto internazionale, così come l'"intentional, premeditated and deliberate use of lethal force". In conclusione, considerando le caratteristiche sempre più fluide dei conflitti odierni e le nuove tecnologie a disposizione di attori statali e non, si potrebbe valutare l'ipotesi di affiancare alla categoria dei conflitti formali una nuova tipologia di guerra, differente dalle precedenti per il carattere "diffuso", e quindi potenzialmente esportabile in qualsiasi luogo geografico, e "permanente", perché destinata a concludersi solo quando la minaccia sarà definitivamente neutralizzata. Il *vulnus* di quanto appena detto risiede nel fatto che, per le caratteristiche delle nuove guerre, tutto il globo diventerebbe potenzialmente un campo di battaglia a tempo indeterminato, posto che, in ogni caso, bisognerebbe rispettare il diritto alla vita e il divieto di uccisioni arbitrarie. Il diritto alla vita, infatti, è protetto da norme generali di natura imperativa e, quindi, insuscettibile di deroga convenzionale.

4. Mediterraneo: una "drone arena"?

Le profonde trasformazioni che hanno interessato la regione mediterranea nell'ultimo decennio hanno contribuito all'emergere di nuove sfide, il più delle volte sovrapposte a vecchie problematiche[11]. Un'area caratterizzata da livelli compositi di fluidità, nel quale convergono fragilità di governance, vecchie-nuove rivalità geopolitiche e, in generale, un aumento del coefficiente di pericolosità legata a questioni securitarie ed energetiche. In questo contesto di sostanziale insicurezza, un nuovo modo di fare guerra sta recitando un ruolo di primo piano: la drone war. La relativa novità di questa declinazione del conflitto non risiede tanto nelle modalità, comunque innovative se si considera quanto il progresso tecnologico esponenziale[12] influisce sul settore della difesa e degli armamenti, quanto nella fruibilità di tali tecnologie. Per quanto riguarda i sistemi UACV, infatti, la corsa allo sviluppo o all'importazione di tali sistemi è cresciuta seriamente

[11] Cfr. M. Soliman, *Drones are re-engineering the geopolitics of the Middle East*, Middle East Institute, 2022, consultabile su: <https://www.mei.edu/publications/drones-are-re-engineering-geopolitics-middle-east>.

[12] Si vedano le teorie espresse in A. Azhar, *Exponential: How Accelerating Technology Is Leaving Us Behind and What to Do About It*, Random House Business, New York, 2021.

negli ultimi dieci anni. Prima di allora, solo gli Stati Uniti e Israele avevano investito in modo significativo nella produzione di droni. Ad oggi, grazie anche al moltiplicarsi di aree di conflitto regionale (si pensi, ad esempio, alla guerra nella regione del Nagorno-Karabakh, alle schermaglie tra Algeria e Marocco, al “buco nero”[13] libico e al, geograficamente lontano ma geopoliticamente vicino, conflitto russo-ucraino), la drone-war non è più esclusiva delle superpotenze. Infatti, mentre un tempo l’accesso alla tecnologia di fascia alta era relegato agli stati con solidi budget militari, nel tempo questo confine si è notevolmente ridotto. Alla stessa maniera, i progressi nel campo militare hanno ampliato la fascia dei paesi che, mediante programmi nazionali e collaborazioni bilaterali o multilaterali, possono produrre velivoli a pilotaggio remoto. La risultante di quanto detto è che, oggi, molti più attori internazionali, compresi quelli non statali e con fini criminali[14], possono acquisire queste tecnologie a prezzi più accessibili, in virtù di una maggiore offerta sul mercato, integrandole nella pianificazione di attacchi e nell’aggiornamento dei loro apparati militari. Infine, prendendo a modello quanto succede in terra ucraina e nelle sabbie libiche, i droni possono alimentare delle situazioni di guerra per procura. Questi sviluppi probabilmente non rovesceranno l’equilibrio militare nel breve termine, ma amplieranno quando, dove e come combatteranno le forze armate. I cambiamenti che avranno l’impatto maggiore sono quelli che influiranno sulla grande competizione tra le potenze, posto che le esatte ramificazioni per la stabilità regionale devono ancora essere pienamente comprese, inclusa la capacità di operare su terra, mare, aria e spazio, oltre a ottenere il dominio dell’informazione. Per quanto concerne, invece, il fenomeno terroristico è chiaro che la proliferazione di UACV fornisce nuovi spunti per azioni sempre meno prevedibili e, considerando il potenziale d’attacco di queste tecnologie, sempre più distruttivi. In questo quadro, l’assenza di meccanismi di regolamentazione di cui sopra consente di schierare droni in un’atmosfera di sostanziale impunità, esacerbando situazioni critiche e originandone, potenzialmente, delle nuove.

5. Ankara tra Kiev, Tripoli e Mosca

La Turchia è forse il paese dell’area mediterranea di maggior successo quando si tratta di impiegare droni, integrandoli nelle operazioni militari e diplomatiche su larga scala per portare avanti le sue ambizioni

[13] E. Saudi e C. Orsini, International engagement in Libya is worsening prospects for peace, *The New Humanitarian*, 2022, consultabile su: <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2022/2/17/International-engagement-Libya-worsening-prospects-peace>.

[14] Ex multis S. Russell, Why we need to regulate non-state use of arms, *World Economic Forum*, 2022, consultabile su: <https://www.weforum.org/agenda/2022/05/regulate-non-state-use-arms/>; The Soufan Centre, IntelBrief: Welcome to the “New Normal”: Non-State Actors and the Use of Drones, TSC, 2021, consultabile su: <https://thesoufancenter.org/intelbrief-2021-june-3/>; J. Rogers e D. Kunertov, The Vulnerabilities of the Drone Age Established Threats and Emerging Issues out to 2035, *Center for War Studies*, 2022, consultabile su: file:///C:/Users/m95co/Downloads/NATO_VDA_Policy_Report.pdf.

geopolitiche in una serie di teatri strategici, dalla Siria e dalla Libia all'Azerbaijan e all'Etiopia[15]. L'attuale politica estera e di sicurezza turca è, infatti, modellata su tre direttive principali. In primis, il raggiungimento dell'autonomia strategica a lungo termine negli affari geopolitici chiave e l'autosufficienza nelle tecnologie di difesa. I vantaggi finanziari che derivano dall'autonomia dell'industria della difesa nazionale sono, infatti, sostanziali. Questo risultato non dovrebbe essere valutato solo come risultato delle crescenti esportazioni di difesa della Turchia verso paesi terzi, ma in particolare come risparmio di costi e risorse sulla spesa per la difesa, poiché la produzione interna ha ampiamente sostituito una grande quantità di contratti con l'estero molto onerosi. In secondo luogo, incentivare la ricerca e lo sviluppo su tecnologie di nicchia, in cui la Turchia sta crescendo in expertise e know-how. Il volume considerevole delle sue esportazioni sta favorendo l'obiettivo chiave di Erdogan dell'espansione internazionale della Turchia e il consolidamento come attore regionale chiave, soprattutto nel Mediterraneo. Infine, la ricerca di non dipendenza nei confronti di altri players internazionali, grazie alla quale la Turchia sarà in grado di sviluppare una politica estera completamente indipendente, supportata dalle proprie capacità di difesa nazionale e, da un punto di vista di previsione geopolitica, evitando il confronto diretto con Mosca. L'origine della fortuna militare turca è individuabile nello scontro con Israele, a suo tempo principale fornitore di droni ad Ankara, con la crisi di Mavi Marmara del 2011[16]. Da allora la Turchia ha cominciato un rapido percorso verso l'autosufficienza militare e, per quanto riguarda l'industria della difesa, ha diminuito la dipendenza da forniture estere dall'80% al 20% circa. Ulteriore aspetto di rilevanza è l'appartenenza del paese all'Alleanza Atlantica, anche se, dopo anni di forniture di sistemi missilistici occidentali in funzione anti-Mosca, l'acquisto nel 2019 del sistema di difesa aerea russo S-400 ha provocato una crisi, culminata con l'esclusione di Ankara dal programma dei caccia F-35 a guida statunitense. Questo ha generato una spinta decisiva, specie nel settore dell'aviazione, come ben dimostra il caso del Drone TB2[17], qualitativamente simile a quelli di fabbricazione americana (pur con qualche differenza, specie se il confronto viene fatto con il nuovo modello USA – Protector RG Mk1) ed economicamente molto più vantaggioso (il drone turco costa circa 5 milioni di dollari, a fronte dei 28 richiesti per il modello americano). Come riportato dall' European Council Of Foreign Relations[18], l'elenco dei paesi che utilizzano droni turchi è rapidamente salito a nove, mentre altri sedici, inclusi membri della NATO

[15] S. Düz, The ascension of Turkey as a drone power history, strategy, and geopolitical implications, SETA Analysis, 2020, consultabile su: <file:///C:/Users/m95co/Downloads/A65En.pdf>.

[16] D. Schmid, Europe confronting the degradation of Turkish-Israeli relations: Is there room for arbitration, Israel European Policy Centre, 2011, consultabile su: <file:///C:/Users/m95co/Downloads/25606984103303.pdf>.

[17] Prodotto dalla Baykar, azienda turca leader nella guerra senza pilota. Va notato che il genero del presidente Erdogan, Selcuk Bayraktar, ricopre il ruolo di Chief Technology Officer dell'azienda ed è stato una figura chiave nella ricerca e nello sviluppo dei suoi programmi di droni.

[18] F. Borsari, Turkey's drone diplomacy: Lessons for Europe, Council of Foreign Relations, 2022, consultabile su: <https://ecfr.eu/article/turkeys-drone-diplomacy-lessons-for-europe/>.

come Polonia, Lettonia e persino il Regno Unito, hanno effettuato ordini ad Ankara o hanno espresso il proprio interesse. Tutto questo ha rafforzato l'industria della difesa turca: finora, i droni hanno rappresentato almeno 700 milioni di dollari di vendite da parte delle società di difesa turche e hanno generato ulteriori 3,2 miliardi di dollari di esportazioni. Pertanto, non sorprende vedere impiegati i TB2 in molti scenari di conflitto. Gli UACV turchi hanno contribuito alla vittoria degli azeri nella guerra del Nagorno-Karabakh del 2020 e hanno rappresentato un valore aggiunto nella difesa di Tripoli contro l'offensiva del Generale Haftar del 2019[19]. Recentemente l'esercito ucraino, forte di un accordo commerciale tra Ankara e Kiev, sta impiegando con sempre maggior successo gli UACV turchi, rispondendo colpo su colpo agli attacchi diretti da Mosca mediante i droni iraniani. La diplomazia dei droni a matrice turca ha prodotto, inoltre, accordi importanti con Marocco[20] ed Etiopia[21], paesi in cui ha notevoli interessi economici e geopolitici. La diplomazia dei droni a matrice turca è un importante *exemplum* militare e diplomatico per l'Europa, dimostrando quanto il progresso tecnologico circa gli AUCV possa fungere da moltiplicatore di forza per operazioni belliche e non. Come riporta il Dr. Can Kasapoğlu[22] in un mondo sempre più multipolare e dominato da equilibri fragili, la Turchia di Erdogan sta interpretando bene il proverbio africano che recita "Speak softly and carry a big stick" grazie all'eccezionale strumento realpolitico dei suoi droni.

6. Medio Oriente e il boom dei droni

Anche il Medio Oriente non è esente dalla corsa ai droni, che potrebbe rimodellare l'intero quadrante. Infatti, la proliferazione di tecnologie UCAV nell'area, pur non essendo una novità, è diretta conseguenza della Primavera Araba, così come i conflitti (sia di tipo proxy che di portata più regionale) in Libia, Yemen, Siria e Iraq. Le storiche alleanze regionali e le dinamiche intra-statali sono condizionate da questa rinnovata corsa agli armamenti, come testimoniano i nuovi accordi bi e multilaterali e l'aumento della spesa militare (secondo le stime di ISPI, negli ultimi cinque anni gli stati medio-orientali, Israele escluso, hanno investito oltre un miliardo e mezzo di dollari in droni). In questo contesto, un ruolo importante viene giocato da Teheran, in funzione antitetica nei confronti di Iraq e Arabia Saudita, e dagli Emirati Arabi Uniti.

[19] A. Scipione, Droni al governo di Tripoli, la Turchia puntella l'alleanza militare con la Libia, Agenzia NOVA, 2022, consultabile su: <https://www.agenzianova.com/news/droni-al-governo-di-tripoli-la-turchia-puntella-lalleanza-militare-con-la-libia/>.

[20] A. Kassidiaris, Turkey's 'Drone Diplomacy' Broadens Its Geopolitical Prospects, InsideArabia, 2021, consultabile su: <https://insidearabia.com/turkeys-drone-diplomacy-broadens-its-geopolitical-prospects/>.

[21] F. Tastekin, Drone sale to Ethiopia could jeopardize Turkey-Egypt dialogue, Al-Monitor Independent, 2021, consultabile su: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/10/drone-sale-ethiopia-could-jeopardize-turkey-egypt-dialogue>.

[22] C. Kasapoglu, Techno geopolitics and the Turkish way of Drone warfare, Atlantic Council, 2022, consultabile su: file:///C:/Users/m95co/Downloads/Techno-Geopolitics_and_the_Turkish_Way_of_Drone_Warfare.pdf.

Il programma di droni iraniano[23] non è una novità, dal momento che risale al confronto con Baghdad degli anni '80. Anni di sanzioni economico-militari hanno determinato una spinta al settore della ricerca e sviluppo iraniano, soprattutto nel campo dei droni, come ben testimonia un rapporto non classificato del 2019 dell'Agenzia per la difesa dell'intelligence americana, che definisce gli UACV come "la capacità aerea iraniana in più rapida evoluzione". La strategia dell'Iran è caratterizzata da una marcata aggressività ed è in rapida espansione, proliferando in buona parte dei campi di battaglia odierni. Droni a fabbricazione iraniana sono, ad oggi, impiegati in Ucraina dalle forze russe[24], in Yemen dagli Houthis, da Hezbollah in Libano, da Hamas nella Striscia di Gaza e dalle Forze di mobilitazione popolare in Iraq[25]. In termini di efficacia militare, ciò che contraddistingue i droni di Teheran è un prezzo di mercato molto basso (circa 20mila dollari per unità) che li rende ancor più pericolosi, dal momento che, come si è visto in Ucraina, se ne fa un uso kamikaze. Inoltre, hanno apportato delle migliorie (sorveglianza, ricognizione e attacco) ad un arsenale militare che risente dell'embargo occidentale. Un altro aspetto da tenere in considerazione è l'uso propagandistico degli stessi, utilizzati come altoparlante dal regime di Teheran. Infine, il dislocamento extra confine dalle proprie linee di produzione militare (ad esempio in Siria) rende il contrasto a Teheran, soprattutto da parte israeliana, molto più complicato.

Per quanto riguarda gli EAU, il loro ruolo nello scacchiere libico e nel contrasto agli Youthi yemeniti ha reso prioritario la costruzione di un arsenale UACV di primo livello[26]. Due fattori hanno influenzato questo processo. In primis, il ruolo di Abu Dhabi come hub tecnologico, che ha favorito massicci investimenti nel settore della difesa e dello sviluppo di nuove tecnologie militari. In secondo luogo, il rapporto con Israele, eredità degli Accordi di Abramo[27]. Ciò ha permesso agli EAU di colmare il gap con il loro diretto concorrente, la Turchia. Ad oggi, gli Emirati sono dotati di un potente ed efficiente arsenale di droni, che fornisce loro una notevole profondità strategica e li eleva al ruolo di protagonisti nel contesto regionale medio

[23] Sine Ozkarasahin, Iranian Drones Are Changing the Battlefields of Eurasia, *Terrorism Monitor* Volume: 20 Issue: 21, 2022, consultabile su: <https://jamestown.org/program/iranian-drones-are-changing-the-battlefields-of-eurasia/>.

[24] S. Feldstein, The Larger Geopolitical Shift Behind Iran's Drone Sales to Russia, *Carnegie Endowment for International Peace*, 2022, consultabile su: <https://carnegieendowment.org/2022/10/26/larger-geopolitical-shift-behind-iran-s-drone-sales-to-russia-pub-88268>.

[25] Per approfondimenti in merito cfr. *United against Nuclear Iran, The Iranian Drone Threat*, UANI, 2022, consultabile su: file:///C:/Users/m95co/Downloads/Update%20-%20Resource%20-%20The%20Iranian%20Drone%20Threat_JS_11_10_21_JS_CMJ_JMB_CMJ_JMB.pdf.

[26] Si veda in merito M. A. Harissi, UAE drone conference warns of rising threat, *Al-Monitor*, 2022, consultabile su: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/02/uae-drone-conference-warns-rising-threat>.

[27] M. Barhouma, The Reshaping of UAE Foreign Policy and Geopolitical Strategy, *Carnegie Endowment for International Peace*, 2022, consultabile su: <https://carnegieendowment.org/sada/86130>.

orientale e mediterraneo. Lo stesso si può dire dell'Arabia Saudita, che grazie a Vision 2030 e alle problematiche con le milizie yemenite (attacco con droni in territorio saudita) e l'Iran, sta investendo nella costruzione di un arsenale quanto più tecnologicamente avanzato. In questo senso la collaborazione con gli Stati Uniti (da parte di Washington soprattutto in funzione anticinese) sta producendo ottimi risultati[28].

Israele è uno degli attori principali in materia di droni. La sua storia, come visto in precedenza, è di lunga data. Le forze di difesa israeliane, infatti, hanno utilizzato per la prima volta gli UACV durante la guerra dello Yom Kippur nel 1973 e oggi ne gestiscono un'ampia gamma. Questi sono stati visti in azione in uccisioni mirate di leader terroristi dal Libano a Gaza. Sul tema dell'esportazioni legate a tali tecnologie, Israele è stato uno dei maggiori esportatori mondiali, con aziende come Elbit Systems e Israel Aerospace Industries che hanno venduto sistemi ad almeno 26 paesi dall'America Latina al sud-est asiatico. Discorso diverso viene fatto per i paesi del Medio Oriente e del Maghreb. Infatti, come riportato da un rapporto ISPI, in termini di quota di mercato regionale Israele non vende i suoi UAV avanzati a nessuno stato del Medio Oriente e del Nord Africa e di solito si astiene dal rivelare l'identità dei clienti UAV anche di altre regioni. Ciò è in gran parte dovuto al costante sospetto e alla percezione della minaccia da parte dei suoi vicini arabi, per cui Gerusalemme evita di vendere tecnologie militari all'avanguardia che potrebbero essere utilizzate contro di essa, nonostante la recente normalizzazione diplomatica tra il governo israeliano e alcuni paesi arabi.

7. Nordafrica: vecchie ruggini e nuove minacce

Le nuove logiche militari in materia di armamenti non risparmiano neanche la fascia nordafricana. Tra gli stati del Maghreb, l'Egitto e la Tunisia, forte della partnership commerciale con Ankara, sono i più preparati militarmente a nuove forme di conflitto. Dopo aver visto in azione i droni turchi in Libia, infatti, Il Cairo ha ricostruito le sue capacità militari, con l'obiettivo di aumentare la prontezza delle forze armate, dotandole delle più aggiornate tecnologie per poter operare nei diversi teatri geopolitici di suo interesse e in funzione antiterroristica. Non disponendo delle risorse finanziarie dei paesi del Golfo, l'approccio dell'Egitto al mercato militare è di tipo ibrido: acquisire diverse componenti e/o mezzi da più produttori (su tutti, Cina, Italia ed Emirati Arabi[29]), mantenendo così un livello minimo di dipendenza e, al contempo, incentivare la realizzazione di progetti esteri tramite aziende egiziane. Lo sviluppo di una forte industria nazionale è, infatti, precondizione necessaria all'intervento in vari teatri strategici della regione medio-orientale e mediterranea.

[28] E. Geranmayeh, The U.S. Needs a New Strategy to Stop Saudi and Iranian Support for Russia, Foreign Policy, 2022, consultabile su: <https://foreignpolicy.com/2022/10/25/the-u-s-needs-a-new-strategy-to-stop-saudi-and-iranian-support-for-russia/>.

[29] F. Borsari, The Middle East's Game of Drones: The Race to Lethal UAVs and Its Implications for the Region's Security Landscape, ISPI, 2022, consultabile su: <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/middle-east-s-game-drones-race-lethal-uavs-and-its-implications-regions-security-landscape-28902#n0>.

Altri due attori nordafricani sono, al momento, interessati dalle dinamiche legate alla proliferazione dei droni: Marocco e Algeria. I due paesi sono bloccati in una situazione di stallo diplomatico, le cui radici affondano sulla questione del Sahara Occidentale e del supporto/contrasto al Fronte Polisario[30]. Un ulteriore frattura è stata determinata dalla decisione del presidente Donald Trump di riconoscere la sovranità marocchina sul Sahara occidentale nel dicembre 2020, in cambio della normalizzazione delle relazioni del Marocco con Israele. Dall'agosto 2021, l'Algeria ha interrotto le relazioni diplomatiche con il Marocco, anticipando l'azione russa della chiusura dei rubinetti del gas, diretti verso Marocco e Spagna. Inoltre, ha accusato le forze marocchine di aver ucciso tre cittadini algerini tramite un attacco con droni nel territorio conteso del Sahara occidentale. Le tensioni tra questi due Paesi pesantemente armati (il Marocco grazie al rapporto con Parigi, mentre l'Algeria ha acquistato droni dall'Ucraina ed è in trattativa con Pechino per l'acquisto di tecnologie UCAV). Il deterioramento delle relazioni tra Algeria e Marocco, unitamente alla crisi costituzionale in Tunisia e al buco nero libico[31], potrebbe avere conseguenze significative per l'area mediterranea e l'Europa, portando a un forte incremento dei flussi migratori e destabilizzando ulteriormente la già fragile fascia saheliana, favorendo l'emergere di nuovi spazi per i gruppi terroristici africani.

8. UE e difesa comune

I mutevoli sviluppi nel campo della difesa, della sicurezza e della geopolitica, tra cui il moderato disimpegno degli Stati Uniti dall'Europa (il conflitto in Ucraina è caratterizzato da un marcato tratto di atlantismo), la maggiore assertività militare della Russia e l'instabilità nei paesi vicini, hanno portato a un crescente senso di incertezza e insicurezza in tutta Europa. In risposta, l'UE sta cercando di adottare un approccio più strategico e di resistere all'idea di essere esclusivamente una "potenza civile", come ben testimoniato dallo Strategic Compass, un ambizioso piano d'azione per rafforzare la politica di sicurezza e di difesa dell'UE entro il 2030, approvato lo scorso maggio. Tra i progetti, figura lo sviluppo di un drone europeo, l'European MALE RPAS, sviluppato da Francia, Germania, Spagna ed Italia grazie all'eccellenze industriali nazionali (Airbus Defence and Space, Dassault Aviation e Leonardo). In un'ottica di politica estera, e di riflesso militare, condivisa questo è un notevole passo per l'UE che, tuttavia, dovrebbe anche investire il proprio capitale politico e diplomatico nell'elaborazione di un sistema condiviso di responsabilità per l'utilizzo dei droni, volto a limitare le vittime civili e a rendere intollerabile il costo dell'uso improprio di tali sistemi, anche e soprattutto se a compiere tali atti è un paese europeo[32].

[30] Sull'argomento cfr. A. Dworkin, North African standoff: How the Western Sahara conflict is fuelling new tensions between Morocco and Algeria, European Council on Foreign Relations, 2022, consultabile su: <https://ecfr.eu/publication/north-african-standoff-how-the-western-sahara-conflict-is-fuelling-new-tensions-between-morocco-and-algeria/>.

[31] Cfr. <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2022/2/17/International-engagement-Libya-worsening-prospects-peace>.

[32] K. Dhewan, France's Shadow War in Mali, STOKE WHITE INVESTIGATIONS, 2021, consultabile su: <https://www.swiunit.com/post/france-s-shadow-war-in-mali-airstrikes-at-the-bounti-wedding>.

9. Conclusioni

Il rischio che le controversie sull'utilizzo dei droni e le sfide che questi pongono ai quadri giuridici internazionali, nonché ai valori democratici come la trasparenza, la responsabilità e lo stato di diritto, possano aumentare è un dato di fatto. La proliferazione degli stessi nell'area mediterranea, dovuta ad una maggiore disponibilità ad un costo sempre più contenuto, va di pari passo all'esponentiale progresso tecnologico, elevando i droni ad attuali, e probabilmente futuri, protagonisti delle declinazioni del conflitto contemporaneo. In effetti, si può affermare che le tecnologie UCAV, a partire dagli ultimi anni della Guerra Fredda, hanno cambiato il modo di fare guerra, limitando le perdite sul campo di battaglia nell'ottica dell'analisi costi-benefici ma, al contempo, estendendo la vulnerabilità sia delle stesse forze armate che dei civili. Il conflitto in Ucraina ha, in tal senso, evidenziato come i droni stanno plasmando il nuovo modo di combattere (e in tal senso va letta la recente presentazione del bombardiere nucleare americano B-21 rider): attacchi singoli, attacchi in sciami, ricognizioni e sorveglianza di hotspots. Inoltre, risulta evidente come i droni stiano diventando sempre più strumenti diplomatici, con l'invio di UCAV iraniani a Mosca e, dalla parte opposta della scacchiera, droni americani, turchi, giapponesi per le forze di Kiev. In maniera particolare, Ankara si sta ritagliando un ruolo di primissimo piano, dal punto di vista diplomatico e militare. Basti pensare che uno dei primi video di propaganda ucraina (postato su Facebook dal Comandante in capo delle forze ucraine, Valerii Zaluzhnyi): questo mostrava riprese aeree sgranate di un convoglio militare russo che si avvicinava alla città di Kherson, una decina di giorni dopo l'inizio del conflitto. Al centro dello schermo, un sistema di puntamento agganciato a un veicolo al centro del convoglio e pochi secondi dopo, il veicolo è esploso al grido di: "Ecco il lavoro del nostro Bayraktar TB2 (drone a fabbricazione turca)! Benvenuti all'Inferno". Al di là del significato propagandistico rivolto alle truppe ucraine, il video ci testimonia come il modo di fare guerra sta cambiando e come piccole unità di uomini, dotati di UCAV, possano determinare operazioni di grande impatto bellico. In Medio Oriente e Africa la proliferazione di droni potrebbe seguire un percorso di crescita più rapido, in virtù di due ragioni principali: una sempre maggiore domanda di queste tecnologie per questioni di politica interna (gruppi terroristici e non state actors) e per contrastare e reprimere le minacce esterne. Inoltre, fattori economici poco favorevoli potrebbero portare certi paesi a investire in droni piuttosto che su un'efficiente forza aerea, concentrando i propri sforzi su tecnologie sempre più ridotte nella misura ma dotate di una maggiore forza pervasiva e distruttiva. Sebbene le opinioni sull'impatto dei droni sulle modalità del conflitto contemporaneo siano discordanti, è chiaro come questi rappresentino problematiche giuridiche e operative di non poco conto. Alla luce dell'interesse che l'Unione Europea ha nel sostenere un ordine internazionale basato su regole e dato che lo stesso è stato fondato su principi che includono i valori democratici e il rispetto dei diritti umani, l'UE ha l'opportunità di svolgere un ruolo importante nella definizione delle norme su come verranno utilizzati i droni in futuro. Il regolamento EASA

2022/002/R del 7 febbraio 2022 va in questo senso anche se il nocciolo della questione, come visto, sta nell'uso indiscriminato dei droni e nella possibilità che questi possano colpire civili innocenti.

Carl Schmitt sosteneva che la storia del diritto internazionale è legata indissolubilmente al concetto di guerra. Il conflitto contemporaneo, caratterizzato da asimmetrie operative e tecnologiche, evidenzia la crisi dell'ordinamento internazionale e degli schemi post-Guerra Fredda, e i droni ne sono il simbolo più chiaro. Si realizza, dunque, il trionfo della tecnica, che permette di colpire senza essere visti e utilizzare la forza senza subire una reazione. Queste dinamiche possono concorrere nell'elevare la temperatura del termometro geopolitico mediterraneo, come dimostrato durante la guerra civile libica ed etiope e nell'attuale teatro ucraino[33].

[33] DW, Ukraine updates: Fresh drone attack targets Russia airfield, DW made for minds, 2022, consultabile su: <https://www.dw.com/en/ukraine-updates-russia-says-another-drone-attack-targeted-its-border-airfield-region/a-63996629>.

FONTI PRINCIPALI

G. Angelucci e L. Vierucci (a cura di), *Il diritto internazionale umanitario e la guerra aerea. Scritti scelti*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

A. Azhar, *Exponential: How Accelerating Technology Is Leaving Us Behind and What to Do About It*, Random House Business, New York, 2021.

M. Barhouma, *The Reshaping of UAE Foreign Policy and Geopolitical Strategy*, Carnegie Endowment for International Peace, 2022, consultabile su: <https://carnegieendowment.org/sada/86130>.

H. Bodkin e A. O'Leary, *Microdrones: the AI assassins set to become weapons of mass destruction*, The Telegraph, 2022, disponibile su: <https://www.telegraph.co.uk/global-health/terror-and-security/drone-assassins-micro-killing-machine/>.

M. Boot, *Do Targeted Killings Weaken Terrorist Groups?*, Council of Foreign Relations, 2022, consultabile su: <https://www.cfr.org/in-brief/do-targeted-killings-weaken-terrorist-groups>.

F. Borsari, *The Middle East's Game of Drones: The Race to Lethal UAVs and Its Implications for the Region's Security Landscape*, ISPI, 2022, consultabile su: <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/middle-east-s-game-drones-race-lethal-uavs-and-its-implications-regions-security-landscape-28902#n0>.

F. Borsari, *Turkey's drone diplomacy: Lessons for Europe*, Council of Foreign Relations, 2022, consultabile su: <https://ecfr.eu/article/turkeys-drone-diplomacy-lessons-for-europe/>.

K. Dhewan, *France's Shadow War in Mali*, STOKE WHITE INVESTIGATIONS, 2021, consultabile su: <https://www.swiunit.com/post/france-s-shadow-war-in-mali-airstrikes-at-the-bounti-wedding>.

G. Douhet, *Il dominio dell'aria e altri scritti*, Roma, Aeronautica Militare: Ufficio Storico, 2002 (conforme all'edizione Roma : C. De Alberti, 1927).

DW, *Ukraine updates: Fresh drone attack targets Russia airfield*, DW made for minds, 2022, consultabile su: <https://www.dw.com/en/ukraine-updates-russia-says-another-drone-attack-targeted-its-border-airfield-region/a-63996629>.

A. Dworkin, North African standoff: How the Western Sahara conflict is fuelling new tensions between Morocco and Algeria, European Council on Foreign Relations, 2022, consultabile su: <https://ecfr.eu/publication/north-african-standoff-how-the-western-sahara-conflict-is-fuelling-new-tensions-between-morocco-and-algeria/>.

S. Düz, The ascension of Turkey as a drone power history, strategy, and geopolitical implications, SETA Analysis, 2020, consultabile su: <file:///C:/Users/m95co/Downloads/A65En.pdf>.

S. Feldstein, The Larger Geopolitical Shift Behind Iran's Drone Sales to Russia, Carnegie Endowment for International Peace, 2022, consultabile su: <https://carnegieendowment.org/2022/10/26/larger-geopolitical-shift-behind-iran-s-drone-sales-to-russia-pub-88268>.

E. Geranmayeh, The U.S. Needs a New Strategy to Stop Saudi and Iranian Support for Russia, Foreign Policy, 2022, consultabile su: <https://foreignpolicy.com/2022/10/25/the-u-s-needs-a-new-strategy-to-stop-saudi-and-iranian-support-for-russia/>.

M. A. Harissi, UAE drone conference warns of rising threat, Al-Monitor, 2022, consultabile su: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/02/uae-drone-conference-warns-rising-threat>.

R. K. Kapadia, *Insurgent Aesthetics: Security and the Queer Life of the Forever War*, Duke University Press, Durham (USA), 2019.

C. Kasapoglu, Techno geopolitics and the Turkish way of Drone warfare, Atlantic Council, 2022, consultabile su: file:///C:/Users/m95co/Downloads/Techno-Geopolitics_and_the_Turkish_Way_of_Drone_Warfare.pdf.

A. Kassidiaris, Turkey's 'Drone Diplomacy' Broadens Its Geopolitical Prospects, InsideArabia, 2021, consultabile su: <https://insidearabia.com/turkeys-drone-diplomacy-broadens-its-geopolitical-prospects/>.

M. Knights e A. Almeida, What Iran's Drones in Ukraine Mean for the Future of War, The Washington Institute for Near East Policy, 2022, consultabile su: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/what-irans-drones-ukraine-mean-future-war>.

S. Ozkarasahin, Iranian Drones Are Changing the Battlefields of Eurasia, *Terrorism Monitor* Volume: 20 Issue: 21, 2022, consultabile su: <https://jamestown.org/program/iranian-drones-are-changing-the-battlefields-of-eurasia/>.

S. Pomper, Targeted Killing and the Rule of Law: The Legal and Human Costs of 20 Years of U.S. Drone Strikes, *International Crisis Group*, 2022, consultabile su: <https://www.crisisgroup.org/united-states/targeted-killing-and-rule-law-legal-and-human-costs-20-years-us-drone-strikes>.

J. Rogers e D. Kunertov, The Vulnerabilities of the Drone Age Established Threats and Emerging Issues out to 2035, *Center for War Studies*, 2022, consultabile su: file:///C:/Users/m95co/Downloads/NATO_VDA_Policy_Report.pdf.

S. Russell, Why we need to regulate non-state use of arms, *World Economic Forum*, 2022, consultabile su: <https://www.weforum.org/agenda/2022/05/regulate-non-state-use-arms/>

E. Saudi e C. Orsini, International engagement in Libya is worsening prospects for peace, *The New Humanitarian*, 2022, consultabile su: <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2022/2/17/International-engagement-Libya-worsening-prospects-peace>.

D. Schmid, Europe confronting the degradation of Turkish-Israeli relations: Is there room for arbitration, *Israel European Policy Centre*, 2011, consultabile su: <file:///C:/Users/m95co/Downloads/25606984103303.pdf>.

A. Scipione, Droni al governo di Tripoli, la Turchia puntella l'alleanza militare con la Libia, *Agenzia NOVA*, 2022, consultabile su: <https://www.agenzianova.com/news/droni-al-governo-di-tripoli-la-turchia-puntella-lalleanza-militare-con-la-libia/>.

M. Soliman, Drones are re-engineering the geopolitics of the Middle East, *Middle East Institute*, 2022, consultabile su: <https://www.mei.edu/publications/drones-are-re-engineering-geopolitics-middle-east>.

The Soufan Centre, *IntelBrief: Welcome to the "New Normal": Non-State Actors and the Use of Drones*, TSC, 2021, consultabile su: <https://thesoufancenter.org/intelbrief-2021-june-3/>.

F. Tastekin, Drone sale to Ethiopia could jeopardize Turkey-Egypt dialogue, Al-Monitor Independent, 2021, consultabile su: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/10/drone-sale-ethiopia-could-jeopardize-turkey-egypt-dialogue>

The Economist, The dronefather, The Economist Newspaper Limited, 2012, consultabile su: <https://www.economist.com/technology-quarterly/2012/12/01/the-dronefather>.

United against Nuclear Iran, The Iranian Drone Threat, UANI, 2022, consultabile su: file:///C:/Users/m95co/Downloads/Update%20-%20Resource%20-%20The%20Iranian%20Drone%20Threat_JS_11_10_21_JS_CMJ_JMB_CMJ_JMB.pdf.

United Nations Security Council, Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to Security Council resolution 1973 (2011), UNDOCS, 2021, consultabile su: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2F2021%2F229&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>).

M. L. Walzer, Just & Unjust Targeted Killing & Drone Warfare, Dædalus, 2016, consultabile su: <https://www.amacad.org/publication/just-unjust-targeted-killing-drone-warfare>.

Mondo migrante



Il conflitto russo-ucraino e le migrazioni in Europa

Aldo Valtimora

Phd in Inclusione sociale nei contesti multiculturali e Cultore di diritto pubblico comparato - Unimore Enna

"The Russian-Ukrainian war and the migrations to Europe"

Abstract

The migratory flows towards Europe represent one of the most direct effects of the Russian-Ukrainian conflict; in the first two weeks of the conflict, more than 2.3 million people had left Ukraine to the European Union. Of these, around 1 million were underage girls and boys, often children, in increasing numbers minors unaccompanied. The contribution analyzes the

political and legislative measures adopted by the European Union to welcome refugees, assessing the consistency of the rules adopted with respect to the previous regulatory system and its political direction. The conclusions represent the connections between the political outcomes of Ukraine's admission to the European Union and more generally between the sites of the conflict and the migratory exodus from Ukraine to Europe.

1. Premesse

Dal febbraio del 2022 è cominciato lo scontro bellico tra Russia e Ucraina. La ricostruzione delle cause e i possibili risvolti del conflitto è argomento che ha coinvolto e interessato gli studiosi di molte discipline scientifiche, e probabilmente, per quel che ci interessa, sarà oggetto di studio da parte dei giuristi per molto tempo ancora. Certo è, che mai come ora, negli ultimi 80 anni gli equilibri mondiali rischiano di essere stravolti e l'ombra del conflitto globale pare aleggiare come una malattia, tanto da aver quasi relegato a problema marginale gli esiti di quasi due anni di pandemia, che pure ha comportato una grave crisi economica planetaria. Sotto altro e più pregnante profilo le conseguenze di questo conflitto sono per i paesi europei già importanti sia per le strette connessioni economiche sia per le conseguenze politiche i cui esiti non sono né certi né scontati. Tra le conseguenze politiche più immediate vi è il fenomeno della migrazione degli sfollati delle zone più interessate dagli scontri armati. Gli esiti di questa migrazione sono logicamente e saranno inevitabilmente collegati alla durata del conflitto e come tali non prevedibili. Più durerà lo scontro armato più le zone colpite dalla guerra diventeranno invivibili per i cittadini ucraini e la fuga è, e sarà, per molti di loro la scelta forzata verso paesi più sicuri dove salvarsi. I flussi migratori si svolgono verso l'Europa e verso la Russia. La nostra attenzione si concentra sui flussi migratori verso l'Europa e analizza le misure politiche e legislative che ad oggi l'Unione ha adottato per accogliere i rifugiati cercando di valutarne anche la loro adeguatezza in termini di probabili esiti. Per comprendere la portata e l'importanza del fenomeno non si può prescindere dai dati numerici che riguardano il fenomeno per poi compararli con le misure legislative adottate dalla Unione Europea per valutarne gli esiti.

2. I numeri della migrazione

Nelle prime due settimane del conflitto oltre 2,3 milioni di persone avevano lasciato l'Ucraina dirette verso l'Unione europea. Di questi circa 1 milione erano ragazze e ragazzi minorenni, spesso bambine e bambini, in numero crescente non accompagnati da adulti. L'esodo da una zona di guerra si è ben presto trasformato nella più grande emergenza umanitaria in Europa dal secondo dopoguerra. In soli 14 giorni avevano lasciato l'Ucraina più profughi di quanti fossero fuggiti dalle guerre dei Balcani, dalla guerra del Kosovo del 1999, o che erano giunti in Europa nel corso della "crisi dei migranti" del 2015-2016[1]. A luglio del 2022 erano fuggiti dall'Ucraina più di quattro milioni di persone, di queste, il 92% ha cercato rifugio negli Stati limitrofi appartenenti all'Unione europea, in particolar modo Polonia, Romania e Ungheria. Circa duecentottantunomila residenti delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk si sono dirette, invece, verso la

[1] <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/profughi-ucraini-i-confini-della-solidarieta-34069>.

Federazione Russa[2]. A questi numeri, già di per sé impressionanti, si aggiungono milioni di cittadini ucraini che si trovavano in UE prima dello scoppio del conflitto e non possono, pertanto, tornare in patria. All'interno dell'Ue i paesi che ospitano i numeri maggiori sono Polonia (1.234.718 persone), Germania (893.000) e Repubblica Ceca (396.334), seguiti dall'Italia, distaccata a quota 145 mila circa[3]. I numeri dei cittadini ucraini che sono fuggiti dalla guerra sono tanti importanti che pensare che non siano destinati a incidere sulla futura popolazione Europea è irrealistico. Inoltre l'alto numero dei minori non accompagnati e l'alto numero di orfani non può che essere un carico sociale di cui l'Unione Europea dovrà farsi carico, perché vittime innocenti del conflitto che meritano di essere accolte come il futuro della cittadinanza europea. La questione migranti rappresenta un argomento di dibattito pubblico all'interno di tutti gli stati dell'Unione sui quali si giocano spesso le sorti politiche dei governi nazionali e gli equilibri all'interno della politica dell'Unione. Per i numeri coinvolti non vi è dubbio alcuno che la questione dei migranti ucraini potrebbe diventare centrale nelle agende politiche degli stati.

3. Le misure legislative della Unione Europea per l'emergenza umanitaria

L'Unione si è trovata così a fronteggiare le esigenze politiche, sociali ed economiche connesse al fenomeno migratorio quale che fosse l'esigenza storica, politica o economica che originasse il movimento migratorio verso i suoi confini. Forse anche per le diverse matrici che assumeva il fenomeno la sua attività legislativa non sempre, come unanimemente notato da una parte della dottrina, si è distinta per omogeneità e per promozione della solidarietà nei confronti dei migranti, emanando direttive e regolamenti che non sempre si distinguono per omogeneità avvertendo sempre l'esigenza di una comune idea di accoglienza e asilo quale attuazione dell'alto principio solidaristico internazionali e tuttavia rimanendo immobilizzata nelle contingenze politiche. Nella "prima fase" della politica comune in materia di asilo, come delineata dal Programma di Tampere, la Comunità ha adottato quattro direttive e tra gli altri il citato regolamento 343/2003. Quest'ultimo, che costituisce il frutto della "comunitarizzazione" della Convenzione di Dublino del 1990 a opera del Trattato di Amsterdam, stabilisce appunto i criteri e i meccanismi dell'accoglienza. Esso dichiara di rispettare sia il corpus normativo di Ginevra, in specie il principio di non-refoulement, sia diritti fondamentali e i principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta di Nizza" o "Carta"), con riguardo al suo art. 18 8 (ma anche all'art. 19). Il concetto di "Paese (di origine o terzo) sicuro" viene altresì menzionato nella direttiva 2005/85, considerandosi tale quello che, tra l'altro, rispetta le norme a tutela dei diritti fondamentali, soprattutto il principio di non-refoulement. Tutto ciò che sarebbe accaduto dopo con le

[2] <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-temporanea-per-le-persone-in-fuga-dall-ucraina-alcuni-profilo-critici>.

[3] <https://openmigration.org/analisi/ucraina-laccoglienza-in-europa-a-5-mesi-dallo-scoppio-della-guerra/>.

Convenzioni di Dublino e di Lisbona e le successive direttive rimpatri è storia di accademia e di comune conoscenza. A questo punto è necessario un breve inciso storico. Il quadro di riferimento europeo sulle migrazioni riesce a rimanere intatto nonostante i suoi limiti sino al 2014 anno in cui il fenomeno migratorio nei confronti dei Paesi di confine comunitari si intensificò al punto da arrivare a raddoppiare il numero record delle richieste asilo effettuate nel 2010 (esse furono 600.000) piegando un sistema non programmato per un'affluenza tale. L'implosione di quest'ultimo, si ebbe infatti l'anno successivo quando al seguito dell'intensificarsi dei tumulti avvenuti in Africa di quel periodo (primavera arabe, nascita dello Stato islamico, guerra in Siria), l'Europa, ma in particolare Grecia e Italia si trovarono a dover affrontare emergenze, dalla portata di richieste, che unite a quelle dell'anno precedente arrivarono a toccare la quota di 1.321.600 con tutti i problemi che ne derivarono. A seguito di questa enorme richiesta l'Europa non sa come rispondere e nonostante le continue richieste di aiuto normativo e finanziario da parte dei suoi Stati frontiera, essa applica una politica quasi immobilistica, lasciandoli di fatto soli. Purtroppo il risultato a questo non intervento si è fatto ben presto sentire, gli hotspot che vennero istituiti diventarono dei veri e propri edifici parcheggio, dove la mancanza di posti letto e di beni di prima necessità obbligava i migranti a dormire in tendopoli allestite al momento, molti furono gli incendi e moltissime purtroppo furono anche le morti, soprattutto nel Mar Mediterraneo. Il flop europeo in merito alla crisi del 2015 porta alla luce prevalentemente tre problemi legati alle nuove politiche d'asilo:

- Il primo è di ordine finanziario con riferimento alle risorse di cui disporrebbe per questa politica l'Unione;
- Il secondo problema concerne la partecipazione degli Stati membri nella crisi umanitaria, sostanzialmente rimessa a contributi di carattere volontario;
- Il terzo riguarda la condizione del diritto europeo, nel senso che non appare più sufficiente una armonizzazione dei diritti nazionali e neppure un Sistema Comune Europeo di Asilo con una azione di mero sostegno da parte delle Istituzioni;

La necessità dunque di trovare una soluzione ai gravi errori commessi, complice anche la Conferenza di Marrakech del 2018 e l'adozione del Patto globale sulle migrazioni promosso dall'ONU con la dichiarazione di New York del 2016 su obiettivi di una equa condivisione delle responsabilità al fine di gestire meglio i flussi in tutto il mondo, culmina il 23 settembre 2020 sotto la Commissione Von der Leyen con la proposta del Nuovo patto sulla migrazione ed asilo. Sull'esperienza di un precedente progetto di legge bocciato nel 2016 il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo tenta di far capo ad alcune tematiche di anni passati come ad esempio quello della proposta di regolamento sostitutivo della c.d. Direttiva procedure e ne espone di nuovi, come la modifica del "Regolamento di Dublino" o la creazione della procedura di pre-ingresso. Il fermento della Commissione è stato particolarmente alto e la volontà di tradurre in tempi brevi la nuova proposta in atti giuridici viene dimostrata dalla contestuale pubblicazione delle proposte di atti normativi, (ben nove !) e da una tabella di marcia che scandisce una serrata tempistica verso la loro approvazione, questo fermento, non è

però condiviso da più stati i quali stanno ancora negoziando per l'applicazione del Patto. All'interno del New Pact, gli Stati membri hanno cercato di rimuovere e rileggere la premessa di fondo nell'approccio al fenomeno migratorio che ne costituiva l'ostacolo nella prospettiva di un intervento efficace per limitare e/o regolamentare il fenomeno. In altre parole l'Unione Europea ha riconosciuto che il peccato originale della politica migratoria europea consisteva nel fatto che fino ad oggi le crisi erano ricostruite in sede europea, esclusivamente come un problema di natura "umanitaria", cioè riguardante gli individui, e non invece come un problema di natura geopolitica, rispetto al quale attuare una strategia complessiva in termini di diplomazia, di intervento economico e di sicurezza. I principi di fondo che animano il documento sono programmazione condivisa delle politiche migratorie, gestione condivisa delle emergenze e condivisione del peso dell'accoglienza a fronte di una politica di rimpatri efficace a fronte di un efficiente sistema di controllo. In realtà l'Unione Europea ha mostrato sin dal principio le difficoltà operative ad attuare questi principi tant'è che poco o nulla del New Pact è stato realizzato in due anni dalla sua approvazione ma soprattutto si è assistito proprio in occasione della crisi Russo Ucraina al ritorno al passato dell'approccio emergenziale della sua politica. Invero la principale ed unica misura adottata dall'Unione tra l'altro nell'imminenza dell'emergenza umanitaria, cioè appena scoppiato il conflitto è stata la riadozione della Direttiva 2001/55. Questa misura era stata adottata all'indomani della guerra nella ex-Jugoslavia proprio per far fronte ad ingenti flussi in entrata che potessero compromettere la tenuta del sistema di asilo e accoglienza degli Stati Membri in situazioni emergenziali come nel caso di migrazioni forzate causate da guerre, violenza generalizzata o violazioni sistematiche di diritti umani. Tuttavia proprio per la sua natura emergenziale e conseguenziale ad una crisi bellica all'interno dell'Europa ed anche in considerazione dello strascico di problematiche legate alla permanenza di coloro che non avevano più voluto fare rientro in quella occasione nel loro paese di origine, in alcuni casi in ragione del nuovo assetto politico di quella parte dei Balcani, in quanto erano diventati all'indomani del conflitto apolidi, la misura in commento era stata criticata dalla politica europea, anche più recente, come il tipico esempio di una scelta politica emergenziale priva di prospettiva, in altre parole rappresentava un approccio sbagliato al fenomeno migratorio. È accaduto però che l'attuale conflitto in Ucraina ricade perfettamente all'interno dello scopo di applicazione della Direttiva e le istituzioni dell'Unione sono state in grado di superare le divergenti posizioni che avevano impedito, nel più recente passato di raggiungere un accordo in merito alla sua attivazione, quando se ne propose l'applicazione per i profughi siriani. La sua attuazione da molti punti di vista costituisce così l'abiura dei principi di asilo condivisi dall'Unione Europea all'indomani del Nuovo Patto su Migrazione e Asilo^[4] in cui la Commissione aveva chiaramente espresso la propria volontà di abrogare la Direttiva per sostituirla con un meccanismo di gestione

[4] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:609:FIN>.

di situazioni di crisi e forza maggiore[5]. L'analisi puntuale della normativa in punto di critica non può evitare di rimarcare le criticità della Decisione 2022/382 che riapre alla direttiva 2001/55. È stato infatti subito notato come la decisione crei una stratificazione pericolosa in quanto difficilmente giustificabile giuridicamente nell'accesso alla protezione tramite categorie di richiedenti che sono certamente ammessi all'esercizio della protezione temporanea; coloro la cui protezione dipende dalla discrezionalità degli Stati membri e, infine, coloro che con tutta probabilità saranno esclusi dallo scopo di applicazione della Decisione[6]. Nella direttiva vengono create due categorie di soggetti cui accordare differenti protezioni temporanee, come altresì richiesto dalla Direttiva 2001/55, la protezione (temporanea o nazionale)[7]. Infine, vi è la terza categoria di persone

[5] Meltem İneli Cığır, What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration, in *Odysseus Network*, 11 November 2020; Chiara Scissa, The (new) Commission's approach on temporary protection and migration crisis, in *ADiM Blog, Analisi e Opinioni*, Novembre 2020, <http://www.adimblog.com/2020/11/30/the-new-commissions-approach-on-temporary-protection-and-migration-crisis/>.

[6] Chiara Scissa, On the State's duty to protect anyone fleeing Ukraine (and other conflict zones), in *EUBlog*, 22 March 2022, [https://www.eublog.eu/articolo/34962/On-the-State-s-duty-to-protect-anyone-fleeing-Ukraine-\(and-other-conflict-zones\)/Scissa](https://www.eublog.eu/articolo/34962/On-the-State-s-duty-to-protect-anyone-fleeing-Ukraine-(and-other-conflict-zones)/Scissa).

[7] Ai sensi dell'art. 1, comma 1, la protezione temporanea si applica collettivamente, infatti, a) ai cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022; b) ai cittadini di Stati terzi o apolidi che beneficiavano della protezione internazionale o di protezione equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022; c) ai familiari delle persone indicate alle lett. a) e b). L'art. 2, comma 4, fornisce una definizione flessibile ma al tempo stesso ristretta di "famigliari", la quale include il/la coniuge o il/la partner stabile se la legislazione o la prassi dello Stato membro di destinazione assimila coppie di fatto e coppie sposate nel quadro della legge sugli stranieri; figli/e minori del beneficiario di protezione o del/della coniuge; altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare prima del 24 febbraio 2022 e che erano totalmente o parzialmente dipendenti dal beneficiario in tale periodo. Com'è evidente, la definizione non comprende i figli/e minorenni del/la partner né qualsiasi altro membro della famiglia che non vivesse con il beneficiario di protezione temporanea e che non ne fosse almeno parzialmente dipendente. Un'altra categoria eleggibile di protezione nell'ambito della Decisione è formata dai cittadini di Paesi terzi o apolidi che soggiornavano regolarmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine (art. 1, comma 2). A differenza dei beneficiari di cui al paragrafo 1, gli Stati Membri possono fornire a questa categoria la protezione temporanea oppure, in alternativa, un altro standard di "protezione adeguata" sulla base del diritto interno. Com'è noto, gli status di protezione concessi su base nazionale variano notevolmente in UE e si caratterizzano per differenti procedure di valutazione, differente durata e accesso a diritti e servizi per i beneficiari. La protezione nazionale per motivi umanitari o caritatevoli, prevista nell'ordinamento di ben 25 Stati membri, è inoltre suscettibile a radicali ed improvvisi cambiamenti o, addirittura, all'abolizione dall'ordinamento. In Italia, la protezione umanitaria è stata abolita nel 2018 ed è stata introdotta la protezione speciale e permessi per casi speciali; in Svezia, è rimasta sospesa dal 2016 a luglio 2021 a seguito della cosiddetta "crisi dei rifugiati"; in Olanda, è stata abolita a gennaio 2019. Si tratta quindi di capire che se la "protezione adeguata" a cui la Decisione fa riferimento debba risultare equivalente, per diritti e garanzie offerte, alla protezione temporanea in oggetto. Inoltre, sembrerebbe che i familiari degli stranieri con permesso di soggiorno permanente siano esclusi dalla protezione temporanea, al contrario delle categorie menzionate nel paragrafo precedente. Non si perviene, nel testo della Decisione, un motivo atto a spiegare questa drastica esclusione, impedendo quindi di capire se si tratti di una semplice dimenticanza (ma dalle ripercussioni potenzialmente molto gravi) oppure di un mancato accordo tra i membri del Consiglio. Elementi di diversità di trattamento e

che, seppur vittime del conflitto e in fuga dall'Ucraina esattamente come le prime due categorie delineate ma escluse dalla protezione temporanea accordata dalla decisione. A quest'ultimo gruppo appartengono i cittadini di Stato terzo o apolidi irregolarmente presenti in Ucraina e i richiedenti protezione internazionale in Ucraina che non compaiono nel testo della Decisione 2022/382 e la cui protezione non è pertanto né incoraggiata né regolamentata. Discorso a parte meritano i minori non accompagnati che seguono la corsia preferenziale della particolare legislazione già attuata negli stati membri.

4. Le prospettive per il futuro

Dalla nostra breve analisi emerge che le prospettive per il futuro sono inevitabilmente legate agli esiti del conflitto e alla procedura di ammissione dell'Ucraina a membro della Unione. Se il conflitto dovesse prolungarsi oltre i limiti della protezione temporanea il sistema di asilo entrerà in crisi e allora la soluzione politica potrebbe trovare una svolta nella ammissione dell'Ucraina all'Unione con una sostanziale decompressione del sistema di accoglienza e asilo. Diversamente non è da escludere che il peso dell'immigrazione ucraina e delle conseguenti richieste di asilo politico e rifugio saranno un ulteriore impegno per il sistema dell'accoglienza. Una ulteriore conseguenza sarà quello di ampliare il numero dei paesi di confine, cioè quelli che maggiormente si fanno carico delle richieste asilo ampliando a Est il loro numero. Resta pertanto di assistere agli eventi e di osservare le evoluzioni del conflitto che irrimediabilmente incideranno anche sulla politica migratoria.

accesso alla protezione sembrano quindi profilarsi già all'interno della categoria a cui vengono offerte maggiori garanzie di protezione. L'art. 2, comma 3, della Decisione 2022/382 delinea un secondo gruppo di persone che, a differenza del primo, può solamente "sperare" di essere incluso nel bacino dei beneficiari di protezione. La disposizione richiama, infatti, l'art. 7 della Direttiva 2001/55, ai sensi del quale gli Stati membri possono estendere la protezione temporanea ad ulteriori categorie di sfollati, qualora provengano dalla medesima area geografica e siano fuggiti per le stesse ragioni. Pertanto, il Consiglio prevede la possibilità per gli Stati membri di, discrezionalmente, ammettere alla protezione temporanea anche altre persone, ad esempio coloro che soggiornavano regolarmente in Ucraina con un permesso di soggiorno diverso da quello permanente e i loro familiari, secondo la definizione di cui all'art. 2, comma 4, che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine. La Decisione menziona emblematicamente i cittadini di paesi terzi che si trovavano in Ucraina per motivi di studio o di lavoro che, afferma la Decisione, «dovrebbero comunque essere ammesse nell'Unione per motivi umanitari senza richiedere loro, in particolare, il possesso di un visto in corso di validità, di mezzi di sussistenza sufficienti o di documenti di viaggio validi, onde garantire loro un passaggio sicuro al fine del ritorno nel paese o nella regione di origine» [12]. Il Consiglio invita a considerare altresì le persone fuggite dall'Ucraina non molto tempo prima del 24 febbraio 2022 o che si trovavano nel territorio dell'Unione, per esempio, in vacanza o per motivi di lavoro a ridosso di tale data.

FONTI PRINCIPALI

M. Í. Cíger, What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration, Odysseus Network, 2020, consultabile su: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2021/09/Odysseus-Series-Blog-Post-new-Pact.pdf>.

Commissione Europea, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, EUR-Lex, 2020, consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:609:FIN>.

ISPI Data Lab, Profughi ucraini, i confini della solidarietà, ISPI, 2022, consultabile su: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/profughi-ucraini-i-confini-della-solidarieta-34069>.

C. Scissa, La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici, *Questione Giustizia*, 2022, consultabile su: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-temporanea-per-le-persone-in-fuga-dall-ucraina-alcuni-profilo-critici>.

C. Scissa, On the State's duty to protect anyone fleeing Ukraine (and other conflict zones), *EUBlog*, 2022, consultabile su: [https://www.eublog.eu/articolo/34962/On-the-State's-duty-to-protect-anyone-fleeing-Ukraine-\(and-other-conflict-zones\)/Scissa](https://www.eublog.eu/articolo/34962/On-the-State's-duty-to-protect-anyone-fleeing-Ukraine-(and-other-conflict-zones)/Scissa).

C. Scissa, The (new) Commission's approach on temporary protection and migration crisis, *ADiM Blog, Analisi e Opinioni*, 2020, consultabile su: <http://www.adimblog.com/2020/11/30/the-new-commissions-approach-on-temporary-protection-and-migration-crisis/>.

P. Riva, Ucraina: l'accoglienza in Europa a 5 mesi dallo scoppio della guerra, *Open Migration*, 2022, consultabile su: <https://openmigration.org/analisi/ucraina-laccoglienza-in-europa-a-5-mesi-dallo-scoppio-della-guerra/>.

Osservatorio costituzionale sull'Occidente

Da Boris Johnson a Rishi Sunak: l'imprescindibilità delle convenzioni costituzionali nella scelta del Premier britannico

Andrea De Petris

Direttore Scientifico Centro politiche Europee (Cep) Italia

Docente presso Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT)

"From Boris Johnson to Rishi Sunak: the inescapability of constitutional conventions in British PM choice"

Abstract

On 25 October 2022, Conservative MP Rishi Sunak became British Prime Minister. The path through which the current Prime Minister took on this role deserves an in-depth examination, both because it highlights certain aspects of the British political and constitutional set-up that are sometimes little considered, and because such an examination offers useful food for thought in order to understand the influence of the relationship between the legislature and the executive on the ability of the government to hold office in other national contexts. The following sections

recall the salient features of the affair that put an end to Boris Johnson's experience of government, which was succeeded by the brief and problematic parabola of Premier Liz Truss, and finally concluded by the transfer of Rishi Sunak to No. 10 Downing Street, and the more relevant legal and political aspects will be highlighted.



1. Introduzione

Lo scorso 25 ottobre il Deputato conservatore Rishi Sunak è divenuto Primo Ministro britannico. Il percorso attraverso il quale l'attuale Premier ha conquistato tale ruolo merita un adeguato approfondimento, sia perché evidenzia alcuni aspetti dell'assetto politico e costituzionale britannico a volte poco considerati, sia perché un tale esame offre spunti di riflessione utili per comprendere l'influenza del rapporto tra Legislativo ed Esecutivo rispetto alla capacità di tenuta del Governo di turno anche in altri contesti nazionali. Di seguito si richiameranno i tratti salienti della vicenda che ha messo fine all'esperienza di governo di Boris Johnson, a cui è succeduta la breve e problematica parabola della Premier Liz Truss, infine conclusasi il trasferimento di Rishi Sunak al nr. 10 di Downing Street, per poi evidenziarne gli aspetti più propriamente giuridici e politologici di maggiore rilevanza.

2. La sofferta conclusione della leadership di Boris Johnson

A seguito di una serie di scandali che avevano interessato il suo mandato alla guida dell'Esecutivo, e le dimissioni di molti componenti del suo Gabinetto, Boris Johnson si era dimesso da Primo Ministro lo scorso 7 luglio. Le dimissioni erano giunte al termine di un iter sofferto e molto complesso sia a livello istituzionale che politico, a causa della rigida indisponibilità di Johnson a riconoscere l'impossibilità di mantenere il controllo del Governo, nonostante evidenti segnali che dimostravano come la sua leadership non incontrasse più il sostegno della maggioranza dei Deputati Tories presso la Camera dei Comuni. Eppure, nelle settimane precedenti alle dimissioni il rapporto tra il leader del partito di governo e i suoi stessi parlamentari risultava ormai irrimediabilmente incrinato, mentre già nel giugno 2022 le cronache politiche avevano registrato un tentativo dei Parlamentari conservatori di votare la sfiducia nei confronti del Premier[1]. Il tentativo non era tuttavia andato a buon fine, in quanto erano risultati solo 148 i voti favorevoli alla sfiducia, a fronte di 202 contrari, con Johnson capace nell'immediato di rimanere alla guida del Governo[2]. In ogni caso, il clima politico delle settimane successive evidenziava le difficoltà sempre più evidenti del Premier, incapace di ottenere la fiducia della Camera dei Comuni, circostanza che nel sistema di governo britannico impone al Primo Ministro l'obbligo di dimettersi. È stato opportunamente fatto notare[3] che nel caso in cui un Primo

[1] Ashley Cowburn, Boris Johnson to face no confidence vote, Graham Brady announces, *The Independent*, 6 giugno 2022, consultabile su: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-no-confidence-vote-partygate-b2094680.html>.

[2] Rowena Mason, Boris Johnson wins no-confidence vote despite unexpectedly large rebellion, *The Guardian*, 6 giugno 2022, consultabile su: <https://www.theguardian.com/politics/2022/jun/06/boris-johnson-wins-no-confidence-vote-despite-unexpectedly-large-rebellion>.

[3] Mark Elliott, Boris Johnson's resignation: Did the constitution work?, in: *Public Law for Everyone*, 7 luglio 2022, consultabile su: <https://publiclawforeveryone.com/2022/07/07/boris-johnsons-resignation-did-the-constitution-work/>.

Ministro si ostini a non prendere atto della mancanza di fiducia della House of Commons nei suoi confronti, spetterebbe al partito del Primo Ministro confermare, attraverso un voto di fiducia, che non ha più fiducia in lui. Dalle informazioni circolate agli inizi di luglio, in effetti, il Partito Conservatore sarebbe stato intenzionato ad un tale voto entro la prima metà del mese, qualora Johnson non avesse preso atto della situazione ed agito di conseguenza, presentando le dimissioni da tempo attese anche nel suo stesso partito. Ci si è chiesti[4] anche cosa sarebbe successo se Johnson si fosse rifiutato dimettersi da leader del partito conservatore, con o senza che il partito avesse tenuto un voto formale di sfiducia. Detto in altri termini, qualcuno si è domandato se le sorti del Governo britannico possano dipendere dalle intenzioni del Premier o dalla volontà e/o capacità del suo partito di esprimere un voto di sfiducia contro di lui: la risposta alla domanda è, chiaramente, "no". Il Parlamento – che è altro dal partito politico del Primo Ministro – è in qualsiasi momento in grado di votare la sfiducia al Premier. Se tale voto si tiene, dimostrando formalmente che il Primo Ministro non gode più della fiducia della Camera dei Comuni, il Primo Ministro è costituzionalmente tenuto a dimettersi. Se si rifiuta di farlo, il Monarca è costituzionalmente autorizzato - e tenuto - a licenziare il Primo Ministro, ed a nominare come nuovo Primo Ministro la persona da considerarsi più adatta a ottenere la fiducia della Camera dei Comuni. Se non è possibile nominare come Primo Ministro una persona in grado di guidare un Governo che goda della fiducia della Camera dei Comuni, il Parlamento dovrebbe essere sciolto e dovrebbero essere indette nuove elezioni.

3. La designazione di Liz Truss a Leader dei Conservatori e a Primo Ministro

Nonostante le sue dimissioni, Boris Johnson è tuttavia rimasto in carica in attesa che il partito conservatore individuasse un nuovo leader, che una volta designato avrebbe quindi preso il suo posto anche come nuovo inquilino di Downing Street. Il processo di designazione con cui i Tories hanno individuato il successore di Johnson è risultato piuttosto elaborato, ed è noto alle cronache politiche come un sistema "a due stadi" (two stage system). In primo luogo, rappresenta una condizione imprescindibile che il leader del partito debba essere un Deputato in carica. Le due fasi in cui si articola l'iter di designazione del leader dei Tories[5] sono le seguenti: nella Fase 1, i deputati conservatori selezionano due candidati da presentare alla seconda fase, mentre nella fase 2 sono i membri del partito a votare per uno dei due candidati proposti. Vince e diventa leader dei Conservatori il candidato con il maggior numero di voti. Le regole che disciplinano lo svolgimento della fase 1 sono stabilite dal comitato esecutivo del Comitato 1922, di concerto con il Consiglio del Partito Conservatore. Il Comitato 1922, di regola concretamente responsabile per l'organizzazione del voto per

[4] Mark Elliott, cit.

[5] Neil Johnston, Leadership elections: Conservative Party, House of Commons Library, Research Briefing, 25 ottobre 2022, consultabile su: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01366/SN01366.pdf>.

l'elezione del leader dei Tories, è presieduto da un membro anziano del backbencher [6], che ha un contatto diretto con il leader del partito e lo tiene informato sulle posizioni dei backbenchers stessi. Altri membri dei Parlamentari backbenchers sono eletti con frequenza annuale per formare, con il presidente, un comitato esecutivo. Il Comitato funge da "cassa di risonanza" delle opinioni dei Deputati conservatori. Le regole da seguire per il procedimento di selezione non sono pubbliche, ma vengono comunicate al partito da parte del presidente del Comitato 1922 ogni volta che si tiene un'elezione per la leadership. Se i candidati sono più di due, il loro numero viene ridotto attraverso una serie di votazioni, a seconda del numero di candidati. Se sono necessari più scrutini, il candidato o i candidati con il numero di preferenze più basso vengono eliminati ad ogni turno di votazione, e i rimanenti vengono sottoposti a nuovo scrutinio finché non rimangono solo due candidati[7]. Nel 2019, ad es., i candidati al primo scrutinio erano inizialmente dieci e furono necessari sei turni di ballottaggio prima di individuare i due candidati per il ballottaggio finale. Qualora venga individuato un solo candidato, questi diventa leader del partito senza il voto decisivo dei membri del partito. Tuttavia, anche in questo caso il leader può essere sottoposto a una votazione dei membri del Partito, per fornire una ratifica "di partito" del risultato espresso dal voto dei Parlamentari. Dopo la notizia delle dimissioni di Johnson il 7 luglio, Lunedì 11 luglio, Sir Graham Brady annunciò il calendario delle votazioni ed i requisiti di candidatura per i Parlamentari che speravano di succedere al Premier uscente. I candidati dovevano essere sostenuti da 20 parlamentari, e il termine per la presentazione delle candidature era fissato alle 18:00 di martedì 12 luglio. Al primo scrutinio, che si tenne mercoledì 13 luglio, i candidati avrebbero dovuto ottenere almeno 30 voti per passare alle votazioni successive. Le votazioni avrebbero dovuto essere completate entro il 21 luglio, ed ai candidati era stato concesso un limite di spesa di 300.000 sterline per finanziare la loro campagna di candidatura, escluse le spese di viaggio.

Un gruppo di undici candidati aveva annunciato la propria intenzione di candidarsi prima che venissero rese note le regole per la selezione della leadership:

- Suella Braverman - il 6 luglio, la sera prima che il Primo Ministro annunciasse le sue dimissioni;
- Tom Tugendhat - l'8 luglio 2022;
- Rishi Sunak - l'8 luglio;
- Kemi Badenoch - il 9 luglio;
- Jeremy Hunt - il 9 luglio;

[6] I backbenchers sono Deputati della Camera dei Comuni o membri della Camera dei Lord che non sono né ministri del Governo né portavoce dell'opposizione. Sono così chiamati perché, nell'emiciclo, siedono nelle file di banchi dietro i portavoce dei loro partiti, noti come frontbenchers. Nei Comuni, il Backbench Business Committee sceglie gli argomenti da discutere nel tempo riservato ai temi sollevati dai Deputati backbench.

[7] Schedule 2 della Constitution of the Conservative Party, p. 18, consultabile su: <https://public.conservatives.com/organisation-department/202101/Conservative%20Party%20Constitution%20%20as%20amended%20January%202021.pdf>.

- Nadhim Zahawi - il 9 luglio;
- Sajid Javid - il 9 luglio;
- Grant Shapps - il 9 luglio;
- Penny Mourdant - il 10 luglio;
- Rehman Chisti - il 10 luglio;
- Liz Truss - l'11 luglio.

Il 12 luglio Grant Shapps si era ritirato dalla corsa, seguito da Rehman Chisti e Sajid Javid il giorno stesso del voto. Gli otto sfidanti rimanenti avevano tutti raggiunto la soglia richiesta di 20 Parlamentari a sostegno della propria candidatura. Come si evince dalla Tabella 1, nel primo scrutinio, che si tenne dalle 13.30 alle 15.30 del 13 luglio, i candidati dovevano ottenere 30 voti al primo scrutinio per avanzare al turno successivo di selezione. Al primo turno, dunque, furono eliminati due candidati: Jeremy Hunt e Nadhim Zahawi, entrambi al di sotto della soglia minima di preferenze richieste. Al secondo turno, il 14 luglio, Suella Braverman era stata eliminata in quanto candidata con il minor numero di voti. Tom Tugendhat fu eliminato al terzo turno il 18 luglio, seguito da Kemi Badenoch al quarto turno il 19 luglio, e da Penny Mordaunt il 20 luglio.

Tabella 1: Elezioni Leader Partito Conservatore I Fase - luglio 2022

Candidati	I Turno (13 luglio)	II Turno (14 luglio)	III Turno (18 luglio)	IV Turno (19 luglio)	V Turno (20 luglio)
Rishi Sunak	88	101	115	118	137
Liz Truss	50	64	71	86	113
Penny Mordaunt	67	83	82	92	105*
Kemi Badenoch	40	49	58	59*	
Tom Tugendhat	37	32	31*		
Suella Braverman	32	27*			
Nadhim Zahawi	25*				
Jeremy Hunt	18*				

Nota: *=eliminato/a Fonte: BBC News⁸/ Neil Johnston, Leadership elections, cit.

Rishi Sunak e Liz Truss risultarono i due candidati più votati, passando per questo alla seconda fase, in cui sottoporsi al voto dei membri del partito. Erano autorizzati a votare gli iscritti al partito conservatore entro i 90 giorni precedenti alla chiusura delle votazioni (ovvero entro il 3 giugno 2022). Ai membri del partito erano stati inviati i plichi elettorali se residenti nel Regno Unito, o le e-mail per l'espressione del voto elettronico se il loro indirizzo di iscrizione era all'estero. I membri residenti nel Regno Unito potevano scegliere se votare per posta o per voto elettronico, mentre i membri residenti all'estero potevano farlo solo per via elettronica. Le schede elettorali dovevano pervenire entro le ore 17.00 di venerdì 2 settembre. Il partito aveva intenzione di

[8] BBC News, Rishi Sunak wins first round of Tory leadership vote, 13 luglio 2022, consultabile su : <https://www.bbc.com/news/uk-politics-62153783>.

consentire ai membri di votare online o per posta, con la possibilità di cambiare il proprio voto fino alla fine dello scrutinio. In seguito al parere del Centro nazionale per la sicurezza informatica, il partito aveva poi modificato la procedura di voto: i membri avrebbero potuto scegliere di restituire la scheda cartacea o di votare online utilizzando un codice univoco che consentiva un voto unico e immutabile. Il vincitore del ballottaggio tra gli iscritti era stato dichiarato lunedì 5 settembre 2022: come riassunto nella Tabella 2, Liz Truss risultò eletta leader dei Tories con il 57,4% dei voti validi, ed assunse la carica di Primo Ministro successivamente ad un'udienza con la Regina martedì 6 settembre[9]. L'affluenza alle urne era stata dell'82,6% degli aventi diritto, pari a 172.437 elettori, con 654 schede non utilizzate.

Candidati	Voti	%
Liz Truss	81.326	57,4
Rishi Sunak	60.399	42,6
Aventi diritto al voto	172.437	
Votanti	142.379	82,6

Fonte: Conservative Home¹⁰ / Neil Johnston, Leadership elections, cit.

4. Le modalità di designazione del leader nei partiti britannici

Il Partito Laburista ha sempre eletto il proprio leader, mentre il Partito liberale ha adottato il sistema di voto negli anni Trenta, ed i conservatori sono stati gli ultimi ad adottare questo modello di selezione del capo politico nel 1965. In tutti e tre i partiti il voto era limitato ai loro membri del Parlamento, pari al massimo a poche centinaia di persone, che nel caso dei liberali sono diventati poche unità: in ogni caso, in tutti e tre i casi si dava per scontato che i Parlamentari fossero in grado di scegliere il leader migliore. I metodi di voto utilizzati dai partiti sono stati modificati più volte, ma oggi tutti demandano a soggetti esterni al Parlamento la decisione ultima sulla selezione della leadership. Sono state menzionate diverse giustificazioni per non relegare ai soli Parlamentari un diritto esclusivo di voto del Leader. In primo luogo, si riteneva insostenibile limitare la scelta del capo del partito ai soli Deputati, in movimenti politici che vantavano centinaia di migliaia di iscritti: secondo i critici, in questo modo non si sarebbe data voce al gran numero di membri che, in tutto il Paese, si impegnano in modo libero e gratuito per sostenere, finanziare e promuovere il proprio partito. Nel caso del Labour, alla fine degli anni '70 si riteneva che i sindacati, che avevano dato vita al partito, avessero diritto a un'influenza significativa nella scelta del leader, mentre i liberali avevano una ragione molto forte per

[9] UK's Queen Elizabeth appoints Liz Truss as prime minister, Reuters.com, 6 settembre 2022, consultabile su: <https://www.reuters.com/world/uk/uks-queen-elizabeth-appoints-liz-truss-prime-minister-2022-09-06/>.

[10] Paul Goodman, Truss will be Britain's next Prime Minister. She wins the Conservative leadership election by 57 per cent to Sunak's 43 per cent, Conservative Home, 5 settembre 2022, consultabile su: <https://conservativehome.com/2022/09/05/truss-will-be-britains-next-prime-minister-she-wins-the-conservative-leadership-election-by-57-per-cent-to-sunaks-43-per-cent/>.

estendere l'elettorato della propria leadership, in quanto per tutti gli anni '50 e '60 avevano avuto appena sei Deputati, e limitare a così pochi la scelta del capo del partito appariva assurdo. Oggi i conservatori adottano il citato sistema a due fasi, mentre i laburisti utilizzano il sistema "un deputato, un voto", in cui ogni persona dispone di un voto, espresso per posta o per via elettronica. Questa modalità di selezione ha sostituito il collegio elettorale in vigore dal 1981 al 2014. Nei LibDem votano tutti i membri paganti, con voto postale o elettronico.[11]

5. Le problematicità della scelta di Liz Truss

Nel caso del voto dei conservatori del 2022 sono emersi in maniera particolarmente evidente i problemi di natura costituzionale legati alle regole di selezione della leadership che non si limitano ai soli Tories. In primo luogo, si è, visto come Rishi Sunak fosse arrivato primo in tutti e cinque i turni di voto della prima fase, riservata ai soli Parlamentari: una votazione a cui avevano preso parte anche alcuni esponenti del partito senza alcuna chance di successo, ma che probabilmente ritenevano, partecipando alla competizione, di guadagnare una qualche visibilità con cui migliorare la propria posizione in vista di un incarico ministeriale o di una promozione all'interno del partito. Nell'ultima votazione, quella tra Sunak, Liz Truss e Penny Mordaunt, Sunak aveva ottenuto 137 voti, Truss 113 e Mordaunt 105, il che vuol dire 242 non a favore di Truss, e solo 113 per lei. Nonostante Sunak fosse la scelta espressa dal "parliamentary party", la base conservatrice ha eletto Truss con 81.326 voti contro i 60.399 di Sunak, circa 57% a 43%. Si è trattato di una vittoria più risicata di quanto ci si aspettasse, ed in realtà la più piccola maggioranza finale raggiunta da uno qualsiasi dei cinque leader conservatori eletti dal partito degli iscritti, il cd. "voluntary party". In realtà non si è raggiunta nemmeno la maggioranza degli aventi diritto al voto, perché circa il 18% di essi si è astenuto. Comprensibilmente, quindi, Truss si è presentata all'assemblea degli iscritti senza l'appoggio della maggior parte dei propri Parlamentari. Se si considera la convenzione costituzionale secondo cui un Primo Ministro deve avere il sostegno della maggioranza della Camera dei Comuni, Truss, almeno in quella fase, non l'ha soddisfatta. A questa obiezione i Deputati conservatori potevano d'altro canto rispondere che avrebbero sostenuto Truss come Primo Ministro una volta che fosse stata in carica, piuttosto che rischiare di sottoporla ad un voto di sfiducia dei Comuni che, se espresso, avrebbe imposto il ricorso ad elezioni. Una situazione simile si era in realtà già verificata nel 2010, quando Ed Miliband fu eletto leader laburista e leader dell'opposizione grazie ai voti dei sindacati, mentre suo fratello David era stato la chiara scelta dei Parlamentari laburisti[12]. È vero, d'altro

[11] Tim Bale, Paul Webb, The selection of party leaders in the UK, in: Jean-Benoit Pilet, William Cross (Eds.), The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies, Routledge, London 2014, 12-29.

[12] Labour leadership result: get the full data, The Guardian Data Blog, consultabile su: <https://www.theguardian.com/news/datablog/2010/sep/26/labour-leadership-results-election#results>.

canto, che la persona eletta in questo modo non è necessariamente tenuta rimediare al problema chiedendo alla Camera dei Comuni di votare esplicitamente la propria fiducia al nuovo Governo. In secondo luogo, l'argomentazione secondo cui una decisione espressa da un elettorato di poco più di 172.000 iscritti sarebbe più democratica di una scelta presa da poche centinaia di Parlamentari è fuorviante poiché presuppone che le qualità di cui godono i due gruppi siano le stesse, mentre non è così. I Parlamentari conoscono i candidati molto meglio della maggior parte della base del partito, li hanno visti all'opera alla Camera dei Comuni e altrove, e sanno cosa deve avere un leader in Parlamento e nel partito per essere efficace. I Deputati conoscono i punti di forza e di debolezza dei candidati, alcuni hanno lavorato con loro al governo, ed inoltre sono responsabili per la loro scelta nei confronti degli elettori nella loro circoscrizione, e sarebbero incauti a non tenere conto delle loro opinioni, anche se alla fine dovessero avere valutazioni diverse su chi sarebbe la persona migliore per assumere la leadership del partito[13]. I sondaggi hanno mostrato che Johnson sarebbe stato la chiara scelta degli iscritti se il suo nome fosse stato sulla scheda elettorale, consolidando la loro falsa convinzione che l'ex Primo Ministro sarebbe stato pugnalato alle spalle, nonostante avesse ottenuto una maggioranza di 80 seggi nel 2019 e avesse assunto "tutte le grandi decisioni politiche"[14]. La verità è che i suoi ministri non riuscivano più a convivere con una situazione sempre più indifendibile, sapevano che il suo tempo era scaduto, e si sono verificate ondate di dimissioni: trentuno dei suoi ministri si sono dimessi - un terzo del governo - insieme a un gran numero di segretari parlamentari, prima che Johnson accettasse a malincuore di lasciare Downing Street[15]. Nel suo discorso di accettazione dell'incarico di Primo Ministro, Truss aveva escluso elezioni anticipate, affermando che avrebbe portato il partito alla vittoria nel 2024, adottando la stessa posizione assunta dai suoi predecessori nella stessa situazione. La Truss sembrava aver ripreso la strategia con cui i conservatori avevano vinto le elezioni del 2019, e la sua stessa elezione a leader dei Tories, come se avessero contenuto tutta l'autorità di cui avesse bisogno per andare avanti senza chiedere il parere degli elettori. Così facendo, la ex Premier si era posta in continuità con lo stesso Johnson nel 2019, Theresa May nel 2016, Gordon Brown nel 2007 e John Major nel 1990. È stato tuttavia opportunamente evidenziato come, optando per una chiusura alle richieste di elezioni, Liz Truss si poneva in una condizione difficile, in quanto trascurava come alla sua leadership mancasse in realtà il sostegno da parte dei Parlamentari conservatori, come dimostrano i dati della sua elezione al vertice del partito[16].

[13] Rodney Brazier, 'No Way to Pick a PM', U.K. Const. L. Blog, 8 settembre 2022, consultabile su: <https://ukconstitutionallaw.org/2022/09/08/rodney-brazier-no-way-to-pick-a-pm/>.

[14] William Booth, Conservative leadership race is making some Tories miss Boris Johnson, The Washington Post, 223 agosto 2022, consultabile su: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/08/23/boris-johnson-nostalgia-truss-sunak/>.

[15] Zachary Basu, Boris Johnson's government in crisis as two Cabinet ministers resign, Axios.com, 5 luglio 2022, consultabile su: <https://www.axios.com/2022/07/05/boris-johnson-cabinet-resignations>.

[16] Rodney Brazier, 'No Way to Pick a PM', cit.

6. Il repentino declino di Liz Truss e l'ascesa di Rishi Sunak

Dopo la sua nomina a Premier il 6 settembre, già il 14 ottobre Liz Truss aveva licenziato il suo Cancelliere dello Scacchiere e più stretto alleato politico, Kwasi Kwarteng, per poi abbandonare buona parte del suo programma economico dopo che la sua intenzione di procedere ad ampi tagli fiscali non finanziati avevano fatto crollare la sterlina e i titoli di stato britannici[17]. Il 16 ottobre il Primo Ministro aveva perso il secondo dei quattro ministri più anziani del suo Gabinetto, a seguito delle dimissioni del Ministro dell'Interno Suella Braverman per una piccola violazione del codice ministeriale[18]. Il 20 ottobre, dopo l'annuncio di alcune misure di bilancio alla fine di settembre, e a seguito di settimane di crollo della sua popolarità nei sondaggi d'opinione e a pesanti turbolenze nei mercati finanziari, Liz Truss aveva poi rassegnato lei stessa le dimissioni cedendo alle pressioni dei suoi stessi Parlamentari, risultando così il Primo Ministro con il mandato più breve nella storia della Gran Bretagna[19]. Truss annunciava che sarebbe rimasta a Downing Street fino a quando, entro la settimana successiva alle sue dimissioni, non si sarebbero tenute le elezioni per trovare il suo sostituto. Truss aveva ammesso di non poter mantenere le promesse fatte quando si era candidata alla guida del Partito Conservatore, avendo perso la fiducia del suo partito. "Riconosco che, data la situazione, non posso mantenere il mandato per il quale sono stata eletta dal Partito Conservatore. Ho quindi parlato con Sua Maestà il Re per comunicargli che mi dimetto da leader del Partito Conservatore", aveva dichiarato fuori dal nr. 10 di Downing Street, annunciando che aveva già concordato con il presidente del Comitato 1922 del partito, Sir Graham Brady, che ci sarebbe stata un'elezione per la leadership da concludersi entro la settimana successiva [20]. La nuova elezione avrebbe dovuto completarsi entro venerdì 28 ottobre. I candidati avrebbero dovuto ricevere il sostegno di almeno 100 candidature, lasciando presumere che probabilmente solo tre contendenti sarebbero stati scelti, dato che i Parlamentari conservatori alla Camera dei Comuni sono 359. Se un numero sufficiente di Deputati si fosse schierato a favore di un unico candidato, questo avrebbe potuto mettere fuori gioco tutti gli altri contendenti prima ancora che si tenesse il ballottaggio, e sarebbe diventato automaticamente leader del partito e Primo Ministro, mentre se fossero rimasti in gara due candidati, questi avrebbero partecipato ad un confronto pubblico prima di una votazione online tra i membri del Partito Conservatore[21]. Il 23 ottobre Rishi Sunak ha annunciato la sua candidatura alla guida del partito

[17] Peter Walker, Kwasi Kwarteng was logical choice as chancellor but hubris was his downfall, *The Guardian*, 14 ottobre 2022, consultabile su: <https://www.theguardian.com/politics/2022/oct/14/kwasi-kwarteng-logical-choice-chancellor-hubris-downfall>.

[18] Pippa Crerar, Peter Walker, Aubrey Allegretti, Suella Braverman departs as UK home secretary, *The Guardian*, 19 ottobre 2022, disponibile in <https://www.theguardian.com/politics/2022/oct/19/suella-braverman-departs-as-uk-home-secretary-liz-truss>.

[19] Sinead Butler, Ariana Baio, Who is the shortest-serving prime minister in recent UK history?, *Indy 100*, 21 ottobre 2022, consultabile su: <https://www.indy100.com/politics/shortest-serving-uk-prime-minister-2658484495>.

[20] UK Prime Minister Liz Truss announces resignation after a month and a half in power, *abc.net*, 20 ottobre 2022, consultabile su: <https://www.abc.net.au/news/2022-10-20/uk-prime-minister-liz-truss-resigns-from-office/101559618>.

conservatore, e a seguito della autoesclusione di Johnson e del ritiro di Penny Mordaunt, è stato proclamato nuovo leader dei Tories il 24 ottobre[22]. Conseguentemente, dopo le dimissioni formalmente rimesse nelle mani di Re Carlo III da parte di Liz Truss, il 25 ottobre lo stesso Re ha nominato Rishi Sunak Primo ministro del Regno Unito. Il quarantaduenne Sunak, di origine indiana e di fede indu, è risultato così il terzo Premier del Regno Unito in meno di due mesi, il più giovane Capo del Governo dal 1812 e la prima persona di colore a ricoprire questo ruolo[23].

7. Il peso delle convenzioni costituzionali nella nomina del Primo Ministro

L'iter che ha portato alla nomina di Rishi Sunak a Primo Ministro evidenzia il peso delle convenzioni costituzionali nella forma di governo britannica, specialmente per una scelta così cruciale come l'individuazione del Capo del Governo. Gli eventi degli ultimi mesi, infatti, hanno mostrato come l'attribuzione della carica di Primo Ministro avvenga soltanto in virtù di una convenzione costituzionale, sebbene sussistano norme legislative che ne regolano alcune attribuzioni, come l'entità della retribuzione. È infatti solo a causa di una convenzione che il Monarca nomina come Primo Ministro una persona in grado di ottenere la fiducia della Camera dei Comuni, ed è per convenzione che il Sovrano esercita alcuni poteri di sua prerogativa solo su consiglio del Primo Ministro (o di un altro ministro del suo governo). D'altro canto, il sofferto procedimento che ha visto alternarsi a Downing Street Boris Johnson, Liz Truss, e da ultimo Rishi Sunak, ha dimostrato come la scelta del Primo Ministro non si esaurisca tutta nello specifico alveo istituzionale: pur dovendo ottenere la fiducia della maggioranza dei Parlamentari dei Comuni, infatti, non è necessario che il Premier venga scelto esclusivamente dai membri dei Comuni. Ciò si deve al ruolo acquisito negli anni dai partiti, e alla presunzione che il leader di un determinato partito disponga anche della fiducia dei suoi Deputati in Parlamento, sebbene non sempre in realtà goda del loro pieno sostegno. È ormai accettato che la fusione di Legislativo ed Esecutivo in Parlamento comporti il fatto che i poteri decisionali del Primo Ministro all'interno del Gabinetto e nei rapporti con la Camera dei Comuni siano talmente estesi da averlo fatto definire un "dittatore eletto"[24], e tuttavia è altrettanto pacifico che Gabinetto può sopravvivere solo

[21] Tory PM hopefuls need backing of 100 MPs by Monday to enter race, [bbc.com](https://www.bbc.com/news/live/uk-politics-63309400), 19 ottobre 2022, consultabile su: <https://www.bbc.com/news/live/uk-politics-63309400>.

[22] Rowena Mason, Jamie Grierson, Rishi Sunak enters race to replace Liz Truss as UK prime minister, *The Guardian*, 23 ottobre 2022, consultabile su: <https://www.theguardian.com/politics/2022/oct/23/rishi-sunak-race-replace-liz-truss-uk-prime-minister-conservative-leadership-former-chancellor>.

[23] Rob Picheta, Rishi Sunak set to be UK's next prime minister, [cnn.com](https://edition.cnn.com/uk/live-news/uk-prime-minister-announcement-monday-gbr-intl/index.html), 25 ottobre 2022, consultabile su: <https://edition.cnn.com/uk/live-news/uk-prime-minister-announcement-monday-gbr-intl/index.html>.

[24] Negli anni Settanta, Lord Quintin Hogg Hailsham ammoniva contro il rischio che la Gran Bretagna rischiasse di sprofondare in una "dittatura elettiva" a causa della vulnerabilità delle sue disposizioni costituzionali, facendo riferimento soprattutto all'estrema concentrazione di potere nelle mani del Primo Ministro, cfr. Ros Taylor, *We are still perilously close to Hailsham's 'elective*

nella misura in cui gli scranni parlamentari lo permettono. Il Primo Ministro britannico, in sostanza, gode della fiducia della Camera dei Comuni perché la maggioranza dei Parlamentari eletti sostiene le sue politiche, e dunque non c'è nulla di democraticamente illegittimo nel fatto che il governo dia attuazione al suo programma in una Camera dei Comuni che lo sostiene. Può sembrare banale sottolineare che se il Primo Ministro o il suo Gabinetto perdono questo sostegno, non possono governare, e tuttavia è un aspetto da considerare se invece si assume – erroneamente - che un Primo Ministro che gode del sostegno del suo partito possa agire senza ostacoli. Un Primo Ministro può avere fiducia nel senso che la maggioranza dei Parlamentari non vuole rimuoverlo dall'incarico, ma questo non deve essere interpretato come un sostegno alle sue politiche. Il gabinetto trae la sua legittimità dai Comuni, e l'unica fonte di legittimazione democratica del Governo e del suo Premier è l'elezione dei deputati delle circoscrizioni elettorali. L'autorità del Primo Ministro – nonostante questo aspetto sia stato recentemente messo in dubbio proprio da Boris Johnson e dai suoi sostenitori - deriva esclusivamente dalla fiducia dei Parlamentari: diversamente dalla forma di governo statunitense, in cui sussistono fonti rivali di autorità democratica capaci di creare tensioni e rivendicazioni di legittimità concorrenti tra l'esecutivo e il legislativo, in quella britannica l'Esecutivo ha autorità solo nella misura in cui è sostenuto dal potere legislativo. Quando tale sostegno si indebolisce, l'esecutivo non può governare in modo efficace, ed è spesso costretto a fare marcia indietro o a rivedere le misure politiche che non incontrano il favore dei membri dei Comuni. Quando il sostegno si esaurisce, il Primo Ministro si dimette o viene rimosso. È stato evidenziato come la debolezza politica ed istituzionale di Liz Truss sia stata determinata da vari fattori: sicuramente ha giocato un ruolo l'atteggiamento, da molti giudicato arrogante, con cui ha portato avanti le proprie strategie politiche, ma la sua debolezza più importante, e la causa della sua rapida defenestrazione, si deve soprattutto alla modalità della sua selezione come leader del partito conservatore. Affidando la scelta finale del leader agli iscritti, il partito ha creato le condizioni per un fallimento politico e per una crisi costituzionale[25]. La premiership della Truss ha evidenziato alcune serie questioni costituzionali al centro di queste vorticosi crisi politiche. La convenzione costituzionale secondo cui il Primo Ministro deve avere la fiducia della Camera dei Comuni è compatibile con il sistema partitico solo se i partiti politici scelgono i loro leader attraverso processi che assicurano che il leader abbia la fiducia e il sostegno dei loro Parlamentari. Non è sufficiente che il Primo Ministro sopravviva a un voto formale di sfiducia, qualora venga convocato, per governare efficacemente: il Premier deve essere sostenuto dai Comuni, anche nel caso in cui non tutte le sue misure politiche incontrano il favore dei Deputati. L'iter che ha portato alla caduta di Liz Truss può essere fatto risalire agli anni '80, e ad un cambiamento nella governance dei partiti che ha reso

dictatorship', lse.blog, 30 settembre 2019, consultabile su: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/09/30/we-are-closer-than-ever-to-hailshams-elective-dictatorship/>.

[25] Michael Foran, Prime Ministers, Party Members, and the Efficient Secret, U.K. Const. L. Blog, 26 ottobre 2022, consultabile su: <https://ukconstitutionallaw.org/2022/10/26/michael-foran-prime-ministers-party-members-and-the-efficient-secret/>.

possibile a qualcuno senza il sostegno del proprio “partito parlamentare” (ovvero dei Parlamentari del proprio schieramento politico) di diventare Primo Ministro. Liz Truss è stata rimossa così rapidamente perché non avrebbe mai dovuto essere lì[26]. Liz Truss è diventata leader dei conservatori con meno della metà dei Parlamentari ad appoggiarla. Gli enormi picchi di adesioni registrati nel periodo precedente la designazione di Jeremy Corbyn e Boris Johnson a capi dei rispettivi partiti, insieme al calo dei membri che effettivamente fanno campagna per il partito, suggeriscono che l'appartenenza ad un partito viene ora utilizzata come veicolo per cambiare la direzione politica dei partiti esistenti, contribuendo ad aumentare la polarizzazione e lo scollamento tra membri del partito e Parlamentari. Con le regole attuali, tutto ciò che devono fare gli iscritti di un partito in maggioranza ai Comuni è pagare una piccola tassa e raccogliere abbastanza voti per scegliere un Primo Ministro. Tuttavia, la vicenda di Liz Truss ha dimostrato che arrivare al primo posto nelle preferenze degli iscritti significa ben poco se non si riesce a ottenere il sostegno - non solo la fiducia - della maggioranza dei Comuni. Il sostegno dei Parlamentari all'interno del proprio partito è importante, naturalmente, ma in ultima analisi spetta ai Comuni la scelta decisiva. Più grande è la maggioranza di un partito ai Comuni, maggiore è il margine di manovra che un leader può permettersi per gestire un eventuale malcontento all'interno del suo partito. Ma se il malcontento sale al punto da far crollare la maggioranza che permette al Gabinetto di operare, il Primo Ministro può anche rimanere al suo posto, ma non è più al potere. In altre parole, la convenzione secondo cui il Primo Ministro deve ottenere la fiducia della Camera dei Comuni non deve essere percepita come una mera formalità, verificata solo in riferimento ai voti di fiducia. Per governare efficacemente, il Primo Ministro deve avere sia la fiducia che il sostegno dei Comuni: una fiducia nella forma e nella sostanza.

8. Conclusioni: la differenza tra legittimazione partitica e parlamentare per il Governo del Regno Unito

La presunzione secondo cui il leader del partito con la maggioranza dei seggi nei Comuni goda per questo del sostegno dei Comuni e quindi sia autorizzato a formare un governo rischia di trarre in inganno. Se si modifica il metodo di selezione dei leader dei partiti, sostituendo i Comuni con i rispettivi iscritti, si immagina di allargare la base democratica di quella scelta, ma in realtà si pongono le basi per una potenziale crisi costituzionale in cui un Primo Ministro detiene formalmente il sostegno dei Parlamentari del suo partito, ma nella sostanza non lo possiede. Questa fattispecie va distinta dal caso in cui un Primo Ministro dispone del sostegno generale del suo partito parlamentare, ma sceglie di perseguire una politica impopolare e deve reagire di conseguenza, convincendo i Parlamentari a sostenerlo, modificando la propria linea politica o abbandonandola completamente. Spesso il governo lascia tavolo delle trattative perché sa che avrebbe

[26] Id.

difficoltà a far passare una misura in Parlamento, assumendo una decisione strategica che fa parte dell'azione politica, e non necessariamente rappresenta una crisi vera e propria. Ma la scelta di un Primo Ministro che non ha nemmeno formalmente il sostegno della maggioranza dei suoi parlamentari non appare né legittima né sostenibile: come visto, Liz Truss non ha mai avuto il sostegno del suo partito parlamentare, rappresentava la seconda scelta dei Deputati Tories dopo Rishi Sunak, e per di più si è alienata il consenso di Sunak e di molti dei suoi sostenitori ai Comuni quando ha composto il suo Gabinetto. Così facendo, supponendo che il leader disponga della fiducia dei Comuni (ovvero che la maggioranza dei Parlamentari non intendono rimuoverlo) anche quando non gode del loro sostegno, Liz Truss ha messo alla prova il confine tra sostegno e fiducia fino al punto di rottura. Il risultato è stato un leader formalmente al suo posto ma non effettivamente al potere, e una grave incertezza sul fatto che godesse realmente della fiducia dei Comuni. Se una tale presunzione può apparire accettabile nel caso in cui un partito all'opposizione scelga il proprio leader con il voto dei membri, ciò appare molto meno giustificato per un partito di governo, che scegliendo il proprio capo seleziona anche il Primo Ministro del Paese, il quale pertanto deve ottenere anche la fiducia dei Comuni. Se la riceve, è poi perfettamente normale che alcune delle sue misure non la ottengano, e che la politica parlamentare si sviluppi di conseguenza. La crisi politica, invece, si verifica quando al Primo Ministro manca il sostegno, e di regola tale crisi si risolve con una rapida e spietata defenestrazione del Premier. Quando ciò non avviene, invece, il rischio è che la crisi politica si trasformi in costituzionale. La breve premiership di Liz Truss ha evidenziato il venir meno delle condizioni necessarie per il funzionamento dei rapporti istituzionali tra Legislativo ed Esecutivo: una cosa è che un Primo Ministro perda il sostegno dei Comuni, altra cosa è che un esponente di partito venga eletto Premier quando non ha mai goduto del sostegno parlamentare. Nella forma di governo britannica, dunque, è fondamentale che la scelta del Primo Ministro rimanga nelle mani della Camera dei Comuni. Se i partiti non escludono i membri da questo processo decisionale, si finisce per mettere in discussione la presunzione secondo cui il leader di un partito con la maggioranza dei seggi nei Comuni possa ottenere la sua fiducia. Le implicazioni che una rottura di questa presunzione ha per la scelta che il monarca deve fare su chi invitare a formare un governo sono cruciali. Non è chiaro se la catastrofica premiership di Truss comporterà una modifica delle costituzioni dei partiti, ma se non si interverrà su questo aspetto, la sensazione è che per la forma di governo britannica la questione non potrà che peggiorare.

FONTI PRINCIPALI

M. T. Bale, P. Webb, The selection of party leaders in the UK, in: Jean-Benoit Pilet, William Cross (Eds.), *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies*, Routledge, London 2014, 12-29.

R. Brazier, 'No Way to Pick a PM', U.K. Const. L. Blog, 8 settembre 2022.

M. Elliott, Boris Johnson's resignation: Did the constitution work?, in: *Public Law for Everyone*, 7 luglio 2022.

M. Foran, Prime Ministers, Party Members, and the Efficient Secret, U.K. Const. L. Blog, 26 ottobre 2022.

N. Johnston, Leadership elections: Conservative Party, House of Commons Library, Research Briefing, 25 ottobre 2022.

Recensioni

Exponential: il gap che sfida l'Occidente (e il mondo islamico)

Ornella Giardini

PhD Candidate and Assistant Lecturer –
Università degli Studi internazionali di Roma
(UNINT)

*"Exponential: the gap that challenges the West
(and the Islamic world)"*

Recensione di A. Azhar, **Exponential: How Accelerating Technology Is Leaving Us Behind and What to Do About It**, Random House Business, 2021

Publicato durante l'emergenza pandemica, questo saggio descrive in maniera chiara e convincente il cosiddetto "gap esponenziale" esistente tra il ritmo dello sviluppo esponenziale della tecnologia e quello lineare degli altri sistemi (come quelli politici, giuridici ed economici). Lo sviluppo tecnologico, osservato in particolar modo durante la pandemia – che ci ha fatto notare maggiormente l'interconnessione globale –, si articola e viene descritto dall'autore ricorrendo a diverse riflessioni di natura storico-scientifica. Azhar ci ricorda che, nel 1970, l'imprenditore americano Robert Noyce sviluppa il primo "circuito integrato" del mondo, formato da diversi transistor in un'unica componente. Cinque anni dopo, il suo collega Gordon Moore intuisce che lo spazio fisico occupato dai circuiti integrati si andava riducendo ogni anno del 50% circa, senza diminuire il numero di transistor, giungendo alla conclusione che i nuovi chip sarebbero stati sempre più veloci, ma con componenti più piccole. Da qui, l'ipotesi di Moore, secondo la quale,



grazie a questi sviluppi, sarebbe stato possibile raddoppiare la velocità effettiva di un chip in un determinato periodo di tempo senza che venisse registrato alcun aumento di prezzo: ogni 18-24 mesi i chip sarebbero diventati più potenti con costi invariati. La legge di Moore si è rivelata vera. Nel tempo, la tecnologia che è alla base del computer, ma anche di altri device, si è sviluppata (oltreché diffusa), registrando una crescita esponenziale, nonostante alcuni rallentamenti nell'aumento dei transistor per singolo chip. In parte, sottolinea Azhar, ciò è anche il risultato del modo in cui i vari comparti del settore tecnico-scientifico interagiscono tra loro. È quanto teorizzato da Ray Kurzweil, informatico statunitense, secondo il quale il progresso tecnologico non è il risultato della singola invenzione o dello sviluppo di un determinato settore preso singolarmente. Ponendo il focus sull'“interazione”, nella sua “Legge dei ritorni acceleranti” (Law of Accelerating Returns), si sottolinea come le tecnologie si alimentino l'un l'altra: quando una tecnologia raggiunge il suo picco di sviluppo, un'altra tecnologia, muovendo dai progressi della precedente, inizia la sua espansione in una sorta di “loop”. Per questo motivo, anche se lo sviluppo di una determinata tecnologia sembra rallentare, il progresso tecnologico continua ed il ritmo complessivo di crescita aumenta in maniera esponenziale. L'autore, a questo proposito, dimostra una sorta di “tecnico-ottimismo” sottolineando in maniera positiva e ottimistica lo sviluppo tecnologico dal punto di vista delle performance e dell'accessibilità a queste tecnologie dal punto di vista economico. Tuttavia, se da una parte lo sviluppo tecnologico comporta innegabilmente alcuni vantaggi per l'intera società, dall'altra esso esercita un grande impatto (spesso meno positivo) in tutti i campi, anche e soprattutto in quello della sicurezza. Il comparto del security management, infatti, deve oggi fare i conti con nuovi tipi di minacce che seguono paradigmi estranei alla logica territoriale vestfaliana interno/esterno, capovolgendo così gli schemi e le categorie interpretative occidentali.[1] Mentre chi attacca utilizza come armi mezzi molto performanti ed economicamente più accessibili rispetto al passato (grazie al progresso tecnologico), chi si difende è sempre più vulnerabile. Infatti, secondo Azhar, ogni digital device apre una potenziale falla nella sicurezza. Più la tecnologia avanza – sia sotto il profilo del progresso scientifico sia sotto quello dell'accessibilità tecnologica -, e più la “superficie di attacco” – considerata come l'insieme dei punti vulnerabili che possono essere sfruttati da un nemico – aumenta. Se una volta per difendersi dai nemici bisognava costruire imponenti mura intorno alle città – e quindi la “superficie di attacco” era circoscritta alle mura stesse –, oggi basta avere uno smartphone o un qualsiasi device per essere esposti alle nuove minacce “fantasma” transnazionali che, come detto, trascendono dalle logiche territoriali. L'autore sottolinea come ciò sia stato direttamente sperimentato dall'Estonia nell'aprile del 2007, quando, dopo aver spostato una statua dell'era sovietica dal centro di Tallinn, il Paese è stato vittima di un cyber attacco, presumibilmente ordinato da Mosca, che ha paralizzato l'intero Paese portandolo “offline”. Ad essere maggiormente colpiti sono stati i più deboli: la gente non poteva nemmeno prelevare il proprio denaro al Bancomat, confermando che ad essere

[1] Cfr C. Sbailò, Dall'11 settembre all'emergenza Covid-19: sicurezza nell'età della bebelarchia (2001-2021), Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

sotto attacco erano non solo le istituzioni, ma tutti i cittadini. Questo episodio è solo un esempio di come lo sviluppo scientifico impatti sul settore della sicurezza, aumentando la difficoltà di ricostruire la catena di comando nemica e, di conseguenza, di identificare i responsabili. Tutto ciò evidenzia il già citato gap tra lo sviluppo esponenziale della tecnologia e quello lineare delle istituzioni, delle leggi, e dei nostri sistemi. Quindi, siamo pronti o meno all'“Era esponenziale”? Lo sviluppo di tecnologie sofisticate come l'intelligenza artificiale spesso non va di pari passo con la cultura e con le fondamenta di una società. Questo si riscontra, in particolar modo, nel mondo islamico, dove la religione – che non è esclusivamente parte dello spazio privato individuale, ma dell'intero spazio pubblico – ha un ruolo fondamentale. Per questo motivo, il gap tra lo sviluppo tecnologico e quello sociale/culturale sembra colpire particolarmente il Paese che è stato la culla dell'Islam: l'Arabia Saudita. Infatti, il Regno saudita, attraverso le sue nuove politiche di modernizzazione (contenute in Vision 2030[2]) – volte a sviluppare il Paese e a renderlo indipendente dal petrolio tramite una diversificazione economica basata sulla digitalizzazione e sulla transizione ecologica verso le energie rinnovabili –, sta mettendo a dura prova le fondamenta identitarie saudite fortemente radicate nell'Islam sunnita[3]. Il Regno saudita, come risaputo, è il cuore della storia e della dottrina islamica, poiché l'Islam fa parte della sua identità da prima della sua formazione (si pensi al patto politico-religioso tra Moḥammad Ibn ‘Abd al-Wahhāb, fondatore del Wahhabismo, e Moḥammad Ibn Sa‘ūd, il primo monarca nel 1744-45). Inoltre, il Regno, famoso per la sua produzione ed esportazione di petrolio, è il centro del Pellegrinaggio islamico[4] verso la città santa di Mecca.

La nuova modernizzazione saudita promossa dal Principe Moḥammad bin Salmān racchiude tra i suoi progetti la costruzione della città futuristica “Neom” (annunciata nel 2017)[5] e la concessione della cittadinanza saudita nel 2017 ad un'androide di nome Sofia (costruita a Hong Kong dalla Hanson Robotics Limited nel 2015)[6]. Ovviamente, questa scelta è oggetto di critiche e opposizioni, ma perché è un fenomeno ancora discusso? E cosa rappresenta per l'Arabia Saudita? Il bizzarro episodio della cittadinanza saudita concessa all'androide Sofia rappresenta il dibattito aperto sul rapporto tra modernizzazione (e sviluppo tecnologico) e valori culturali (in questo caso islamici). Infatti, se da una parte il suo ideatore David Hanson ha dichiarato che Sofia userà la sua cittadinanza per denunciare le discriminazioni nei confronti delle donne

[2] Sito ufficiale di Vision 2030 consultabile su: <https://www.vision2030.gov.sa>.

[3] Sulle politiche di modernizzazione saudite si rimanda a O. Giardini, *La via islamica alla modernizzazione di Riad*, in C. Sbailò (a cura di), *Democrazia in emergenza. Perché viviamo in un perenne stato d'eccezione*, Paesi Edizioni, Roma, 2021.

[4] Uno dei cinque pilastri dell'Islam (gli altri sono: la professione di fede, la preghiera, l'elemosina, e il digiuno nel mese di Ramadan).

[5] M. Nihal, *What is Neom and The Line? All you need to know about Saudi Arabia's \$500 billion megacity*, *The National Gulf*, 2022, consultabile su: <https://www.thenationalnews.com/gulf-news/saudi-arabia/2022/09/14/what-is-neom-all-you-need-to-know-about-saudi-arabias-500-billion-megacity/>.

[6] R. Sini, *Meet Sophia, a robot who made her first public appearance in the Saudi Arabian city of Riyadh on Monday*, *BBC News*, 2017, consultabile su: <https://www.bbc.com/news/blogs-trending-41761856>.

saudite e difendere i loro diritti, dall'altra ha aperto le porte a diverse critiche da parte della comunità universale islamica (Umma)[7] che non riconosce l'intelligenza artificiale alla pari dell'uomo, come intuibile dalla sura 23 del Corano (versi 13 e 14), che ribadisce la creazione degli uomini mediante esclusivamente il contatto fisico biologico tra uomo e donna, sollevando così reazioni avverse alla concessione della cittadinanza all'androide. Inoltre, la cittadinanza di Sofia non rispecchierebbe i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza saudita (basata principalmente sul Corano e sulla Sunna, le due fonti principali del diritto islamico) che ribadisce l'acquisizione della cittadinanza saudita esclusivamente a seguito della conversione alla fede islamica per i non musulmani. 'Alī Al-Aḥmad, direttore di "Institute for Gulf Affairs", a questo proposito si interroga sul credo religioso di Sofia. È musulmana o meno? E se è musulmana, perché non indossa il ḥiğāb?[8] Infatti, nelle sue apparizioni, l'androide non veste abiti tradizionali sauditi e non indossa il velo. Anzi, sembrerebbe osteggiare un abbigliamento piuttosto occidentale. Inoltre, questa cittadinanza concessa ad un'androide piuttosto che ai numerosi lavoratori stranieri nel Regno, i quali vedono spesso i propri diritti violati (e che per ottenere la cittadinanza devono padroneggiare un buon livello di lingua araba, cosa che Sofia non fa), da un lato è stata oggetto di numerose critiche, ma dall'altro è stata "giustificata" come una scelta di "marketing" attuata da Riyad per promuovere la modernizzazione saudita e il progetto della sua città futuristica "Neom". In tutti i casi, l'Arabia Saudita fa emergere l'importante trasformazione del Regno e la sua modernizzazione in chiave islamica. Sofia e la sua cittadinanza sembrerebbero perfettamente dimostrare, per l'appunto, alcune problematicità del gap descritto da Azhar tra la crescita esponenziale della tecnologia e la crescita culturale, giuridica, e politica che segue, invece, un andamento lineare. Questo gap dimostra che forse ancora non siamo totalmente pronti per la nuova "Era esponenziale", e che per esserlo dovremmo cambiare i nostri schemi mentali, possibilmente senza rinunciare del tutto ai nostri valori e alle nostre tradizioni.

[7] La Umma è la comunità universale di tutti i fedeli musulmani, che prescinde da confini spazio-temporali.

[8] C. Maza, Saudi Arabia Gives Citizenship to a Non-Muslim, English-Speaking Robot, Newsweek, 2017, consultabile su: <https://www.newsweek.com/saudi-arabia-robot-sophia-muslim-694152>.

FONTI PRINCIPALI

O. Giardini, *La via islamica alla modernizzazione di Riad*, in C. Sbailò (a cura di), *Democrazia in emergenza. Perché viviamo in un perenne stato d'eccezione*, Paesi Edizioni, Roma, 2021.

C. Maza, *Saudi Arabia Gives Citizenship to a Non-Muslim, English-Speaking Robot*, *Newsweek*, 2017, consultabile su: <https://www.newsweek.com/saudi-arabia-robot-sophia-muslim-694152>.

M. Nihal, *What is Neom and The Line? All you need to know about Saudi Arabia's \$500 billion megacity*, *The National Gulf*, 2022, consultabile su: <https://www.thenationalnews.com/gulf-news/saudi-arabia/2022/09/14/what-is-neom-all-you-need-to-know-about-saudi-arabias-500-billion-megacity/>.

C. Sbailò, *Dall'11 settembre all'emergenza Covid-19: sicurezza nell'età della bebelarchia (2001-2021)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

R. Sini, *Meet Sophia, a robot who made her first public appearance in the Saudi Arabian city of Riyadh on Monday*, *BBC News*, 2017, consultabile su: <https://www.bbc.com/news/blogs-trending-41761856>.

Vision 2030, consultabile su: <https://www.vision2030.gov.sa>.

Intersezioni

Cavi sottomarini delle telecomunicazioni. La sicurezza degli Stati nazionali si decide anche in fondo ai mari

Gaia Natarelli

PhD Student - Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT)

"Undersea telecommunications cables. Nation states' security is also being decided at the bottom of the seas"

Abstract

The contemporary world is hungry for data. It is also thanks to submarine telecommunications cables that digitalization grows. All this means increased awareness of the vulnerability of this critical infrastructure. Moreover, it is crucial to understand the causes of this weakness to elaborate on a strong reaction in terms of security. Awareness also involves manufacturing materials for submarine cables, in particular rare earths. The landscape of modes of attacks is quite large, and a threat analysis must also consider the geography of the distribution of the cables. In the Mediterranean sea, which developments are more relevant on the security side?

1. Tecnologia e conflittualità nel XXI secolo: nota introduttiva sui cavi sottomarini delle telecomunicazioni

Tecnica e progresso scientifico hanno consentito alle telecomunicazioni di accrescere la connettività tra le diverse aree del mondo, alimentando una continua urgenza di trasmissione dati. Questa iperconnessione è garantita da particolari infrastrutture fisiche, i cavi sottomarini in fibra ottica. In seguito all'esplosione del conflitto tra Russia e Ucraina, è stata portata al centro dell'attenzione politica e pubblica la vulnerabilità di tali infrastrutture, specialmente dopo le rotture che hanno interessato le condutture sottomarine dei gasdotti Nord Stream 1 e Nord Stream 2, che percorrono i fondali del Mar Baltico e che collegano la Russia all'Europa. Lo stesso Vladimir Putin, in seguito all'episodio, ha lanciato un avvertimento sul rischio che corrono le infrastrutture energetiche mondiali[1]. La correlazione al rischio cui sono esposte tutte le infrastrutture sottomarine è immediata, soprattutto nei confronti dei cavi delle telecomunicazioni, anche in virtù degli incidenti che si sono verificati nel mese di ottobre, dapprima, verso cavi situati in prossimità delle Isole Shetland e Faroe[2] e, dopo, nel Sud della Francia[3]. Ufficialmente le autorità hanno precisato la natura accidentale degli episodi, ciò nonostante, l'intervallo di tempo così ravvicinato tra i due eventi ha gettato il sospetto circa un possibile atto sponsorizzato da parte di Stati stranieri e, più in generale, ha aumentato le preoccupazioni sui rischi che tutta l'Europa corre al riguardo, proprio in considerazione del conflitto russo-ucraino. A rendere particolarmente vulnerabili questi cavi è il fatto che attraverso di essi circola il volume più cospicuo del traffico globale di Internet, che nell'ultimo periodo è stato incrementato dalla tecnologia del cloud computing. In pratica, le interconnessioni della Rete hanno apportato nuova linfa vitale ai flussi di servizi, beni e dati stessi. Tali infrastrutture, dunque, supportano tutte le straordinarie possibilità offerte dalla connessione digitale, dalla semplice navigazione alle transazioni finanziarie passando per lo scambio di materiale governativo. Eppure, la tecnologia, oltre ad aver supportato questo progresso, è stata in grado di imporre una trasfigurazione dello scenario conflittuale: nuovi mezzi, attori, bersagli e modalità di attacco hanno fatto emergere sulla scena del confronto internazionale inedite e articolate forme di aggressione. Accanto alla guerra cinetica, che coinvolge lo Stato nazionale nella veste più convenzionale del conflitto armato, sono implose altre strategie, più infide, quelle appartenenti alla guerra non cinetica. Questa seconda tipologia ha modificato la misura dell'impatto del conflitto tra Stati, sia perché lo Stato avversario può essere colpito in tempo di pace sia perché lo Stato viene attaccato a livello delle sue strutture[4] e infrastrutture

[1] Vladimir Putin says the world's energy infrastructure is "at risk", *The Economist*, 2022, consultabile su: <https://www.economist.com/international/2022/10/20/vladimir-putin-says-the-worlds-energy-infrastructure-is-at-risk>.

[2] S. Carrell, Shetland loses telephone and internet services after subsea cable cut, *The Guardian*, 2022, consultabile su: <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/oct/20/shetland-loses-telephone-internet-services-subsea-cable-damaged>.

[3] M. Gre., Le sabotage d'un câble de fibre optique près d'Aix-en-Provence perturbe l'Internet mondial, *La Provence*, 2022, consultabile su: <https://www.laprovence.com/actu/en-direct/6940703/le-sabotage-dun-cable-de-fibre-optique-pres-daix-en-provence-perturbe-linternet-mondial.html>.

[4] Compreso il settore privato.

essenziali. Tra queste infrastrutture meritano una particolare menzione proprio i cavi sottomarini delle telecomunicazioni, che sono primari per il sostentamento delle funzioni vitali della società moderna. Un attacco condotto ai danni di un cavo sottomarino rientra nell'attuale logica aggressiva del conflitto interstatale, cioè, indebolire uno Stato in qualunque momento e con qualsiasi mezzo.

2. Generalità dei cavi sottomarini

Com'è profondo il mare: il mondo attuale si regge e si nutre di dati, la cui più intensa trasmissione avviene nelle profondità delle acque del pianeta. Conseguentemente, per comprendere la digitalizzazione, è necessario analizzarne anche la geografia delle reti infrastrutturali che invadono terra e mare, e attraverso cui procedono i flussi dei dati. Prima di argomentare della relazione tra cavi e dati, però, è necessario soffermarsi sull'identità stessa dei cavi sottomarini. Da oltre un secolo e mezzo[5], i cavi sottomarini hanno invaso il fondo dei mari e, nel corso degli anni, il loro uso principale è cambiato. Oggi, infatti, si riscontrano diverse applicazioni dei cavi sottomarini e con tale riguardo è possibile effettuare una macro-distinzione dei cavi sottomarini in due tipologie principali. Vale a dire che, al di là del loro profilo costitutivo[6], occorre distinguere i cavi da un punto di vista funzionale: vengono così individuati i cavi sottomarini di alimentazione e i cavi sottomarini delle telecomunicazioni. La prima categoria si riferisce ai cavi progettati per il trasporto dell'energia e l'esempio più caratteristico proviene dall'industria energetica. Le piattaforme offshore che servono per l'esplorazione e l'estrazione di idrocarburi hanno necessità di energia, la quale deve assicurare tutta una serie di attività e che risente delle circostanze esterne e delle condizioni operative[7]. Per soddisfare questo fabbisogno, molto spesso, le piattaforme marine vengono collegate alle reti a terra, proprio tramite i cavi elettrici sottomarini. Non solo settore energetico, i cavi di alimentazione vengono utilizzati anche per l'osservazione sottomarina, come gli osservatori che fungono da rilevamento tsunami o da ricognizione militare o, ancora, stazioni per la ricerca oceanografica[8]. I casi appena citati, ovviamente, costituiscono solo alcune delle svariate applicazioni dei cavi elettrici sottomarini. Per introdurre la seconda categoria principale, i

[5] Il tentativo di installare cavi sottomarini, iniziò negli anni Cinquanta dell'Ottocento e venne raggiunto un primo parziale successo con l'apposizione di cavi corti destinati alla telegrafia. La vera svolta avvenne, però, nel 1866, quando fu installato il primo cavo telegrafico transatlantico, che riuscì a collegare l'isola di Valentia (Irlanda) e l'isola di Terranova (Canada). Il successo del 1866, tuttavia, era stato preceduto da altri tentativi che si rivelarono fallimentari: il primo avvenuto nel 1857, il secondo nel 1858, testimoniato da uno storico messaggio tra la Regina inglese Victoria e il Presidente americano Buchanan, e il terzo nel 1865. Per approfondimenti cfr.: Atlantic Cable, consultabile su: <https://atlantic-cable.com/>.

[6] I cavi che oggi vengono prodotti e installati sono di diverse tipologie, dunque, è necessario fare una distinzione anche sotto il profilo propriamente strutturale. In linea generale, occorre specificare che le differenziazioni dei cavi sottomarini riguardano gli elementi di progettazione, come la struttura generale (cavi a tre fili, cavi bipolari, cavi coassiali), la componente termica, le proprietà meccaniche ed elettriche, e altri innumerevoli aspetti tecnici.

[7] T. Worzyk, *Submarine power cables. Design, installation, repair, environmental aspects*, Springer, Berlin, 2009, pp. 5-6.

[8] *ivi* pp.6-7.

cavi sottomarini delle telecomunicazioni, si rende necessario menzionare le fibre ottiche, particolari cavi sottomarini che hanno diverse finalità[9], la più importante relativamente a questa trattazione è, appunto, la trasmissione dei dati. Un cavo in fibra ottica è composto specialmente da fibra di vetro o di plastica: tali materiali consentono la trasmissione di dati su ampie distanze attraverso onde luminose. In breve, lo speciale rivestimento del nucleo o core, una determinata parte costitutiva di questa tecnologia, riflette la luce (dunque le informazioni) che raggiunge un ricevitore, e i dati vengono trasmessi alla massima velocità possibile senza perdite. Oggi, dunque, Internet può esprimere la sua efficienza grazie alla capillare rete di cavi sottomarini in fibra ottica, ma è chiaro che questa trasmissione istantanea di dati non riguarda solo l'internet network ma tutto il complesso delle telecomunicazioni. Sennonché, l'avvento di Internet è stato cruciale per sfruttare pienamente e sviluppare questa tecnologia, la cui presenza è divenuta indispensabile e sempre più cospicua sui fondali. Un altro aspetto considerevole riguardante l'approfondimento dei cavi sottomarini delle telecomunicazioni, è quello dei differenti modelli proprietari e di investimento relativi a questa industria, dove possono essere rintracciati due tipi specifici, il modello del consorzio e il modello del single owner[10]. Nel primo modello, il finanziamento, la costruzione e la gestione del cavo vengono condivisi da un gruppo di imprese. Mentre, nel secondo modello, l'intero business è diretto da un'unica azienda proprietaria. Occorre sottolineare che questo secondo modello, si sta diffondendo di più e la ragione è legata alle tendenze dell'economia globale e ai processi di digitalizzazione. Più approfonditamente, l'esigenza di aumentare le reti di collegamento tra i centri elaborazione dati ha fatto scendere in campo i fornitori di contenuti. O meglio, le Big Tech – come Google, Amazon, Microsoft, Meta e altri – stanno orientando il mercato transatlantico delle infrastrutture fisiche sottomarine maggiormente verso gli interessi legati allo sviluppo delle connessioni tra i data center. Emblematica in tal senso è la parabola commerciale di Google, che ha iniziato a investire nei cavi sottomarini nel 2008, come società partecipante all'interno di un consorzio formato da imprese asiatiche operanti nel settore delle telecomunicazioni – come Singtel e KDDI Corporation – per la costruzione di Unity, un cavo sottomarino destinato al collegamento tra Stati Uniti e Giappone[11]. Ma dieci anni più tardi, Google ha iniziato a pianificare finanziamenti per nuovi cavi completamente di proprietà. La valenza strategica di questo cambio di rotta nei modelli di business di Google è racchiusa nelle parole di Jayne Stowell, Strategic negotiator della Global Infrastructure dell'azienda statunitense con sede a Mountain View: «La gente pensa che i dati siano nel cloud ma non è così. Si trovano nell'oceano»[12].

[9] Oltre alla trasmissione dei dati, le fibre ottiche servono per la misurazione della temperatura, per la stima di deformazioni o vibrazioni dei cavi, per il rilevamento e localizzazione di guasti, per la determinazione di modifiche nel percorso dei cavi. Per approfondimenti cfr.: *ivi* pp. 45-47.

[10] V. Francola e G. A. Mensah, L'industria dei cavi sottomarini: qualche elemento introduttivo, in A. Perrucci (a cura di), *Industria dei cavi sottomarini. Tendenze di mercato e geopolitica*, Passigli Editore, Firenze, 2022, pp. 26-31.

[11] A. Blum e C. Baraka, *Sea change*, Rest of World, 2022, consultabile su: <https://restofworld.org/2022/google-meta-underwater-cables/>.

[12] A. Satariano, *How the Internet travel across oceans*, New York Times, 2019, consultabile su:

3. Il progresso dei cavi in fibra ottica passa per gli Elementi delle Terre Rare

La rete Internet è in continua evoluzione e la necessità di un avanzamento nel settore è trainata dall'aumento del consumo da parte degli utenti e dalla ricerca del miglioramento delle performance. Alla luce di tali esigenze, la storia dei cavi sottomarini è anche storia di progresso. La costruzione dei nuovi sistemi di cavi è il riflesso della volontà di produttori e di fornitori di migliorare costantemente le tecnologie a disposizione. Oltre che per il miglioramento della quantità e della qualità della trasmissione dati, l'industria di settore deve confrontarsi anche con le condizioni ambientali delle acque dove vengono posati i cavi, come salinità e temperatura, che influenzano la produzione dei cavi relativamente a materiali e capacità. La convergenza di questi fattori ha stimolato, e continua a stimolare, la fabbricazione dei cavi in fibra ottica. Una rivoluzione su questo fronte è arrivata dagli Elementi delle Terre Rare, nello specifico dall'Erbio (Er), un elemento chimico che ha trasformato il meccanismo di amplificazione dei cavi in fibra ottica, un processo essenziale per la trasmissione dei dati. L'amplificatore a fibra drogata con Erbium (EDFA) è stato decisivo per il miglioramento della trasmissione delle telecomunicazioni ottiche e per lo sviluppo stesso di Internet. In pratica, questa tecnologia ha semplificato e ridotto i costi delle trasmissioni su lunga distanza, nonché, ha migliorato la capacità tecnica dei sistemi. Inoltre, come è stato già anticipato, l'industria dei cavi sottomarini deve porre particolare attenzione alla scelta dei materiali per la produzione, su cui incidono ulteriormente, in considerazione delle sfide odierne relative all'inquinamento e al riscaldamento globale, questioni come quella del riciclaggio dei materiali dei cavi. La ricerca scientifica, in vista dell'individuazione di soluzioni d'avanguardia, si sta orientando proprio sulle terre rare e le loro applicazioni. Il caso del progresso dei cavi in fibra ottica e la relativa attenzione per le terre rare rammenta ancora una volta la stretta compenetrazione tra transizione ecologica e digitale, che rinvia, altresì, alla problematica della disponibilità di questi materiali essenziali. In altre parole, il controllo della catena di approvvigionamento globale delle terre rare da parte della Cina deve ammonire i principali attori internazionali anche sulle possibili ricadute che questo predominio potrebbe avere a monte dell'industria dei cavi sottomarini. Nello specifico, la Cina detiene sia la principale riserva di erbio sia il titolo di primo produttore[13]. Dunque, in quanto strutture strategiche, i cavi sottomarini delle telecomunicazioni non devono essere salvaguardati solo nelle successive fasi all'installazione, bensì, devono rientrare in un piano di tutela più ampio in grado di contemplare la loro protezione sin dalla fase di produzione.

[https://www.nytimes.com/interactive/2019/03/10/technology/internet-cables-oceans.html?](https://www.nytimes.com/interactive/2019/03/10/technology/internet-cables-oceans.html?mtrref=undefined&gwh=2AC2AE4636DD857A529BC0EFE522D9FF&gwt=pay&assetType=PAYWALL)

[mtrref=undefined&gwh=2AC2AE4636DD857A529BC0EFE522D9FF&gwt=pay&assetType=PAYWALL.](https://www.nytimes.com/interactive/2019/03/10/technology/internet-cables-oceans.html?mtrref=undefined&gwh=2AC2AE4636DD857A529BC0EFE522D9FF&gwt=pay&assetType=PAYWALL)

[13] Erbium, Royal Society of Chemistry, consultabile su: <https://www.rsc.org/periodic-table/element/68/erbium>.

4. Cause dei danni

I cavi sottomarini delle telecomunicazioni costituiscono una infrastruttura critica dato che servizi digitali, economia e comunicazione mondiale transitano attraverso di essa[14]. Essi sono esposti a un elevato livello di rischio e le cause dei danni sono di diversa natura. Complessivamente, si possono raggruppare le cause dei danni in tre ambiti principali: cause naturali, cause umane e cause esterne[15]. Le cause di origine naturale includono fenomeni come eventi sismici, maremoti, tempeste. Le cause di origine umana, invece, fanno riferimento a danneggiamenti provocati dall'attività umana che possono essere di motivo intenzionale o involontario. Le attività marittime come la pesca, il dragaggio e l'ancoraggio, sono tra le occasioni più ricorrenti. Infine, le cause esterne fanno riferimento alle alterazioni e alle inefficienze che si originano dalle infrastrutture esterne e dai servizi da cui dipendono i cavi sottomarini, come interruzioni di corrente che possono interessare le stazioni di atterraggio dei cavi. Oltre alle diverse cause, è necessario argomentare anche delle differenti modalità di attacco. Un'aggressione ai danni dei cavi sottomarini può essere perpetrata mediante mezzi fisici e mezzi digitali[16]. Gli attacchi fisici possono essere consumati, innanzitutto, attraverso le imbarcazioni e i relativi organi: ancore e dispositivi di dragaggio possono tagliare i cavi. Secondariamente, gli attacchi fisici contemplano l'utilizzo di esplosivi sottomarini, come mine navali militari e ordigni esplosivi marittimi improvvisati (MIED) che si attivano anche a distanza. Una ulteriore forma di attacco può essere condotta mediante tecnologie sommergibili come sottomarini e droni militari. Infine, possono essere impiantati dispositivi o possono essere esercitate manomissioni per il furto di dati per motivi di intelligence. Gli attacchi digitali, invece, fanno riferimento all'utilizzo di armi cibernetiche che vanno a colpire il monitoraggio e la gestione remota dei sistemi informatici a cui sono collegati i cavi sottomarini.

5. L'importanza dei cavi sottomarini come "vettori di informazioni"

Mare di Okhotsk. Lo USS Halibut si cala a oltre cento metri sotto il livello del mare, alcuni sommozzatori aprono il portello del sommergibile e installano un dispositivo di intercettazione sul rivestimento di un cavo

[14] Non vi è una definizione universalmente accettata di infrastruttura critica, ma, tutte tendono a enfatizzare alcune caratteristiche precise: da un lato, viene rimarcato che tali infrastrutture forniscono servizi essenziali per le società, dall'altro, viene evidenziato che un possibile danno produrrebbe ripercussioni paralizzanti nei settori vitali per le popolazioni. Sia il «Green Paper» (2005) della Commissione Europea sia il «National Infrastructure Protection Plan» (2013) del Dipartimento della sicurezza interna degli Stati Uniti organizzano le infrastrutture critiche in diversi settori. Per approfondimenti cfr.: Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0576&from=EN>; NIPP 2013: Partnering for Critical Infrastructure Security and Resilience, consultabile su: <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/national-infrastructure-protection-plan-2013-508.pdf>.

[15] C. Bueger, T. Liebetrau T., J. Franken, In-depth analysis. Security threats to undersea communications cables and infrastructure – consequences for the EU, European Parliament, Brussels, 2022, pp. 21-22.

[16] *ivi* p. 13.

sottomarino di comunicazione non criptato. È il 1971, il cavo in questione collega la base navale sovietica di Petropavlovsk alla base della Flotta del Pacifico di Vladivostok, i sommozzatori sono uomini della Marina americana e questa è «Ivi Bells», una delle operazioni di spionaggio più sfrontate della storia della Guerra Fredda. Questa impresa spionistica, durata circa dieci anni ai danni dei sovietici, richiama l'importanza dei cavi sottomarini come vettori di informazioni e la relativa possibilità di sottrazione delle notizie che passano attraverso di essi. In passato, il furto di informazioni che avveniva via cavi sottomarini riguardava principalmente le comunicazioni telegrafiche. Oggi, la digitalizzazione ha dilatato le occasioni e le forme per venire in possesso di informazioni significative: il volume del traffico che passa attraverso Internet sta aumentando tanto quanto sta crescendo la mole di dati sensibili che circolano tramite di esso. Ciò significa che i cavi sottomarini offrono sempre di più delle ghiotte occasioni per lo spionaggio. In aggiunta, l'indispensabile ruolo svolto dalla connessione Internet nelle società moderne rende gli Stati terribilmente deboli di fronte a una possibile interruzione del traffico dei dati. Dunque, a questo punto, deve essere chiaro che i cavi sottomarini che veicolano il traffico Internet costituiscono una potenziale arma distruttiva nello scenario conflittuale globale.

6. Risvolti strategici

La sicurezza di queste reti infrastrutturali passa necessariamente anche attraverso tutte le figure che si alternano a livello di proprietà, costruzione e gestione dei cavi[17]. Più esattamente, è assai opportuno riflettere sulle società che direttamente e indirettamente sono coinvolte nella sfera pratica che riguarda i cavi sottomarini: la motivazione di ciò sottintende una risposta di carattere geopolitico. Se si pensa all'attenzione che i Paesi occidentali rivolgono verso i fornitori che governano a livello nazionale le reti 5G la questione appare più evidente, anche se nel caso dei cavi sottomarini la faccenda è più complessa. Vale a dire che alcune forze governative, come quelle di Mosca e Pechino, da anni lavorano su legislazioni di stampo nazionale che hanno permesso di affermare il controllo governativo sulle società tecnologiche. Questa influenza statale, dunque, si riflette su tutte le infrastrutture che coinvolgono la rete, cavi sottomarini compresi. Ovverosia, tali imprese tecnologiche rappresentano dei punti deboli attraverso i quali potrebbero attuarsi stratagemmi per ledere uno Stato avversario. Per esempio, una impresa che si occupa di costruire un cavo è facilitata nell'attività di installazione di un dispositivo per lo spionaggio dei dati, così come una società co-proprietaria di un cavo è agevolata ad aggirare le strutture di protezione della gestione remota dei sistemi informatici[18]. Uno studio condotto dall'Università di Princeton sottolinea come tali rischi siano anche il riflesso di una

[17] J. Sherman, Cyber defense across the ocean floor: the geopolitics of submarine cable security, Atlantic Council, 2021, consultabile su <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/cyber-defense-across-the-ocean-floor-the-geopolitics-of-submarine-cable-security/>.

[18] ibidem.

governance internazionale ancora troppo poco chiara[19]. Considerazioni di questo tipo sicuramente pongono l'accento sulla necessità di migliorare la produzione normativa internazionale in materia che, tuttavia, deve confrontarsi con alcune sfide singolari legate principalmente all'ambiguità delle minacce odierne. Una di queste è la difficoltà a identificare la colpevolezza normativa di autori che compiono un'azione offensiva contro infrastrutture di questo tipo, proprio perché è complesso individuare già i soli criteri soggettivi per l'imputazione della responsabilità. Si pensi ancora una volta ai danneggiamenti che hanno interessato Nord Stream 1 e Nord Stream 2, tutte le accuse di colpevolezza avanzate sinora appartengono esclusivamente al terreno delle congetture. Se poi l'aggressione dovesse concretizzarsi sotto forma di attacco informatico – come un'attività di hacking contro la gestione remota dei sistemi informatici a cui sono collegati i cavi – il problema diventerebbe sempre più complesso, date le difficoltà che l'ordinamento giuridico internazionale incontra in materia di cyber attacchi. Queste riflessioni rinviano all'odierno gap esistente tra lo sviluppo esponenziale della cultura della tecnologia, che si sviluppa continuamente verso nuove forme, e l'andamento lineare della cultura dell'uomo e delle scienze sociali, che non riesce a stare al passo con ciò che accade[20].

7. Quali evoluzioni nel Mare Mediterraneo?

Guardando alle tendenze della connettività dell'Europa[21] con le altre regioni del mondo, vengono individuate alcune aree strategiche: l'Oceano Atlantico, il Mare del Nord e il Mare Mediterraneo. I primi due sono fondamentali per i collegamenti transatlantici, mentre, il secondo per i collegamenti con Africa, Asia e Medio Oriente. Nello specifico[22], il Mare Mediterraneo rappresenta, oggi, un'area di collegamenti in forte crescita, soprattutto come corridoio verso Sud con riferimento all'Africa[23], e come corridoio verso Est con riferimento al Medio Oriente[24]. Riguardo ai punti di atterraggio dei cavi sulle coste del Mediterraneo[25], si distingue un particolare hub francese, ovvero, Marsiglia. In generale, si può affermare che l'Europa sta aumentando il suo rilievo come centro di connettività dell'intero pianeta, grazie ai recenti investimenti che

[19] L. Burdette, *Leveraging submarine cables for political gain: U.S. responses to Chinese strategies*, Journal of public & international affairs – Princeton University, 2021, consultabile su: <https://jpia.princeton.edu/news/leveraging-submarine-cables-political-gain-us-responses-chinese-strategy>.

[20] A. Azhar, *Exponential. How accelerating technology is leaving us behind and what to do about it*, Penguin Random House, Londra, 2021, pp. 1-7.

[21] In questa circostanza si intende l'Europa in quanto continente. Per approfondimenti cfr.: *Submarine Cable Map 2022*, consultabile su: <https://www2.telegeography.com/>.

[22] Per approfondimenti cfr.: P. Christian, *A 2022 update on interconnection geography*, Telegeography Blog, 2022, consultabile su: <https://blog.telegeography.com/>.

[23] Specificamente il Nord Africa.

[24] La connettività con l'Asia meridionale ha subito un lieve calo negli ultimi due anni.

[25] Per i collegamenti transatlantici, invece, risulta essere centrale il Regno Unito.

hanno riguardato e stanno riguardando la costruzione di cavi sottomarini che coinvolgono il Mediterraneo per giungere a Sud e a Est. L'incremento del numero dei cavi, secondo gli esperti, deve essere letto anche come dato positivo in funzione dell'aumento della resilienza della connettività europea. Cioè, nel caso in cui si verificassero danni a cavi che interessano l'Europa, una sovrabbondanza di cavi aumenterebbe le opzioni di connettività, dunque, si vedrebbero in una certa misura migliorate le performance in termini di capacità di ripresa.

8. Conclusioni

Carl Schmitt ha scritto: «L'uomo ha del suo "spazio" una determinata coscienza, soggetta a grandi mutamenti storici. Alle varie forme di vita corrispondono spazi altrettanto eterogenei»[26]. Attualmente, gli attori internazionali stanno prendendo sempre più coscienza di quella che è la quinta dimensione della conflittualità, ovvero, lo spazio cibernetico. Non solo, stanno anche imparando a cogliere la trasversalità strategica di questa dimensione con gli altri quattro domini[27]. I cavi sottomarini delle telecomunicazioni stanno esplicitando questa trasversalità giacché, data la costituzione dei cavi e le corrispondenti varie modalità con cui essi potrebbero essere sottoposti a un attacco, incarnano il tallone d'Achille del dominio cibernetico che può essere colpito con risorse e tattiche tipiche di più dimensioni della conflittualità. Tant'è che un cavo può essere colpito sia mediante armi digitali sia mediante armi fisiche. Queste ultime rinviano particolarmente alla spazialità della dimensione in cui i cavi sono collocati, cioè, il mare. Non a caso, in vista della protezione dei cavi sottomarini, gli Stati sono chiamati a rafforzare le proprie misure e strategie difensive in materia di sicurezza informatica e di sicurezza marittima. Particolare attenzione deve essere prestata alle minacce relative all'intercettazione dei cavi per la sottrazione di dati a fini di intelligence. Una pratica di spionaggio connaturata all'esistenza dei cavi ma che, con l'era digitale, può assumere contorni estremamente fatali. Un altro aspetto nodale riguarda il progresso scientifico e i materiali di fabbricazione dei cavi: la tendenza a integrare terre rare nella produzione dei cavi in fibra ottica, deve essere un monito sui rischi legati allo strapotere cinese nell'industria di questi elementi strategici. In sostanza, la criticità di tali infrastrutture si sta riscoprendo in seguito agli sviluppi della guerra tra Russia e Ucraina. Soprattutto, appare evidente che la Federazione Russa è lo Stato che, insieme alla Repubblica Popolare Cinese, ha ben compreso da tempo le potenzialità e le fragilità della quinta dimensione della conflittualità. Al contrario, gli Stati occidentali si sono dimostrati tardivi nella maturazione di questa consapevolezza. Con chiaro riferimento ai cavi sottomarini, lo dimostrano la mancanza di strategie coordinate di lungo periodo tra i diversi Paesi occidentali e l'assenza di politiche esplicite sulla salvaguardia dei cavi a livello delle istituzioni dell'Unione Europea, i cui Stati membri, nel frattempo, stanno provvedendo a sanare questa carenza attraverso strategie interne. Per esempio, la

[26] C. Schmitt, *Terra e Mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, Adelphi edizioni, Milano, 2002, p. 57.

[27] *Dominio terrestre, dominio marittimo, dominio aereo, dominio spaziale.*

Francia si sta dotando di droni e robot subacquei per compiere una sorveglianza in estreme profondità. Invece, in Italia, la Marina Militare ha firmato un protocollo d'intesa con la società di telecomunicazioni Sparkle che mira a proteggere i cavi sottomarini attraverso attività operative e di ricerca condivise. Da ultimo deve essere segnalato che l'Europa sta crescendo come centro di connettività per le altre aree del mondo. Guardando la geografia della distribuzione dei cavi sottomarini, si può notare come il Mare Mediterraneo sia cruciale per l'implementazione della connettività di Africa, Medio Oriente e Asia, anche perché offre grandi possibilità di diversificare le rotte geografiche delle reti sottomarine. Con tale riguardo, un esempio arriva da Google che sta lavorando unitamente a Sparkle e OmanTel per costruire due sistemi di cavi sottomarini, Blue e Raman[28], con l'obiettivo di collegare Medio Oriente, Europa meridionale e India senza passare per l'Egitto. Nello specifico, Blue collegherà Italia, Francia, Grecia, Israele e Giordania, mentre Raman, partendo proprio dalla Giordania, collegherà Arabia Saudita, Gibuti e Oman, fino ad arrivare in India. Sempre in un'ottica di diversificazione, il cavo Blue partirà da Genova e non dalla più consueta Marsiglia. Un'altra stazione italiana di atterraggio in crescita si appresta a essere Mazara del Vallo, EXA Infrastructure[29] ha scelto di consolidare la struttura di atterraggio della città siciliana sia per renderla più sostenibile sia per rilanciare la sua posizione come strategica per il traffico dati dentro e fuori l'Europa. In definitiva, ancora una volta il Mediterraneo insegna l'"importanza del mare" come spazio vitale e richiama l'attenzione sulla sua rilevanza negli equilibri geopolitici del mondo intero. Infatti, avendo compreso che i cavi sottomarini sono una infrastruttura critica da attenzionare sempre di più, appare chiaro come il controllo dei cavi nel Mediterraneo sarà un elemento cruciale nel gioco geopolitico del confronto internazionale.

[28] P. Brodsky, The Blue and Raman cable systems stand out. Here's why. TeleGeography Blog, 2021, consultabile su: <https://blog.telegeography.com/google-blue-and-raman-cable-systems>.

[29] EXA prepares for subsea cable growth in Italy, Subtelforum, 2022, consultabile su: <https://subtelforum.com/exa-prepares-for-subsea-cable-growth-in-italy/>.

FONTI PRINCIPALI

Atlantic Cable, consultabile su: <https://atlantic-cable.com/>.

A. Azhar, *Exponential. How accelerating technology is leaving us behind and what to do about it*, Penguin Random House, Londra, 2021.

A. Bilal, Hybrid warfare – New threats, complexity, and ‘trust’ as the antidote, *Nato review*, 2021, consultabile su: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/11/30/hybrid-warfare-new-threats-complexity-and-trust-as-the-antidote/index.html>.

A. Blum e C. Baraka, *Sea change*, *Rest of World*, 2022, consultabile su: <https://restofworld.org/2022/google-meta-underwater-cables/>.

P. Brodsky, The Blue and Raman cable systems stand out. Here’s why. *TeleGeography Blog*, 2021, consultabile su: <https://blog.telegeography.com/google-blue-and-raman-cable-systems>.

C. Bueger, T. Liebetrau T., J. Franken, *In-depth analysis. Security threats to undersea communications cables and infrastructure – consequences for the EU*, European Parliament, Brussels, 2022.

L. Burdette, *Leveraging submarine cables for political gain: U.S. responses to Chinese strategies*, *Journal of public & international affairs – Princeton University*, 2021, consultabile su: <https://jpia.princeton.edu/news/leveraging-submarine-cables-political-gain-us-responses-chinese-strategy>.

S. Carrell, *Shetland loses telephone and internet services after subsea cable cut*, *The Guardian*, 2022, consultabile su: <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/oct/20/shetland-loses-telephone-internet-services-subsea-cable-damaged>.

P. Christian, *A 2022 update on interconnection geography*, *Telegeography Blog*, 2022, consultabile su: <https://blog.telegeography.com/>.

CISA, *NIPP 2013: Partnering for Critical Infrastructure Security and Resilience*, consultabile su: <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/national-infrastructure-protection-plan-2013-508.pdf>.

Erbium, *Royal Society of Chemistry*, consultabile su: <https://www.rsc.org/periodic-table/element/68/erbium>.

European Commission, Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0576&from=EN>.

V. Francola e G. A. Mensah, L'industria dei cavi sottomarini: qualche elemento introduttivo, in A. Perrucci (a cura di), *Industria dei cavi sottomarini. Tendenze di mercato e geopolitica*, Passigli Editore, Firenze, 2022.

M. Gre., *Le sabotage d'un câble de fibre optique près d'Aix-en-Provence perturbe l'Internet mondial*, La Provence, 2022, consultabile su : <https://www.laprovence.com/actu/en-direct/6940703/le-sabotage-dun-cable-de-fibre-optique-pres-daix-en-provence-perturbe-linternet-mondial.html>.

A. Satariano, *How the Internet travel across oceans*, New York Times, 2019, consultabile su: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/03/10/technology/internet-cables-oceans.html>.

C. Schmitt, *Terra e Mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, Adelphi edizioni, Milano, 2002.

J. Sherman, *Cyber defense across the ocean floor: the geopolitics of submarine cable security*, Atlantic Council, 2021, consultabile su: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/cyber-defense-across-the-ocean-floor-the-geopolitics-of-submarine-cable-security/>.

Submarine Cable Map 2022, consultabile su: <https://www2.telegeography.com/>.

Subteforum, *EXA prepares for subsea cable growth in Italy*, Subteforum, 2022, consultabile su: <https://subteforum.com/exa-prepares-for-subsea-cable-growth-in-italy/>.

The Economist, *Vladimir Putin says the world's energy infrastructure is "at risk"*, The Economist, 2022, consultabile su: <https://www.economist.com/international/2022/10/20/vladimir-putin-says-the-worlds-energy-infrastructure-is-at-risk>.

T. Worzyk, *Submarine power cables. Design, installation, repair, environmental aspects*, Springer, Berlin, 2009.

Intersezioni

Donna-vita-libertà: le proteste per la rivoluzione, che lacerano l'Iran

Luciana Borsatti

Scrittrice e giornalista ANSA - corrispondente dal Cairo e da Teheran

"Woman-life-freedom: revolution protests tearing Iran apart"

Abstract

Beyond the estimates on the residual consistency of the Islamic Republic's internal supporters, it is a fact that the protests of the recent months have highlighted a sidereal distance between its elderly leadership, sponsor of a ruthlessly repressive line, and its grandchildren. The movement goes far beyond the rejection of the compulsory hijab, and claims a long series of rights denied for decades: from dancing and kissing freely in the streets to the dignity humiliated by poverty and exploitation, up to the defence of the environment. This generation has not known the violence of the 1979 revolution and the deprivations of the long Iran-Iraq war of the 1980s. But women were the first actor to mobilize the protests, the same women who are penalized by a patriarchal culture that dies hard, and by a regulatory system inspired by the Islamic law that penalizes them in all fields of their life. Besides, "we don't need leaders who come from outside – says a representative of the Iranian community in Italy – because our leaders are in prison and our new ruling class has long been formed in civil society".

I Mondiali di calcio del Qatar ci hanno offerto a fine novembre 2022 un'immagine paradigmatica di quanto oltre due mesi di proteste in Iran - innescate dalla morte della giovane Masha Amini, in stato di arresto da parte della polizia morale, abbiano profondamente diviso il Paese. Dopo essersi rifiutati di cantare l'inno nazionale al primo incontro sul campo, in solidarietà con le proteste in corso nel loro Paese, e poi averlo solo mormorato all'esordio delle due partite successive per evidente timore di subire ritorsioni in patria, i giocatori della Nazionale iraniana si sono visti arrivare le immagini di manifestanti che esultavano in patria per la loro sconfitta 1-0 con gli Usa. I paradossali festeggiamenti per quella sconfitta subita dal nemico geopolitico di sempre della Repubblica Islamica hanno coinvolto diverse città dell'Iran. Questo almeno secondo le testimonianze video subito messe in rete da quella potentissima macchina da guerra mediatica che, fin dall'esordio delle proteste il 16 settembre 2022, ha saputo rilanciare e amplificare le notizie e le immagini dei cortei e della repressione, superando i quotidiani blocchi di internet messi in atto dalla Repubblica Islamica proprio per ostacolare i manifestanti e le loro comunicazioni con il mondo esterno. Nel clima di massima politicizzazione che questi Mondiali hanno avuto su vari fronti, le proteste in Iran e la lunga serie di lutti per le centinaia di persone che vi avevano perso la vita sono state per i primi dieci giorni sotto i riflettori. Dalla tifoseria iraniana sugli spalti, divisa tra chi sosteneva la Nazionale a chi pensava che questa fosse ormai soltanto l'emblema di un regime destinato ad essere travolto dall'onda delle proteste, fino a quei surreali festeggiamenti di una sconfitta, la competizione in Qatar ha dato appunto l'immagine di un Paese profondamente percorso da fratture apparentemente insanabili sul piano politico, sociale e generazionale. Quest'ultima ondata di proteste, che al momento in cui scriviamo durano da oltre due mesi e mezzo, è solo l'ultima di una lunga serie che ha accompagnato la storia della Repubblica Islamica dalla sua fondazione nel 1979, con i picchi di maggiore politicizzazione in quelle degli studenti del 1999, seguite alla chiusura di vari giornali riformisti proprio mentre era in carica il presidente riformista Mohammad Khatami, e nel movimento Verde che nel 2009 contestava i risultati ufficiali delle presidenziali, che avevano sancito la vittoria di Mahmoud Ahmadinejad sul riformatore Mir Hossein Mousavi. La firma dello storico accordo sul nucleare dell'agosto del 2015, in cui Teheran aveva accettato di limitare le proprie attività nel settore in cambio della revoca delle sanzioni, aveva dato vita a manifestazioni di esultanza nelle strade, dove si inneggiava non solo all'artefice dell'accordo con le sei potenze mondiali, l'allora ministro degli Esteri Javad Zarif, ma anche agli stessi Mousavi e Khatami. A dimostrazione del fatto che chi approvava quell'accordo, e la conseguente apertura dell'Iran all'Occidente, sperava anche nella possibilità di una riforma interna del sistema. Ma quelle speranze si sono spente molto presto con l'inizio della presidenza Usa di Donald Trump, sempre critico sull'accordo siglato dal predecessore Barack Obama, e con la sua decisione, nel 2018, di abbandonare l'accordo sul nucleare e di imporre all'Iran la sua politica di "massima pressione". Quelli successivi sono stati anni di grave crisi e impoverimento anche per le classi medie, e di nuove ondate di proteste che, innescate da motivi economici, in cui concorrevano sia le sanzioni Usa (assecondate nei fatti anche dall'Europa) sia un sistema di potere accusato di arricchimenti illeciti e corruzione, sono sfociate in slogan e accuse sempre più radicali contro la legittimità stessa della Repubblica Islamica. Fino al novembre del 2019 quando, in una

dozzina di giorni, la dura repressione guidata dalle Guardie della rivoluzione (i cosiddetti Pasdaran) avrebbe mietuto, secondo fonti anonime interne al ministero dell'Interno citate dalla Reuters, ben 1500 vittime. Sono stati quei terribili lutti del mese di Aban, insieme all'abbattimento per errore di un aereo civile ucraino da parte della contraerea iraniana, nella fase di grande tensione seguita all'assassinio in Iraq, su ordine di Trump, del generale dei Pasdaran Qassem Soleimani, a cambiare per sempre l'atteggiamento della maggioranza degli iraniani nei confronti del sistema. Un cambiamento evidenziato dall'affluenza al voto del solo 49% per le presidenziali del 2021, la più bassa nella storia della Repubblica Islamica, e una vittoria dell'ultraconservatore Ebrahim Raisi, sostenuto dalla Guida Ali Khamenei, con il 72% dei voti. Numeri che evidenziano come lo zoccolo duro dei sostenitori della Repubblica Islamica, che esiste non solo nell'élite militare ed economica al potere, ma anche tra i ceti medi più religiosi o nazionalistici e negli strati popolari delle aree rurali e delle città più conservatrici, si sia nel frattempo assottigliato. E probabilmente continui a farlo. Questa contestualizzazione storica non è sempre gradita da quegli attivisti iraniani che, in patria come nella ultimamente iperattiva diaspora all'estero, oggi non vogliono più saperne né di un potenziale ritorno di Usa e Iran all'accordo sul nucleare, a lungo negoziato tra mille ostacoli con la presidenza Biden, né di un possibile ruolo di mediazione dell'area riformista, ormai equiparata senza appello a quella conservatrice. Ma per un osservatore esterno e terzo resta fondamentale per capire le dinamiche delle proteste del presente.

1. Manifestanti senza leader, ma uniti per ottenere i diritti fondamentali

Come si diceva, al di là delle stime sull'effettiva consistenza dei sostenitori interni della Repubblica Islamica, è un dato di fatto che le proteste di questi mesi abbiano evidenziato una distanza siderale tra la sua anziana leadership e la generazione dei nipoti, che urlano lo slogan «Donna, vita e libertà» nelle strade e nelle università. E che, come nelle parole della canzone Baraye di Shervin Hajipour, l'inno struggente delle #IranProtests2022, vanno ben oltre la ribellione contro l'obbligo del velo, per rivendicare una lunga serie di diritti da decenni negati: dal ballare e baciarsi liberamente nelle strade alla dignità umiliata dalla povertà e dallo sfruttamento, fino alla difesa dell'ambiente e delle specie in estinzione. “Non capisco quello che dicono e loro non capiscono quello che io dico. Non importa quanto mi sforzi, non ci riesco”, diceva un anonimo inquisitore, esperto di interrogatori con gli oppositori politici, secondo un articolo del The Guardian[1] del 7 novembre. Una citazione rivelatrice delle difficoltà che le autorità iraniane avevano nel comprendere le ragioni profonde della rivolta di tanti ventenni e adolescenti dopo la morte di Masha Amini. Una generazione che non ha conosciuto le violenze della rivoluzione e le privazioni della lunga guerra Iran-Iraq degli anni Ottanta, e che rivendica le stesse libertà, anche di divertirsi, dei propri coetanei all'estero. E che la forza delle donne ha per prima mobilitato, perché le iraniane sono sì penalizzate da una cultura patriarcale e maschilista

[1] P. Wintour, Row brews in Iran over use of its drones in Ukraine war by Russia, The Guardian, 2022, consultabile su: <https://bit.ly/3UqOyNd>.

dura a morire, e da un sistema normativo ispirato alla legge islamica che le penalizza in tutti i campi della vita pubblica e privata. Ma sono anche abituate a combattere da sempre, con ostinazione e grazie anche a un alto livello di istruzione, per ritagliarsi spazi sempre più ampi di autonomia nella famiglia e nella società. “Non abbiamo bisogno di leader che vengano da fuori, osservava in un dibattito pubblico un’esponente della comunità iraniana in Italia che si faceva portavoce dei manifestanti, perché i nostri leader stanno nelle carceri e la nostra nuova classe dirigente si è formata da tempo nella società civile”. Una risposta indiretta a quanti individuano un limite fondamentale del movimento proprio nell’assenza di una leadership e soprattutto di una strategia politica per il presente come per il futuro. E un’affermazione che risponde al vero, per la grande maturità della società civile iraniana, ma che non basta a coprire i vuoti che ancora restano tra le file dei coraggiosi manifestanti che continuano a rischiare il carcere e la vita sotto il fuoco della repressione o nei sommari processi che si concludono anche con la condanne alla pena di morte nei tribunali. Nel momento in cui scriviamo non è infatti ancora scesa in piazza quella maggioranza silenziosa che probabilmente simpatizza per i manifestanti (fra i quale molti dei loro genitori) né le proteste si sono saldate con un movimento di lavoratori capace di fare massa critica con scioperi più diffusi di quelli registrati finora.

2. La narrativa del nemico esterno e il fantasma dei separatismi etnici

È certo invece che queste proteste prevalentemente giovanili e urbane preoccupano le autorità iraniane quando diventano di massa nelle quattro regioni a maggioranza curda (questa l’origine etnica di Masha ‘Jina’ Amini) o nel Sistan e Baluchistan, aree di confine di cui si temono le possibili tentazioni separatistiche. Non è un caso che proprio in queste regioni si siano registrato le maggiori concentrazioni di vittime tra le circa 450 documentate, al 29 novembre, da Iran Human Rights: l’Ong basata a Oslo vi conta anche 60 minori e 29 donne (cui vanno aggiunti, secondo fonti ufficiali, una sessantina di agenti delle forze dell’ordine). Nelle regione curde in particolare sarebbe stato posto un vero e proprio stato d’assedio, dopo che l’Iran ha bombardato più volte le basi di quelli che considera “gruppi separatisti” rifugiati in territorio iracheno, ottenendo poi da Baghdad la collaborazione richiesta per assicurare la sicurezza ai propri confini. Che anche il separatismo curdo e dei baluchi abbia fomentato le proteste in Iran fa parte della narrativa della Repubblica Islamica, le cui autorità continuano ad attribuire agli storici nemici esterni, Usa e Israele in primis, la paternità dei disordini interni. D’altra parte, anche il settimanale americano Newsweek[2] segnalava, a inizio dicembre, il rischio di un aumento della violenza nelle regioni curde e del Sistan, Baluchistan, dove è più facile l’accesso ad armi provenienti da oltre confine. Ma anche in questo caso gli attivisti si oppongono a questa narrativa, sostenendo da una parte il carattere pacifico delle proteste e dall’altra l’intento, comune a tutti i manifestanti, di condurre la loro lotta per la “rivoluzione” salvaguardando l’unità di tutto il Paese, composto da un mosaico

[2] T. O’Connor, As Iran Unrest Turns to Armed Clashes, Government Prepares Fight to Survive, NewsWeek, 2022, consultabile su: <https://bit.ly/3OWr4OX>.

di etnie in cui la componente persiana rappresenta solo la metà circa della popolazione.

3. I vertici iraniani faticano a capire, mentre le diplomazie condannano

Resta comunque il fatto che, dopo due mesi e mezzo, le autorità iraniane non sono ancora riuscite a liberare strade e università dai manifestanti, mentre questi ultimi non sembrano avere la forza di rovesciare da soli la Repubblica Islamica. E resta ai vertici della Repubblica Islamica l'apparente assenza di ogni sforzo per comprendere le profonde ragioni interne che spingono chi protesta ad attendersi non più riforme ma una definitiva "rivoluzione". Non che siano mancati in realtà, anche nello spazio pubblico, gli inviti alla moderazione. A fine novembre sul quotidiano riformista Sharq, per esempio, l'ex deputato Ahmad Mazani sosteneva che "l'unica soluzione alle proteste nel Paese è il dialogo" e che, se non si prende quella strada, "aumenteremo i problemi interni e creeremo le basi per interventi stranieri". Quegli stessi che del resto pochi giorni prima ipotizzava, sempre su Newsweek[3] Mark Dubowitz, presidente della Foundation for Defence of Democracies di Washington. In attesa di una posizione più decisa di Biden a sostegno delle proteste in Iran, scriveva il "falco" anti-iraniano, "Israele dovrebbe prendere l'iniziativa", in quanto dotato di un'intelligence con le "migliori capacità all'interno dell'Iran per sostenere praticamente le proteste". Da qui un piano per pilotare il movimento e "indebolire" il regime, premessa per un "Iran libero". Tutto questo mentre Israele continuava a opporsi al ritorno degli Usa all'accordo del 2015, e si preparava ad attacchi militari contro le strutture nucleari del Paese, che nel frattempo hanno ripreso a pieno ritmo l'arricchimento ad alti livelli dell'uranio, con una esercitazione area congiunta con gli Usa. Israele "non dovrebbe perdere l'occasione, concludeva l'articolo, di sostenere le centinaia di migliaia di iraniani che lottano per abbattere la Repubblica islamica". Quanto alla diplomazia europea, che pur ha continuato a lavorare per il ripristino di quell'accordo sul nucleare che avrebbe perlomeno il merito di chiudere il capitolo tuttora aperto della possibile militarizzazione del programma nucleare iraniano, importanti segnali di avvertimento a Teheran non sono mancati: da due round di sanzioni della Ue contro circa 140 tra individui e altri soggetti accusati di violare i diritti umani a prese di posizione particolarmente dure, a sostegno delle proteste e contro la repressione, da parte di Francia e Germania in particolare. Quanto all'Italia, ha sempre tenuto un canale diplomatico aperto con Teheran anche nei momenti di maggiore tensione internazionale, puntando sui rapporti economici rimasti (meno 500 milioni di euro di interscambio nei primi nove mesi del 2022, contro i quasi 1.500 della Germania) e su quelli culturali. Sarà il futuro a dirci se le #IranProtests2022 segneranno un nuovo capitolo per l'Iran anche nei rapporti con il nostro Paese.

[3] J. Nagel, M. Dubowitz, Israel Has a Role to Play in Helping Iran's Protesters | Opinion, 2022, consultabile su: <https://bit.ly/3VOoDAe>.

FONTI PRINCIPALI

J. Nagel, M. Dubowitz, Israel Has a Role to Play in Helping Iran's Protesters | Opinion, 2022, consultabile su: <https://bit.ly/3VOoDAe>.

T. O'Connor, As Iran Unrest Turns to Armed Clashes, Government Prepares Fight to Survive, NewsWeek, 2022, consultabile su: <https://bit.ly/3OWr4OX>.

P. Wintour, Row brews in Iran over use of its drones in Ukraine war by Russia, The Guardian, 2022, consultabile su: <https://bit.ly/3UqOyNd>.

Intersezioni

Le nuove frontiere dell'intelligenza economica

Pino Pisicchio

Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato - Università degli Studi Internazionali (UNINT)

Felice Ungaro

Medico, studioso dell'applicazione degli algoritmi alla medicina e della conseguente dimensione economica

"The new borders of economic intelligence"

Abstract

In recent years, we are witnessing a transition from an information age to a knowledge age, marked by an increasing role of economic intelligence, Big Data, and increasingly cutting-edge digital technologies. This context, characterized by new horizons, new issues on the level of law, and the exponential speed of transformation of new technologies, challenges liberal democracies. In facing the major digital Players, both Italy and the Eu have primary to take concrete action on civil rights, privacy and the infosphere's protection. Thus giving political meaning to the Union itself and avoiding subalternity to China and the United States.

1. Un nuovo storytelling per l'intelligenza economica

Ci sono molte buone ragioni, in primis la responsabilità politica, per aggiornare e alimentare il dibattito pubblico sulle piattaforme digitali. Approfondire questi temi non è solo strategico, vista la diffusione dei termini nel lessico comune come Big Data ed intelligenza artificiale, al servizio delle innumerevoli applicazioni che ruotano intorno al cittadino, ma necessario per farne comprendere l'utilità come sviluppo individuale e di sistema in un contesto gestionale adeguato. Infatti l'intelligenza economica può essere considerata come l'anima pulsante di un qualsiasi sistema, città, regione o Paese in grado di consentire, attraverso la gestione "organizzata" dei dati, di migliorare lo stato economico-finanziario e quindi sociale di un intero popolo. Spiegata in termini semplici non è altro che l'acquisizione ben strutturata e rappresentata del dato (data analytics, data virtualization, data scientist, data governance, ecc) o, per gli addetti ai lavori, dei Big Data, che metterebbero le aziende, le imprese, il settore produttivo e non solo, come il settore sanità dove lo stesso Metaverso sta prendendo piede, nella condizione di migliorare notevolmente il loro grado di performance ed utilizzare strategie innovative come il prevedere tendenze ed anticipare i risultati con l'obiettivo di essere competitivi rispetto ad altri Paesi, in un contesto, tra l'altro, dove la stessa globalizzazione è entrata in una profonda crisi di rivisitazione. E' chiaro che se da un lato è importante far comprendere al cittadino l'importanza dei dati e della loro funzione come visione strategica, dall'altro tale condizione richiederebbe, da parte delle istituzioni, l'adozione quanto prima di un cloud pubblico per contenere tutti i nostri dati sensibili per la "nostra sicurezza". Si tratta di dati inerenti la nostra sfera privata, dalla sanità, all'anagrafica, alla giustizia, ai trasporti, che oggi restano esposti alle ingerenze di stati stranieri dove oggi sono depositati "fisicamente" nei cloud che trovano spazio in territori anche remoti. Un cloud nazionale o europeo, oltre a meglio garantire la tutela dei big data nazionali, aiuterebbe a promuovere la riappropriazione dell'economia, restituendola al territorio e migliorando il suo livello d'integrazione con il mondo del web. Per rendere competitivo e cooperativo un qualsiasi asset organizzativo è necessario strutturare e gestire in maniera sistemica e professionale i dati che renderanno l'informazione un potente strumento di governo. Tesi tra l'altro sostenuta da due economisti del calibro di Friedrich von Hayek e Ludwig von Mises che ponevano l'informazione come il bene strategico ineludibile per la sopravvivenza di una organizzazione sia come leva interna per supportare i processi decisionali, sia per migliorare la competitività dell'impresa. Processo culturale che necessariamente va esteso dal sistema di una qualsiasi organizzazione a Paesi che intendono gestire il livello di competitività Glo-Cale più che Glo-Bale, considerando che il "cambiamento strutturale" di una nazione e quindi la forza che esprime è legato come si sa alle condizioni finanziarie e alla produzione di materie prime provenienti proprio dalle comunità locali, nei confronti di un feroce commercio internazionale globalizzato. In un modo globalizzato, ancor di più se è in profonda crisi, l'intelligenza economica, espressione anche di una forte integrazione pubblico-privato, non può prescindere da un approccio sistemico e quindi far agire simultaneamente la competitività e la cooperazione in quella che può definirsi come la

Next Coopetition Strategy[1], dove la competizione e la cooperazione agiscono simultaneamente per raggiungere obiettivi comuni e di sistema, vuoi che si parli di un'organizzazione o del sistema Paese. Se l'Europa e l'Italia, fossero in grado di sviluppare un dibattito filosofico-culturale e quindi politico sull'argomento nelle sedi istituzionali competenti e ancor di più se non si riuscissero a dotarsi di sistemi o piattaforme democratiche tali da interpretare le tendenze culturali, della finanza e della relativa economia digitale nell'era della globalizzazione, si darebbe sempre più spazio all'erosione sociale ed economica tra l'altro già avviata. Lasciando sempre più campo libero ai giganti del web, i quali possiedono già molti dei nostri dati consentendogli, in maniera costante e consistente, grazie all'ultima novità di Zuckerberg il Metaverso in maniera più accattivante, di scavare ancora di più nella nostra mente, nelle nostre vite e nella società pubblica. Se poi si da uno sguardo alle città che si stanno orientando verso le cosiddette smart city o "città intelligenti" con incremento di piattaforme come l'internet delle cose (Internet of things- IoT-) e l'internet delle persone (Internet of people - IoP-), dove tutto è collegato, si può facilmente comprendere che il processo di digitalizzazione sociale è già in essere. Le Istituzioni sono indietro rispetto ai soggetti privati che incalzano e pian piano si sostituiscono alle funzioni pubbliche con l'obiettivo di essere l'unica realtà con cui confrontarsi tanto che le "città intelligenti" cedono tutti i dati alle società d'informatica per gestire online i servizi richiesti. Si sta perdendo senso di competitività, in termini di crescita personale e di skills professionale dei cittadini, e di cooperazione rispetto ad altre realtà che siano esse organizzazioni aziendali, comuni, città, regioni o stato. Un sistema che pensa di "fare sistema" solo perché a vario titolo è connesso non è in linea con i principi su citati, di una stretta sinergia di collaborazione e cooperazione che consentono di evolvere sia come persona che come contesto. Infatti, l'attuale approccio li fa apparire come città intelligenti, strumento non di crescita partecipativa dei cittadini e del sistema che li ha generati, ma utili per le aziende private di alcune settori che monopolizzano sempre di più il dato per farne aumentare il loro business. Una realtà che va regolamentata nella sua giusta dimensione culturale, tecnologica ed economica rispetto al core business dei giganti tecnologici delle websoft. Appare, dunque, necessario definire in tempi coerenti con la necessità di un contesto in velocissimo cambiamento, un sistema strutturato del dato, anche attraverso una piattaforma di "genesì nazionale", come del resto avviene in tutti i Paesi con una vision strategica dell'uso della tecnologia digitale. L'intelligenza economica scende in campo nel momento in cui i dati devono dare un risultato utile ed essere usati, appunto, in maniera "intelligente". Per farlo devono essere sottoposti ad un attento lavoro di analisi che ne verifichi l'attendibilità e a quel punto l'informazione, se la si allinea e integra al problema da risolvere e al relativo contesto con criteri ed elementi precisi, prende la forma di una nuova conoscenza, finalizzata alle decisioni da prendere, specialmente in un momento storico come quello attuale da affrontare.

[1] Si veda a proposito delle Attività di Next Coopetition Strategy: <https://www.linkedin.com/in/necos/recent-activity/>.

2. Dall'era dell'informazione a quella della conoscenza: tra sfide e opportunità

Attraversiamo una fase di transizione dall'era dell'informazione a quella della conoscenza. L'acceleratore di tale processo è l'intelligenza economica. Questa disciplina, figlia della globalizzazione dei mercati, deve poi necessariamente misurarsi con l'infosfera e le sue declinazioni, che sono quelle dei media tradizionali (gli old media, come la tv e la carta stampata) ma anche dei new media incastonati nel cyberspazio di internet e delle comunicazioni digitali. Il termine "infosfera", coniato da Alvin Toffler negli anni '80, trova un' importante affermazione nel lavoro del filosofo italiano Luciano Floridi, il quale svolge una originale ricerca sulla capacità dei media digitali di "formattare" la mente umana. La stessa percezione del mondo, il processo che conduce ogni persona al compimento di una scelta, sia commerciale ma anche politica, sono condizionati dalle tecnologie digitali. Le nuove tecnologie, peraltro, spesso agiscono in uno spazio che non riesce a definire contorni giuridici adeguati, consentendo ai grandi attori digitali- i cosiddetti Over The Top- di agire in un regime oligarchico e "legibus solutis", cioè al riparo da limiti di legge o in presenza di norme parziali ed obsolete rispetto alla loro velocità evolutiva e trasformativa. A ben vedere le liberaldemocrazie, gli ordinamenti giuridici che dichiarano il massimo livello di sensibilità nei confronti del diritto alla riservatezza, sono quelle dove quel diritto viene massimamente violato, ceduto con totale inconsapevolezza dagli stessi titolari alle piattaforme digitali che accolgono- e condividono immediatamente- dati sensibili concernenti dimensioni di intimità o sfere private legate alla finanza, alla sanità e altro ancora. È curioso registrare come l'infosfera annulli differenze culturali abissali, come possono essere quelle che caratterizzano un europeo rispetto a un cittadino asiatico: la filosofia greca, l'impronta religiosa giudaico-cristiana, il rinascimento, le rivoluzioni illuministe hanno consolidato nella cultura dell'occidente europeo (e statunitense) l'idea dell'antioriorità della persona umana rispetto anche alla forma-Stato, considerando quasi sacrale il diritto alla riservatezza, inteso come un prolungamento della personalità di ogni essere umano. A differenza della concezione occidentale quella orientale, d'impianto confuciano in particolare, antepone il bene della collettività a quella del singolo, relegando il diritto alla privacy in un ordine inferiore. In ragione di questo, infatti, è possibile che lo stato s'ingerisca nella vita privata del cittadino attraverso strumenti di controllo che vanno dallo smartphone alle telecamere disseminate per tutto il territorio nazionale e questo non solo in un contesto di regimi autoritari o autocrazie occhiate, ma anche nella moderna e filo-occidentale Singapore, forse la smart-city più avanzata del mondo, ma anche la più sorvegliata da centinaia di migliaia di smart-objects. La differenza tra un giovane cybernauta italiano che posta sui social le foto delle sue passioni e delle sue imprese, ignorando che nella rete tutto resta incistato ad imperitura memoria, ed un giovane singaporiano, aduso all'asportazione quotidiana del suo privato da parte delle autorità pubbliche, sta nel fatto che quest'ultimo è consapevole di non avere più privacy, l'italiano, invece, no. Nuovi orizzonti e nuove problematiche si affacciano sul piano del diritto, che rincorre con il fiato corto l'imprendibile velocità di trasformazione delle nuove tecnologie digitali. Innanzitutto perché l'infosfera è, per sua natura, sovranazionale e non riesce ad essere racchiusa nei recinti esclusivi di una legislazione nazionale. Gli stessi

apparati sanzionatori appaiono inadeguati e talvolta addirittura risibili: si pensi che il Testo Unico sulla privacy, che raccoglie le disposizioni in materia di dati personali, concepito con un decreto legislativo del 2003, ha visto la luce nel 2004. Più o meno al tempo degli avatar di second life: la preistoria. Ma quand'anche avessimo norme più recenti- come quelle di recepimento del regolamento del Regolamento Generale Europeo del 2016- sarebbero comunque norme e sanzioni nate già obsolete e non in grado di offrire garanzie di regolazione efficace, perché lo stesso iter legis sarebbe indubabilmente più lungo e macchinoso delle innovazioni che la tecnologia digitale è in grado di produrre con una velocità con cui la norma non riesce a competere. Ecco perché il digitale con le sue molteplici declinazioni come l'intelligenza economica, hanno bisogno di spazi più larghi che non il confine nazionale per potersi confrontare con i colossi americani e cinesi che il mondo ha imparato a conoscere come gli OTT. In altri termini: se la regolazione giuridica rischia, oltre un certo limite, di rivelarsi insufficiente, occorrerà attrezzarsi per essere player in questa grande partita mondiale, spezzando il duopolio Sino-Americano con un Over The Top europeo. E' un'esigenza fondamentale, almeno quanto quella di un esercito europeo, non solo per dare senso politico alla comunità degli stati che si riconosce nell'UE, ma anche perché senza, la presenza di ogni singolo stato europeo nell'infosfera, dal più grande al più piccolo, resterebbe subalterna se non meramente esornativa. Tematiche urgenti che, tuttavia, non sembrano trovare spazio nell'agenda della nostra politica

