ISSN 2724-2048

CSI REVIEW

RIVISTA DEL CENTRO STUDI INTERNAZIONALI. APPROFONDIMENTI STRATEGICI DAL 1992

LA SICUREZZA INTERNAZIONALE FRA STRATEGIE E TECNOLOGIE

ANNO II NUMERO 1

APRILE 2021

CSI REVIEW

PUBBLICAZIONE PERIODICA TRIMESTRALE DEL CENTRO STUDI INTERNAZIONALI

Numero curato dal Consiglio Direttivo e dal Comitato Esecutivo del CSI

PRESIDENTE Antonio Virgili

DIRETTORE Francesco Gaudiosi

COMPONENTI DIRETTIVO Stellamarina Donato

Alexander Virgili

COMPONENTI ESECUTIVO Fabrizia Candido

Aurelia D'Ambrosio

Francesco Generoso

Jacopo Scipione

Gregorio Staglianò

Edizione del Centro Studi Internazionali

www.csinternazionali.org

Napoli, Italia

CSI | CENTRO STUDI INTERNAZIONALI

SOMMARIO

La sicurezza internazionale tra strategie e tecnologie

NUMERO 3 ANNO 2021

04

ANTONIO VIRGILI

Editoriale

18

RICCARDO ALLEGRI

La "guerra ibrida" e l'"information warfare" di Mosca: il problema della sicurezza nello spazio dell'informazione

42

FRANCESCO GENEROSO

Terrorismo e pandemia: gli effetti del Covid-19 sul fenomeno jihadista

67

LORENZO REPETTI

La necessaria alleanza tra eccezionalismo securitario e progettualità politica. Un'analisi comparata della risposta francese alla minaccia terroristica tra guerra d'Algeria e stragismo islamista

87

EMANUELE ERRICHIELLO

Poteri speciali e sicurezza economica in Europa: il rafforzamento del golden power in risposta alle ultime crisi socio-economiche e alle trasformazioni politiche del capitalismo avanzato

102

FRANCESCO GAUDIOSI

Sicurezza internazionale e relazioni tra Stati: quali equilibri tra UE e Russia?

07

JACOPO SCIPIONE

The Lethal Autonomous Weapons Systems: A concrete example of AI's presence in the military environment

31

EMANUELE ODDI

Le agenzie d'intelligence in Africa Sub-Sahariana: storia e sviluppi contemporanei

57

GIULIA MACARIO

Dalla migrazione post-coloniale al terrorismo: capire il terrorismo jihadista nel contesto francese

78

LORENZO GIORDANO

La "geoeconomia" del Mekong: un caso di sicurezza non tradizionale

99

CARLO COMENSOLI

Un cervello borghese in un'anima socialista. Recensione de: "La ghianda e la spiga" di Giovanni Capurso

Editoriale

Antonio Virgili - Presidente del Centro Studi Internazionali

La sicurezza di popoli e territori, le strategie militari, le tecnologie ad esse connesse, stanno attraversando uno di quelle fasi periodiche di più intensa trasformazione, come quelle che videro lo sviluppo del mezzo aeronautico, poi di quello missilistico, del nucleare. Oggi si dispiegano perfezionamenti di precedenti tecnologie e tecnologie nuove, quelle basate, ad esempio, sull'Intelligenza Artificiale, sul laser e sui campi magnetici. Anche lo scenario mondiale dei produttori di armi sta lentamente cambiando, con una crescente presenza cinese; come riportato dal SIPRI, dal 2015 ad oggi delle dieci maggiori imprese produttrici di armi, tre sono cinesi e sono classificabili nel settore aeronautico ed elettronico. Sempre la Cina è tra i Paesi con il maggior incremento di spesa nel settore, sia pure ancora ben distanziata dagli USA. Ci si potrebbe però chiedere se tali statistiche che, in certa misura, "contano" navi, aerei, mezzi corazzati, ecc., siano ancora efficacemente descrittive delle potenzialità e delle strategie militari attuali, considerato che gli scenari di medio periodo vanno sempre più caratterizzandosi per le sofisticate tecnologie della comunicazione, dell'energia, dello spazio e di armi sempre meno convenzionali. Queste ultime sono in incubazione in laboratori di ricerca scientifica e tecnologica che possono apparire molto lontani da un uso bellico e dalle storiche fabbriche di armi dei precedenti conflitti mondiali. Mentre gli strumenti di guerra tradizionali, sino al periodo successivo agli anni '80, puntavano sulla rapidità e capacità distruttiva di massa, oggi l'approccio strategico risulta più vicino ad una delle riflessioni di Sun Tzu, secondo la quale: "*combattere e vincere cento battaglie non è prova di suprema eccellenza: la suprema abilità consiste nel piegare la resistenza (volontà) del nemico senza combattere*". Certo, molti conflitti locali sono ancora ampiamente legati alle tecnologie tradizionali ed a strategie novecentesche, o antecedenti, come la guerriglia. La dilatazione di spazio e tempo, tipiche della guerriglia sin da epoca napoleonica, è stata rinvigorita dalla disponibilità mediatica attuale, che è in grado di amplificare grandemente eventi locali e di diffonderli "in rete" con facilità. La guerriglia, quale caratteristica di guerra di piccoli gruppi settari, è risultata inevitabilmente contigua al terrorismo, che è stato sempre più individuato come potenziale fattore di minaccia della pace internazionale sin dagli anni '90 del secolo scorso, dopo gli eventi di Lockerbie. Tale contiguità ha, per altro, anche ostacolato i lavori per una definizione giuridica che riuscisse a distinguere tecnicamente il terrorismo dalle azioni di guerra, nel tentativo di separarlo da possibili giustificazioni ideologiche, religiose, etniche o di apparati di Stati sovrani.

Le innumerevoli tecnologie e le possibilità di diversificazione applicativa delle stesse, così come la probabile imminente discesa in campo di macchine androidi sempre più perfezionate, e costose, hanno modificato gli approcci strategici alla sicurezza ed al conflitto. La immaginata onnipotenza del nucleare, molto distruttivo e ancora poco

controllabile, è stata affiancata, e potrebbe essere forse sostituita, da quella di altre tecnologie più flessibili ed adattabili, che oramai possono più facilmente essere messe in campo senza rischi di autodistruzione e con minore "visibilità". La permanente corsa verso nuove tecnologie ed armi, iniziata sin dall'epoca della clava preistorica, proseguita con l'uso di frecce avvelenate, sino all'uranio impoverito, ai virus letali ed alle scariche immobilizzanti, lascia irrisolto il quesito sui contenuti e sugli obiettivi per i quali le guerre e gli scontri armati sono preparati. Per quali fini si va a caccia di beni materiali (territori, acqua, cibo, oro, petrolio) servono a garantire la sopravvivenza di gruppi e società, ad accrescere lo sviluppo, oppure per esibizioni di potere espansivo? La fluttuante visione securitaria, cioè la ricerca di sicurezza determinata dalla percezione di insicurezza, che periodicamente attanaglia Paesi e gruppi sociali, cosa è disposta a barattare in cambio della sicurezza? L'eccezionalismo americano (ma potrebbe esserne individuato anche uno cinese o indiano), cioè la persuasione radicata di essere i portatori di una nuova visione del mondo e di nuovi valori dai quali non si può prescindere, quali esiti può determinare? E, dato non secondario, esistono reali strategie di coesistenza per scenari di medio e lungo periodo? Osservando alcune scelte operate nell'area del vicino oriente negli ultimi decenni ci si potrebbe interrogare se tali strategie siano state formulate adeguatamente o se, piuttosto, i temi della sicurezza nazionale ed internazionale non siano tornati ad essere prevalentemente elemento di contesa tra élites con visioni non sempre omogenee: cioè i vertici militari, i rappresentanti politici, i gruppi economico-finanziari, i vertici religiosi (per le teocrazie). Le guerre totali, infatti, sembrano essere state sostituite dalle tante guerre locali, o regionali, e dalle azioni terroristiche.

Nell'immediato secondo dopoguerra, tra i primi esempi di guerra locale fortemente asimmetrica, non motivata da rivendicazioni di indipendenza come in Vietnam ed Algeria, fu quella tra il gigante Cinese ed il Tibet. Ma la storia si ripete e, purtroppo, tenderà a ripetersi altre volte, gli eventi locali fortemente asimmetrici, continueranno probabilmente ad usare armi tradizionali, terrorismo, stragi, omicidi di civili, ecc. e le versioni "ufficiali" saranno sempre interpretazioni diverse dei fatti reali. C'è stato il tramonto definitivo della guerra limitata prevalentemente ai campi di battaglia, in uniforme, con stendardi e strategie di dislocamento delle truppe, di cui Napoleone fu probabilmente l'ultimo grande epigono.

Oggi tempo e spazio sono deformati e compressi dalle tecnologie del simultaneo, della diffusione di massa, del non visibile (sia esso fisico, come i campi magnetici, o biologico, come le armi virali, o economico-finanziario) e il senso di insicurezza è spesso divenuto un elemento costante a causa delle fluttuazioni economiche, delle crisi, di un mercato del lavoro incapace di offrire maggiori e migliori possibilità alle nuove generazioni, della percezione crescente dei danni ambientali. Insicurezza e tecnologie per la sicurezza, conflitti locali e non locali, relazioni internazionali, conflitti e diplomazia rischiano tutti di essere in parte affidati ad algoritmi di IA. I contributi presenti in questo numero 3

della Review testimoniano della molteplicità di approcci che i temi della sicurezza sempre più richiedono: dall'ancoraggio della sicurezza a fattori geografici stabili e consolidati (quali, fiumi, stretti e canali, riserve di energia ed acqua), alla fluidità delle applicazioni della IA alle tecnologie sui campi di battaglia dell'immediato futuro. Ci sarà ancora da indagare, riflettere, approfondire.

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

The Lethal Autonomous Weapons Systems: A concrete example of AI's presence in the military environment

Jacopo SCIPIONE

Abstract*: Comprehending and analysing Artificial Intelligence (AI) is fundamental to embrace the next challenges of the future, specifically for the defence sector. Developments in this sector will involve both arms and operations. The debate is linked to the risks that automation could bring into the battlefield, specifically for the Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS). While AI could bring many advantages in risk detection, protection and preparation capabilities, it may bring also several risks on the battlefield and break the basic principles of International Law. Indeed, having the human operator "out of the loop", could lead to unprecedented challenges and issues. Such weapons may also strengthen terroristic groups, allowing them to plan mass attacks or specific assassinations with no human sacrifice.*

The article, divided into three parts, aims to analyse the LAWS and its related issue. The first one introduces the LAWS and is applications worldwide. The second one summarizes the problems concerning International Humanitarian Law. Eventually, the last part is focused on the research for a proper regulation and the EU position on the topic.

Keywords: Artificial Intelligence – Lethal Autonomous Weapons Systems – OODA Loop – International Humanitarian Law – Killer robots

Summary: 1. Introduction – 2. LAWS and International humanitarian law – 3. LAWS' development worldwide – 4.1 Looking for a regulation – 4.2 The European position on LAWS – 5. Conclusions

1. Introduction

The great concern connected to the use of Artificial Intelligence (AI) in the military environment is specifically related to the Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), commonly known as drones. There are several discussions on the definition, the legislation and the possibility of a ban over them. The issues that characterised the debate over the LAWS are three. The first one is related to the lack of agreement or *consensus* on the definition, leaving uncertainty on such matter. Countries are indeed in a different technological stage and they have different interpretations on how to behave. The second one is related to the fast development that technologies are having nowadays: having a proper regulation that would not be old before time is indeed complex. The last one is political: nations worldwide are looking at their own security interests when speaking of the development of LAWS.

Several discussions on the definition of LAWS, as happened with AI, are succeeding, and many actors, as International Organisations, States and Non-Governmental Organisations (NGOs), are investigating to find the correct definition of LAWS.

The first one is given by the International Committee of the Red Cross (ICRC), which defines the LAWS as "*any weapon system with autonomy in its critical functions. That is,*

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

a weapon system that can select (i.e. search for or detect, identify, track, select) and attack (i.e. use force against, neutralize, damage or destroy) targets without human intervention".[1]

The second one, more a categorisation than a real definition, was made by the Human Rights Watch, which has classified the weapons into three different categories: Semiautonomous Weapons, where the human operator has complete control, he/she chooses the target among a specific group and the weapon attack it; Supervised Autonomous Weapons, where the human operator supervises and, if necessary, intervenes; Fully Autonomous Weapons, where the system is autonomous and could select targets and act on its own. The latter is considered the definitive one: the human decides to launch the weapon without knowing which targets should be attacked. It is indeed the machine itself that identifies and engage the target.[2]

The third one that should be mentioned is the one given by the US Department of Defense (DOD), which defines the LAWS as *"a weapon system that, once activated, can select and engage targets without further intervention by a human operator. This includes human-supervised autonomous weapon systems that are designed to allow human operators to override operation of the weapon system, but can select and engage targets without further human input after activation".*[3]

The search for a common definition has been started also by experts and academics: while some of them, as Paul Scharre shown in his book "*Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*", agreed on the "Loop" division,[4] others are trying to find a new way to define the LAWS. By way of illustration, Jean-Marc Rickli, Head of Global Risk & Resilience at the Geneva Centre for Security Policy, defined an autonomous weapons system as a weapon that should have three main tasks: searching the objective, deciding to engage, and engaging the target.[5] Indeed, through its algorithms, the LAWS can select, recognise, classify, track and engage targets, detect objects or additional menaces, and give recommendations on the engagement of additional targets.[6]

The more the machines become sophisticated, the less predictable will be their actions. Indeed, the concept of autonomy is various: it could affect both the decision and the subsequent process. The three different levels of autonomy may find their explanation in the OODA loop: it is a scheme based on four different actions, Observe, Orient, Decide, and Act, developed by US Air Force Colonel John Boyd to explain the structure of the decision-making process in the battlefield. Concerning the LAWS, the OODA loop is

[1] United Nations Office for Disarmament Affairs, *Perspectives on Lethal Autonomous Weapons Systems*, UNODA Occasional Papers n. 30, November 2017, p. 5.
[2] See https://www.hrw.org/report/2012/11/19/losing-humanity/case-against-killer-robots (accessed, 28 February 2021).
[3] Department of Defense, Directive n. 3000.09 of 21 November 2012, Incorporating Change 1, 8 May 2017, p. 13.
[4] See P. Scharre, *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*, cit., pp. 27-31.
[5] *"A weapon [which] should fulfil at least three core functions of its engagement cycle autonomously: the search of the objective, the decision to engage and the engagement of the target. Such a weapon should be able to move independently through its environment to arbitrary locations; select and fire upon targets in their environment and create and or modify its goals, incorporating observation of its environment and communication with other agents",* see J.M. Rickli, *The Economic, Security and Military Implications of Artificial Intelligence for the Arab Gulf Countries,* cit., p. 6.
[6] See also https://bit.ly/3q6RwqJ (accessed, 28 February 2021).

related to the position of the human operator in the loop and the grade of autonomy of the machine (in-the-loop, on-the-loop, out-of-the-loop).
Starting from the OODA loop, Paul Scharre gives an interesting point of view concerning the LAWS and its operations. As a matter of fact, the three categories are:

- Human-in-the-Loop operations, in which the machine must wait for human intervention to complete the task. It can understand the environment where it is and foresee a specific operation, but it cannot act on its own;
- Human-on-the-Loop operations, in which the system can search, detect, engage, and act autonomously, but the human operator has the possibility to intervene;
- Human-out-of-the-Loop operations, in which the machine has complete control over its actions, there is no communication between the human and the system, with the consequent lack of human intervention.[7]

This had also raised concerns on the ethics of LAWS. Indeed, while LAWS could represent a step ahead in ethics during war: the lack of human emotions could prevent exaggerated violence (sexual one included), reducing civilian harm. At the same time, the same lack of emotion or empathy may have unethical consequences, as the loss of human dignity and moral responsibility in the battleground.

2. LAWS and International humanitarian law

Are the LAWS complying with the basic principles of International humanitarian law (IHL)? One of the core principles that drive the *ius in bello*, a branch of International law linked to arms, civilians and soldiers, is stated in Article 35 of the Protocol 1 Additional to the Geneva Conventions:[8] the limitation in using methods or means of warfare. Since the 17th century, controlling arms was considered at the centre of the Laws of war, as Hugo Grotius showed in *De jure bello ac pacis*.[9] The IHL principles that could be affected by the use and implementation of autonomous weapons during war are the principle of distinction, the principle of proportion (or proportionality), and the principle of avoiding unnecessary suffering.
The principle of distinction is indeed the most problematic: when developing an autonomous weapon, it is essential not only to create algorithms that can distinguish between civilian and military targets, but also to give it the option to stop its action if needed. How could it be possible for the machine to understand whether it has confused a military target for a civilian one without human intervention? New AI technologies are good in identify and detect images through Machine Learning, yet human intervention is

[7] See P. Scharre, *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*, cit., pp. 27-31.
[8] "*In any armed conflict, the right of the Parties to the conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited. It is prohibited to employ weapons, projectiles and material and methods of warfare of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering. [and] methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment",* see Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977.
[9] See A. Iaria, *Da autonomi a completamente autonomi: l'applicazione dell'Intelligenza Artificiale nei sistemi d'arma autonomi (LAWS)*, in *Rassegna della Giustizia Militare*, 2018, n. 6, p. 28.

often necessary to avoid unforgivable mistakes, as Cold War's episode of Lieutenant Colonel Petrov has shown.[10]

The principle of proportion relates to the rule that, during an armed conflict, violence is not unlimited and should not cause additional or superfluous suffering. Among some experts, the proportionality principle is often linked with the concept of asymmetry: only a few states have the capability and the technological power to develop, produce and use the LAWS. Nevertheless, asymmetry is not classified as a rule of IHL: despite the country that uses LAWS complies with IHL rules and principles, there still may be asymmetry in battle. Due to this principle, several conventions have been approved to avoid specific weapons, such as chemical ones or antipersonnel mines.[11]

Besides the principles enounced in Article 35, other rules and principles of customary IHL should be taken into account: the principle of responsibility, the rule of precautions in the attack, and the *hors de combat* (i.e. out of the fight) rule.

Regarding the responsibility principle, it sure to say that LAWS have no responsibility during conflicts. To better comprehend the relation between the principle of responsibility and the LAWS, it may be useful to mention the interpretation given by the 2016 DOD's Law of War Manual: *"The law of war rules on conducting attacks (such as the rules relating to discrimination and proportionality) impose obligations on persons. These rules do not impose obligations on the weapons themselves; of course, an inanimate object could not assume an "obligation" in any event. […] Rather, it is persons who must comply with the law of war".*[12]

Therefore, humans are the only ones responsible for the use of any category of weapons on the battlefield. Needless to say, the State is also responsible for allowing the usages of such weapons. Consequently, even the most complicated weapon should be considered just as a machine, instead of a legal entity. Diplomats and experts strongly believed that humans could be appointed responsible during the wargame.[13] Yet, some questions are debated among experts: who should be the person accountable for the use of autonomous weapons on the battlefield? What will be the responsibility of the human operator that launched the attack through the LAWS? Should be considered responsible also the manufacturer and the creator of the algorithm? And if so, the accountability is individual or collective?[14]

The rule of precautions in attack is foreseen in Rule 15 of the Customary IHL of the ICRC*: "In the conduct of military operations, constant care must be taken to spare the*

[10] On 26 September 1983, a nuclear strike from the Soviet Union to the US was avoided thanks to Petrov's intervention. Petrov was enough intelligent to understand that the early-warning system of the Soviets predicting a launch of five missiles from US bases was wrong. His intervention avoided the escalation of a disruptive nuclear war.

[11] For the complete texts, see https://www.opcw.org/chemical-weapons-convention (accessed, 28 February 2021) and https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVI-5&chapter=26&clang=_en (accessed, 28 February 2021).

[12] General Counsel of the Department of Defense, *Department of Defense Law of War Manual*, December 2016, p. 353.

[13] See A. Iaria, *Da autonomi a completamente autonomi: l'applicazione dell'Intelligenza Artificiale nei sistemi d'arma autonomi (LAWS)*, cit., p. 29.

[14] See N. Ronzitti, "Uso e sviluppo delle armi autonome. Prospettive per un controllo a livello internazionale", *Osservatorio di Politica Internazionale*, n.81, March 2018, pp.4-5.

civilian population, civilians and civilian objects. All feasible precautions must be taken to avoid, and in any event to minimize, incidental loss of civilian life, injury to civilians and damage to civilian objects".[15]

The problem here is connected to the word "feasible", which could be misunderstood as "freedom" by military chiefs: if the LAWS are the only armaments available, improper use of those weapons would be legitimate. Besides, to be fully aware of weapons used during conflicts, militaries must comply with the legal review foreseen in Article 36 of the above-mentioned Protocol.[16]

The final principle menaced by the LAWS is the rule of *hors de combat,* which requires to not harm soldiers who surrender or are unable to fight. A combatant is considered outside the fight if he/she is taken, express the will to surrender or is unconscious, sick or not in the position of defending himself, as defined in Article 3 of the Geneva Convention.[17] Despite humans in history have been using many signals, surrender is a matter of intention. How can a machine recognize an intention?[18]

All these issues linked to the threats of the LAWS are still debated among IHL's experts and academics, and the solution to them is still far. However, not everyone considered the use of Unmanned Aerial Vehicle (UAV) in warfare as a threat. In an article published on Foreign Policy, Erik Lin-Greenberg, fellow at Stanford University's Centre for International Security and Cooperation, gave a different opinion. Referring to recent tensions between the US and Iran on the shutdown of a drone in the middle of the Strait of Hormuz in 2019, he said that using drones and similar technologies may help to control escalation in crisis among states. Firstly, because it could save human lives: attacking drones will have significantly fewer casualties than military sites. Shooting down drones may indeed represent a sort of warning from a country to another one on specific military actions, without harming humans. Secondly, the loss of autonomous weapons would not lead to a strong reaction from the harmed state. In addition, decision-makers will not experience emotional reactions related to the loss of lives. Therefore, the choice of alternative ways to respond to the attack will probably be higher.[19]

3. LAWS' development worldwide

[15] J.M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary International humanitarian law*, Cambridge University Press, 2005, p. 51.

[16] "*In the study, development, acquisition or adoption of a new weapon, means or method of warfare, a High Contracting Party is under an obligation to determine whether its employment would, in some or all circumstances, be prohibited by this Protocol or by any other rule of international law applicable to the High Contracting Party.",* see Art. 36 of the Additional Protocol (I) to the Geneva Convention.

[17] "*In the case of armed conflict not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties, each Party to the conflict shall be bound to apply, as a minimum, the following provisions: Persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed ' hors de combat ' by sickness, wounds, detention, or any other cause, shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria.",* see Art. 3, par. 1 of the Geneva Convention (1949).

[18] For a complete overview of the relation between LAWS and IHL principles, see P. SCHARRE, *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*, cit., pp. 251-270.

[19] E. Lin-Greenberg, "Trump Is Playing Iran's Game of Drones", *Foreign Policy*, 20 June 2019.

Not all countries in the world have the capabilities to craft and develop LAWS. Despite several countries, such as China, Iran, Iraq, Israel, Jordan, Kazakhstan, Myanmar, Russia, Saudi Arabia, the UK and the US[20] are developing autonomous drones, there was no official statement nor regulation by any country. The LAWS' race has already started with different levels of transparency. While the US and the UK have public records that show the state of the art, Russia, on the contrary, has not a public and transparent policy on it.

Although common thoughts have always considered the US as the global leader in military technology, other countries are developing LAWS: a brief presentation of different projects initiated by some countries as the US, South Korea, the UK and Russia will follow.

Several projects, both national and private, are currently evolving in the US. One of them is the Long-Range Anti-Ship Missile (LRASM): designed by the DARPA and the Navy Air Force, this AI missile can strike enemy targets at long distances, up to 500 nautical miles. Even if at the beginning there was confusion on the classification of such weapon,[21] it could be classified as a semiautonomous one. As said by its producer, Lockheed Martin, "*LRASM employs precision routing and guidance [...]. This advanced guidance operation means the weapon can use gross target cueing data to find and destroy its pre-defined target in denied environments*".[22] The debate was indeed on the concept of predefined, which could mean that the target was chosen earlier by the human operator, or that the machine itself might choose the target among a specific group. The company later confirmed through a test that a human operator is needed during the entire operation, avoiding the risk of an excessive machine's independence. It is not the weapon that decides which target to destroy.[23] Another important project that has been developing during recent years is the Collaborative Operation in Denied Environments, aka CODE. The project consists of a collaborative group of UAVs that can be guided together by a single human operator. However, the supervisor is a guarantee of having human-in-the-loop operations: the main aim is not to build LAWS, but to create a collaborative autonomy in order to simplify target recognition.[24]

Before describing some projects realised by the UK, it is useful to describe in a nutshell which is the British doctrine on the LAWS. At the beginning, the UK government seemed to not believe that an autonomous weapon would never be created.[25] This doctrine has changed through the years, as showed in the Joint Concept Note 1/18, where it is defined as the difference between an autonomous and automated system.[26]

---

[20] For a list of a global state of play of the development of UAVs, see https://bit.ly/3e72fzt (accessed, 28 February 2021).

[21] See J. Markoff, "Fearing Bombs That Can Pick Whom to Kill", *The New York Times*, 11 November 2014.

[22] See https://www.lockheedmartin.com/en-us/products/long-range-anti-ship-missile.html (accessed, 28 February 2021).

[23] See *ibidem*.

[24] See P. Scharre, *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*, cit., pp. 62-76.

[25] See https://modmedia.blog.gov.uk/2016/06/10/defence-in-the-media-10-june-2016/ (accessed, 28 February 2021), and UK Ministry of Defence, *Joint Doctrine Note 2/11: The UK approach to Unmanned Aircraft Systems*, 30 March 2011.

[26] See UK Ministry of Defence, *Joint Concept Note 1/18: Human-Machine Teaming*, May 2018.

The most famous projects carried out by the UK are the Brimstone Missile, similar to the American LRASM, and the Taranis drone. The Brimstone Missile has two different modes that can aid the human operator to select and detect targets: the Single Mode, which allows the machine to act following an indication provided through a laser by the human operator; and the Dual Mode, which unifies the laser guidance with a radar which helps the weapon to move faster and detect target easier. Both have the human-in-the-loop system, so we are referring to a Semiautonomous weapon. The Taranis drone is also considered a semiautonomous weapon: in an imaginary situation, it would reach a specific area and target the enemy. However, the fire command would start from the human being and all operations would be under the control of a trained team.[27]
Respecting its tradition of being a military superpower, Russia is currently developing various warfare robots, designed specifically for ground environments, both for defence and attack purposes: the Platform-M, the Uran-9 and the T-14[28] are just some examples of what Russia could achieve in this field. Furthermore, the Russian army is already working to craft a Fully Autonomous Weapon, which will have the ability to identify and make decisions to engage targets.

4.1 Looking for a regulation

Generally speaking, one of the first rules on autonomous weapons was the Martens Clause, which firstly appeared in the preamble of the Hague Convention of 1899. The Clause was born to substitute a specific regulation emerging in case of a lack of consensus: which is the current status related to the LAWS' issue.[29]
First concerns were raised at the international level in 2012 with the Stop Killer Robots campaign[30] and by the United Nations (UN) through of Group of Governmental Experts (GGE) in the framework of the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or To Have Indiscriminate Effects (CCW). The CCW, first drafted in 1981, is composed of a Convention and five different protocols and, since 2016, several conferences led by experts' groups have pursued to find a proper regulation on LAWS. Though years, countries have been showing different positions on the concept of autonomy in warfare: while France, Germany, and the EU have proposed a political binding solution, the US and Russia opposed any sort of regulation, claiming that principles and rules of International law are enough. Many issues were studied through the meetings, such as: the necessity to conform to all weapons, to the IHL standards; state's accountability while using LAWS; the need to consider all technological developments concerning LAWS, but without any sort of limitation for civilian purposes; the interaction between human and

[27] See P. Scharre, *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*, cit., pp. 105-111.
[28] For specific information on the developments of such Russian weapons, see *ivi*, pp. 11-117.
[29] *"Until a more complete code of the laws of war is issued, the High Contracting Parties think it right to declare that in cases not included in the Regulations adopted by them, populations and belligerents remain under the protection and empire of the principles of international law, as they result from the usages established between civilized nations, from the laws of humanity and the requirements of the public conscience"*, see R. Ticehurst, "The Martens Clause and the Laws Of Armed Conflict", *International Review of the Red Cross*, No. 317, 30 April 1997.
[30] See https://www.stopkillerrobots.org/ (accessed, 28 February 2021).

machine as an additional guarantee in developing trustworthy technologies; the concept of meaningful human control, its meaning and its operational implementations.[31]

To concretely understand how the CCW is currently solving these issues, it is relevant to briefly analyse the conclusions of the last meetings held in Geneva on 25-29 March and 20-21 August 2019, in which they provided a set of rule known as "11 Guiding Principles".[32] One of the first conclusion drawn by the group was on the Human-machine interaction in LAWS' operations, which should always comply with rules and principles of IHL: distinction, proportionality, precautions in attack and good faith. Human judgement and control, indeed, is fundamental to guarantee the respect of IHL. The GGE also stated that States are not only responsible for using LAWS, but have to ensure that "*individual responsibility for the employment of means or methods of warfare involving the potential use of weapons systems in accordance with their obligations under IHL*".[33] States are considered meaningful actors also for studying and foreseeing potential effects on the use of LAWS on the battlefield: the GGE strongly suggested to countries to carry out legal reviews, considered as useful tools to improve research and understanding on LAWS. According to the Group, there is still much uncertainty among countries both on the theoretical and the practical side of LAWS.[34] In addition, the current pandemic crisis will hardly slow the debate within CCW on LAWS. The next review of the CCW will be held on December 2021, but while for Izumi Nakamitsu, UN high representative for disarmament affairs, this period will be sufficient for the GGE to succeed in finding a solution, according to Mary Wareham, coordinator of the Stop Killer Robots Campaign, the achievements reached by the International Community are not impressive.[35]

In a nutshell, which are the current options proposed for proper regulation? The research of laws for robotics has brought several instruments, such as legal bans on LAWS, political declarations, and legal reviews. As said above, many obstacles have arisen through years and a common regulation is difficult to find. There are indeed political issues, as the disagreement on definitions of LAWS and meaningful human control, as well as practical issues, as lightning-fast technological developments, the domestic proliferation of technology, uncertainty and doubts about future capabilities, national and strategic interests, and lack of will and resources. All of them could be solved only with an improvement in the understanding of LAWS and a shared consensus on them.[36]

---

[31] See N. Ronzitti, "Uso e sviluppo delle armi autonome. Prospettive per un controllo a livello internazionale", *Osservatorio di Politica Internazionale*, n.81, March 2018, pp. 6-8.

[32] See https://bit.ly/3eeyi0i (accessed, 8 March 2021).

[33] Group of Governmental Experts of the High Contracting Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Draft Report of the 2019 session of the group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems, CCW/GGE.1/CRP.1/Rev.2, 21 August 2019, p. 4.

[34] *"[There is uncertainty on] how constraints and capabilities could reduce the likelihood of causing civilian casualties or damage to civilian objects and thereby assist with implementation of IHL by parties to an armed conflict. […] identifying and reaching a common understanding among High Contracting Parties on the concepts and characteristics of lethal autonomous weapons systems could aid further consideration of the aspects related to emerging technologies in the area of LAWS.",* see *ivi*, p. 5.

[35] See J. Delcker, A. Gray, "Top UN official: It's not too late to curb AI-powered weapons", *POLITICO Europe*, 11 February 2020.

[36] See https://bit.ly/3uI6hnq (accessed, 28 February 2021).

International Organisations, such as the UN and its related bodies, seem weak and not prepared to find common solutions among countries.

Nevertheless, today's solutions on the table for a proper regulation on LAWS are few and not so convincing. The first one is a complete ban on Autonomous Weapons. This option is supported firstly by NGOs (as the Stop Killer Robots campaign showed), secondly by international institutions as the EP and the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), and by some countries that are not really into the debate, such as Algeria, China, El Salvador, State of Palestine, the Holy See, and others.[37] What do these nations have in common? Most of them, excluding China and the Holy See for the opposite reasons, are not military superpowers. Their support for a complete ban is for protecting themselves from developed states and from a technology that they do not own, rather than defence for civilians or human rights. This attitude would indeed obtain the opposite: a strong resistance to limit the use of the LAWS. Due to the lack of clarity and consensus on what is the LAWS among military superpowers, the ban option is less liked to be adopted. The second option is a ban on antipersonnel LAWS, a specific type of weapon that target people. It may be considered an optimal alternative solution. First and foremost, because is clear what an antipersonnel LAWS is. Secondly, because the military utility is low: these weapons are used mainly for targeting people rather than objects, and the hazard increases. Thirdly, there is the concept of terribleness perceived by the public. Weapons that have as objective humans are indeed considered as an enormous threat by people, and public fear would be a relevant factor in the decisions of policymakers. The third one is political non-binding rules. Technology is indeed changing and growing rapidly and having an updated regulation is almost impossible: different issues require different answers. The aim here is to create a set of rules that, following the IHL's principles, would reduce the risks of unintentional harm for humans. Eventually, another option could be the creation of a new principle of International Law specifically related to human involvement. All the solutions proposed above have one thing in common: they include technology as the starting point. However, technology is in continuous evolution and preview which will be its changes is (almost) impossible. The solution may be to designing a sort of Martens Clause specific for war regulation. To carry on the attack and make responsible decisions during war, the human operator should follow some strict instructions, such as: to follow the principles of IHL and consider the lawfulness of the operation; to have specific information on targets, weapons, environment and framework, and to show possible consequences of a malfunction. This new principle, may leave poor space for interpretation and, on the opposite, obtain more respect of International Law itself.[38] This principle is related to the concept of "Meaningful Human Control", which has three components: information on weapons, conscious decisions, and preparation of personnel.[39]

[37] See https://www.stopkillerrobots.org/endorsers/ (accessed, 28 February 2021).
[38] See *ivi*, pp. 353-359.
[39] *"Human operators are making informed, conscious decisions about the use of weapons; human operators have sufficient information to ensure the lawfulness of the action they are taking, given what they know about the target, the weapon, and the context for action; and the weapon is designed and tested, and human operators are properly trained, to ensure effective control over the use of the weapon.",* see P.

4.2 The European position on LAWS

Despite the EU cannot be considered truly as a relevant geopolitical actor, it tried to address the issue for a proper regulation on LAWS. The EU position is strong and could be explained following these key points: all weapons systems should comply with International law and its branches; human control must be guaranteed, remaining responsible for decisions over life and death; the CCW should represent the proper frame to discuss, define and find rules and principles on such weapons; limitations on LAWS should not affect civilian research on AI.[40]

Such points were raised in the EP Resolution on Autonomous Weapons dated 12 September 2018, passed with 566 votes in favour, 47 against, and 73 abstentions, in which the Members of the European Parliament (MEPs) asks the EU to take an active and leading role in the global military AI framework. Starting from considerations on the Martens Clause, the main principles of IHL and the position of the CCW, the EP's position on LAWS is quite negative. Given that LAWS are a system that has no "*meaningful human control over the critical functions of selecting and attacking individual targets*",[41] the resolution stresses the necessity of human command on LAWS, relying on human accountability on life and death's decisions, and on the defensive role of these weapons. The text asks the EU According to the EP, such weapons should be crafted only to protect platforms, forces and people against highly dynamic threats such as hostile missiles, munitions and aircraft,[42] as also stated in the Meeting of the High Contracting Parties to the CCW on 21-23 November 2018.[43] This approach was later confirmed and recalled in a report adopted on 20 January 2021, in which the EP demands to structure an EU legal framework on AI, specifically based on ethical and human-centred principles.[44] As expressed by its Rapporteur Gilles Lebreton: *"Faced with the multiple challenges posed by the development of AI, we need legal responses. […] AI must always remain a tool used only to assist decision-making or help when taking action. It must never replace or relieve humans of their responsibility".*[45]

Scharre, M. Horowitz, *Meaningful Human Control in Weapon Systems: A Primer*, Center for a New American Security, March 2015, p. 4.

[40] See https://bit.ly/3bQ3z6X (accessed, 28 February 2021).

[41] European Parliament resolution of 12 September 2018, *on Autonomous weapon systems*, 2018/2752(RSP).

[42] See *Ibidem.*

[43] *"We agree that technical attributes alone are inadequate to agree on a working definition on LAWS, given the fast-paced evolution of emerging technologies, including in the civilian sector that are applicable to weapons systems with increasingly autonomous functions. […] We firmly believe that humans must make the decisions with regard to the use of lethal force, exert control over lethal weapons systems they use, and remain accountable for decisions over life and death", see* EU Statement: Meeting of the High Contracting Parties to the Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) Agenda Item 8 (Geneva, 21-23 November 2018); see also https://www.stopkillerrobots.org/2018/09/europeanparliament-2/ (accessed, 28 February 2021).

[44] European Parliament resolution of 20 January 2021, *on artificial intelligence: questions of interpretation and application of international law in so far as the EU is affected in the areas of civil and military uses and of state authority outside the scope of criminal justice*, 2020/2013(INI).

[45] European Parliament, *Guidelines for military and non-military use of Artificial Intelligence*, 20 January 2021, available at https://bit.ly/3chkb7X (accessed, 8 March 2021).

5. Conclusions

Despite an agreement for an international ban is difficult to reach, it is duty of advanced countries to show the way, as it was done by Canada for the Anti-Personnel Mine Ban Convention.[46] Technology is developing faster in all areas, and having a proper regulation on AI in warfare would avoid massive and improper uses by violent and non-state actors, as they are already doing, specifically related to surveillance.[47] Indeed, there are various open source programmes, such as TensorFlow, that allow to build easily algorithms and neural networks.[48] This is just another reason that should force international community to make clear rules for autonomy in defence, going beyond the ordinary principles of IHL and forcing the regional power to take their political responsibility.

The use of LAWS is not optimal for our imperfect world, yet they are a reality, and a shared solution is essential.

[46] See https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/land-mines (accessed, 14 March 2021).
[47] For a concrete example, see P. Chovil, "Air superiority under 2000 feet: lessons from waging drone against ISIL", *War on the rocks*, 11 May 2018.
[48] See https://www.tensorflow.org/ (accessed, 15 March 2021).

La "guerra ibrida" e l'"*information warfare*" di Mosca: il problema della sicurezza nello spazio dell'informazione

Riccardo *ALLEGRI*

Abstract: In recent years, especially in relation to operations conducted by Russia, there has been increasing talk about "hybrid warfare". It means conducting a conflict through the exploitation of instruments that pertain both the military and non-military spheres. Although it may seem a modern idea, this concept of warfare operations, is quite rooted in the Russian strategic thinking and can be traced directly to Lenin's writings. After an overview on the debate within the Soviet and Russian armed forces, which led to the formulation of the infamous "Gerasimov Doctrine", this article will examine one of the most important tools available to Moscow in the conduct of "hybrid operations": the "information warfare". The rise of new technologies related to internet development and the worldwide spread of social networks, turned this into a particularly relevant issue. "Fake news" monopolized the debate in several western countries due to their disruptive potential of social cohesion. After examining the difference, typical of the Russian thought, between "information-technical warfare" and "information-psychological warfare", we will investigate the main strategic documents approved by Vladimir Putin during his 21 years at the helm of the Russian Federation. The study of several practical cases will allow to understand the vulnerabilities of the western information space with respect to this kind of operations, given the need to guarantee fundamental rights such as press freedom, freedom of opinion and freedom of expression. All this in light of the fact that truly democratic systems do not seem to have the antibodies to defend themselves from this type of aggression.
Keywords: Russia, Hybrid Warfare, Gerasimov Doctrine, Information Warfare, Russian Armed Forces

Sommario: *1. Cos'è la guerra ibrida? – 2. La guerra con altri mezzi dagli zar a Lenin – 3. Gli altri russi: le teorie di Messner e la "guerra sovversiva" – 4. La Russia post-sovietica: dalla "new generation warfare" alla "Dottrina Gerasimov" – 5. "Information warfare": le teorie di Panarin e i documenti strategici – 6. "Information-technical warfare": il controllo del mezzo – 7. "Information-psychological warfare": il controllo del messaggio – 8. Conclusioni*

1. Cos'è la "guerra ibrida"?

Nel corso degli ultimi anni, in particolare dopo l'annessione della Crimea da parte della Federazione Russa ed il conflitto nel Donbass, si è parlato con sempre maggiore frequenza di "guerra ibrida".

La paternità del termine, che risulta piuttosto controverso, è da attribuirsi a Frank Hoffman, che descrisse in tale maniera le azioni di Hezbollah durante il conflitto del 2006 con Israele.

In particolare egli definì la "guerra ibrida" come "*a full range of different modes of warfare including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder*"[49].
Nonostante, dunque, il termine "guerra ibrida" sia entrato nel vocabolario strategico piuttosto di recente, tale concetto non è per niente moderno. I colonnelli dell'aviazione dell'Armata Popolare di Liberazione (PLA) Qiao Liang e Wang Xiangsui pubblicarono nel febbraio del 1999 un saggio il cui titolo è stato tradotto in lingua inglese come "*Unrestricted Warfare*". In realtà, la traduzione più calzante, secondo alcuni studiosi, parrebbe essere quella di "Guerra che trascende i confini"[50]. Partendo dall'esame di diversi conflitti in differenti epoche storiche, Qiao e Wang giunsero alla conclusione che il vincitore di una guerra sarebbe stato colui che meglio fosse riuscito ad integrare le diverse componenti che intervengono in un'azione militare. Per dirla in parole più semplici, l'uso coordinato di strumenti differenti, e non necessariamente afferenti alla sfera bellica, consente in molti casi di ottenere un vantaggio tale da portare alla vittoria. È proprio in questo aspetto che i confini tra guerra e pace vengono "trascesi".
Ad ogni modo, una definizione di "*hybrid warfare*" nella sua accezione più moderna, è quella del generale Carlo Jean. In base a quanto lui stesso ha scritto, facendo esplicito riferimento alle politiche adottate dal Cremlino, la "guerra ibrida" (o "guerra non lineare"), "consiste nell'utilizzo coordinato, volto ad un unico scopo strategico, di mezzi militari e non militari (economici, diplomatici, psicologici, cibernetici, comunicativi) coperti e palesi, diretti ed indiretti, sovversivi e militari, volti a raggiungere un obiettivo politico. Nei conflitti non lineari non esistono differenze tra pace e guerra"[51].
Secondo gli scritti di Dmitrij Trenin, direttore del *Carnegie Moscow Center*, alla luce degli sviluppi più recenti all'interno delle forze armate della Federazione Russa, è necessario riadattare l'antico proverbio secondo il quale i migliori alleati di Mosca sarebbero il suo esercito e la sua flotta. È piuttosto evidente come in realtà il Cremlino abbia a disposizione un numero ben più elevato di strumenti. Trenin stesso definisce la "guerra ibrida" come "*the combined employment of military, paramilitary and non-military means in support of political objectives, which also made it more difficult to accuse Russia of direct military intervention*"[52].
Interessante notare come lo studioso russo ponga l'accento su un'altra caratteristica dei conflitti che vengono definiti "ibridi", ovvero la possibilità per gli Stati di negare il proprio coinvolgimento, almeno nelle prime fasi di un'operazione di questo tipo.
Infine, stando a quanto scritto da Bettina Renz, esperta di questioni militari attinenti alla Federazione Russa, la "guerra ibrida" può essere definita come "*the use of non-military instruments in warfare, such as information and psychological operations decreasing the need for physical force and destruction*"[53].

[49] F. Hoffman, *Conflicts in the 21st century: the rise of Hybrid Wars*, Arlington Virginia, Potomac Institute for Policy Studies, 2007, p. 8.
[50] O. Fridman, *Russian Hybrid Warfare, Resurgence and Politicisation*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2018, p. 12.
[51] C. Jean, "La guerra ibrida secondo Putin", in Limes, n.1/2016, Roma, L'Espresso p. 92.
[52] D. Trenin, *Should We Fear Russia?*, Malden, Polity Press, 2017, p. 32.
[53] B. Renz, "Security, the Military and Politics", in R. Sakwa, H. Hale, S. White (a cura di), *Developments in Russian Politics*, Durham, Duke University Press, 2019, p. 190.

Secondo Renz, dunque, l'approccio "ibrido" della Russia ai conflitti sarebbe paragonabile ad una vera e propria rivoluzione rispetto alla tradizionale preferenza delle forze armate del paese per una soverchiante potenza di fuoco che consenta di annichilire l'avversario. Se a livello strategico questo può essere vero, non lo è a livello filosofico, considerando che il concetto di "guerra ibrida", intesa come guerra combattuta con l'integrazione di mezzi non militari, è da lunghi anni presente nelle menti degli strateghi del Cremlino.

2. La guerra con altri mezzi dagli zar a Lenin

Il termine "guerra ibrida" è, come detto in precedenza, di matrice occidentale e soltanto molto recentemente è diventato di uso comune anche tra gli strateghi militari russi. Esiste però una leggera, seppur determinante, differenza tra il significato che questi ultimi gli attribuiscono e le definizioni che ne danno gli studiosi euro-atlantici.

Per comprendere a fondo questa importante sfumatura, è necessario immergersi nel vivace dibattito che ha caratterizzato le forze armate russe nel corso del XX e XXI secolo. A tal fine, è doveroso sottolineare come già ai tempi degli zar i russi avessero mostrato una certa tendenza ad apprezzare una tipologia di guerra che non prevedesse una marcata distinzione tra azioni sotto copertura ed azioni "aperte", tra operazioni cinetiche ed operazioni politiche. Sin dall'epoca imperiale essi non disdegnavano affatto l'utilizzo di forze irregolari, di criminali, di provocatori, di agenti di influenza e via dicendo[54].

Questa preferenza era in realtà il frutto di una scelta obbligata, dettata dal fatto che la Russia, per buona parte della propria storia millenaria, si era trovata a fare i conti con uno spinoso dilemma. Sin dai tempi più remoti, infatti, il paese aveva cercato di essere accreditato tra le grandi potenze del globo, spesso senza averne davvero i mezzi. L'esigenza di sopperire a tale carenza ha portato gli strateghi militari a non disdegnare per nessuna ragione l'utilizzo di strumenti diversi da quelli prettamente bellici anche nel corso di azioni di guerra.

Avvicinandoci ai giorni nostri, è inevitabile soffermarsi all'epoca sovietica. In quel particolare esperimento sociale, politico ed economico che fu l'URSS tutti gli aspetti della vita delle persone dovevano essere regolati dai dettami della dottrina marxista-leninista, la quale, a livello filosofico poggiava sui due pilastri hegeliani del materialismo dialettico e dell'olismo. La guerra non faceva eccezione: Lenin aveva una visione olistica dei conflitti che prevedeva l'interconnessione di tutte le componenti che potevano interessare uno scontro armato. Inoltre, non è casuale il fatto che gli strateghi bolscevichi dell'epoca trovassero numerose affinità con il pensiero di Clausewitz, il quale, del resto, era debitore di Hegel per le proprie teorizzazioni almeno tanto quanto lo era Marx. Ecco perché sia per Lenin che per Clausewitz la guerra non era altro che la continuazione della politica con altri mezzi[55].

Eppure, nonostante fosse diffusa l'idea olistica che i conflitti potessero essere combattuti anche facendo ricorso a strumenti non afferenti alla sfera prettamente militare, la guerra

[54] M. Galeotti, *Russian Political War, Moving Beyond the Hybrid*, Londra-New York, Routledge, 2019, p. 10.

[55] O. Jonsson, *The Russian Understanding of War, Blurring the Lines Between War and Peace*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2019, pp. 24-25.

continuò ad essere considerata una questione di stretta ed esclusiva pertinenza delle forze armate.
Nel corso degli anni Sessanta Kozlov, Smirnov, Baz e Sidorov misero in discussione tale dogma grazie alle possibilità offerte dal pensiero marxista-leninista che aveva reso praticamente indistinguibili i confini tra guerra e pace. Nei loro scritti sui conflitti essi fecero esplicito riferimento a strumenti afferenti alla sfera psicologica, economica, politica e persino ideologica[56]. Sebbene tali idee non avessero ottenuto una diffusione particolare, all'interno dell'Enciclopedia Militare Sovietica, nelle edizioni del 1976 e del 1986, era presente una definizione di guerra che sembrava tenere conto dell'avvenuta evoluzione del pensiero strategico russo. Infatti, pur venendo riaffermata la preminenza degli strumenti di tipo militare, era stato posto l'accento sulla possibilità di prendere in considerazione anche quelli diplomatici, economici ed ideologici[57].

3. Gli altri russi: le teorie di Messner e la "guerra sovversiva"

Appare necessario sottolineare come il pensiero strategico russo nel XX secolo non si esaurisca con quello sovietico. Rispetto al tema della "guerra ibrida", in particolare, è necessario fare riferimento alle opere di Evgenij Messner.
Egli era un brillante ufficiale dell'esercito imperiale di idee fortemente anti-comuniste. Dopo aver combattuto contro i bolscevichi nel corso della guerra civile che travolse la Russia a seguito della Rivoluzione di Ottobre, Messner abbandonò la sua terra natia.
Con la dissoluzione dell'URSS, i suoi scritti, precedentemente vietati nel paese e consultabili soltanto dalle alte sfere dell'esercito, si diffusero rapidamente in tutta la Russia.
Il principale contributo di questo fine teorico militare al concetto di "guerra ibrida" risiede nel suo studio di quella che è nota come мятежевойна (*myatejevoynà*). Sebbene tale termine possa essere tradotto in "guerra d'insurrezione", la definizione che meglio si sposa con ciò che scrisse Messner è quella di "guerra sovversiva"[58].
Osservando i conflitti che avevano colpito il mondo nei venticinque anni successivi alla fine della Seconda Guerra Mondiale, il teorico russo non poté fare a meno di notare che le masse popolari erano via via sempre più coinvolte nelle questioni belliche. Che ciò avvenisse in modo diretto oppure indiretto, politicamente o militarmente poco importava. Quello che saltava agli occhi era il fatto che gli eserciti non detenessero più il monopolio delle attività militari. Messner sviluppò allora l'idea che, mentre le insurrezioni non sarebbero mai cessate[59], poteva divenire assai conveniente per uno Stato incoraggiare la nascita di conflitti interni ad un altro paese, esacerbandoli al punto da creare una vera e propria crisi. Con il tempo ciò avrebbe estraniato le masse dal rispettivo governo che ne

[56] Ivi, p. 33.
[57] *Ibidem*.
[58] O. Fridman, *Russian Hybrid Warfare*, cit., p. 66.
[59] Messner era un conservatore radicale e riteneva che il pianeta fosse vittima di quella che definiva "rivoluzione mondiale". Le insurrezioni popolari, ovunque avvenissero e qualunque fosse il motivo che le aveva scatenate, dovevano essere lette in quest'ottica. Si cercava di porre fine all'ordine costituito a Westphalia con la creazione dello Stato nazionale per come lo conosciamo. Tutti gli scritti di Messner devono essere letti tenendo conto di questa sua idea fondamentale, in O. Fridman, *Russian Hybrid Warfare*, cit., p. 53.

sarebbe uscito fortemente delegittimato ed indebolito. Questo, ovviamente, a tutto vantaggio di qualcun altro. La principale caratteristica di questa "guerra sovversiva" era l'assoluta necessità di conquistare le anime e le menti della società civile del paese bersaglio. Messner quindi riteneva che fosse decisamente più facile distruggere una nazione dall'interno che occuparla con la forza delle armi. Per ottenere tale risultato era necessario aggiungere una dimensione alle tre che tradizionalmente caratterizzavano un conflitto, ovvero quella terrestre, aerea e navale, e nella fattispecie si faceva riferimento ad una dimensione psicologica. Lo studio della mente del nemico per comprendere quali fossero le maggiori "deviazioni" sociali rispetto alla normale morale della popolazione era fondamentale. Tali "deviazioni" sarebbero poi state sfruttate per creare un conflitto interno, grazie anche all'ausilio di agenti di influenza[60].

4. La Russia post-sovietica: dalla "*new generation warfare*" alla "Dottrina Gerasimov"

Gli scritti di Messner, dunque, sembrano avere ispirato il dibattito interno alle forze armate russe nel corso degli ultimi trent'anni. Effettivamente, la "*new generation warfare*" teorizzata da Čekinov e Bogdanov, due dei principali strateghi militari della Federazione Russa, riprende in larga parte proprio le idee di Messner. Alla base dei loro studi vi è l'intuizione, per la verità piuttosto evidente, che nei conflitti moderni sia fondamentale ridurre al minimo le perdite, sia in termini materiali che in termini di vite umane. A tal fine, per poter vincere una guerra diviene più importante distruggere la volontà di combattere del nemico piuttosto che annientarlo fisicamente.

Tale obiettivo può essere raggiunto soltanto tramite l'ausilio di strumenti non militari, uniti a quelli afferenti alla sfera bellica. Ciò consentirebbe al paese aggressore di imporre le proprie condizioni sul paese bersaglio dopo averlo sconfitto. Secondo Čekinov e Bogdanov, quindi, gli strumenti non militari dovrebbero precedere l'inizio delle azioni propriamente belliche.

I metodi non-violenti a cui i due strateghi fanno riferimento sono di tipo economico, psicologico e politico e la loro efficacia è dovuta alla globalizzazione che, se da un lato rende assai improbabile un conflitto su larga scala (principalmente a causa delle conseguenze devastanti che avrebbe per tutto il pianeta), dall'altro consente di sfruttare lo spazio dell'informazione e le reti commerciali[61].

È importante sottolineare come, in ottica russa, si sia sempre posta una certa enfasi sul fatto che nonostante tutto, l'impiego degli strumenti militari rimanga comunque fondamentale nella definizione di un conflitto. Il generale Gareyev, considerato il più importante teorico dell'esercito russo e direttore dell'Accademia di Scienze Militari fino al momento della sua dipartita, non ha mai mancato di sottolineare il decisivo apporto dei soldati per l'ottenimento della vittoria finale in una guerra.

Ad ogni modo, le diverse teorizzazioni discusse sono state pienamente recepite dai più alti livelli delle forze armate russe. La tangibile dimostrazione di ciò è quella che è stata

[60] O. Jonsson, *The Russian Understanding of War*, cit., pp. 39-40.
[61] O. Fridman, *Russian Hybrid Warfare*, cit., p. 129 ss.

definita "Dottrina Gerasimov"[62], dal nome del Capo dello Stato Maggiore Generale Valerij Gerasimov.

In un articolo pubblicato nel 2013 su *VPK*, in cui la scienza viene definita fondamentale nella moderna conduzione della guerra, egli ha riconosciuto l'avvenuto cambiamento nella forma assunta dai conflitti. In particolare, oltre agli sviluppi tecnologici che renderanno sempre più improbabile uno scontro tra soldati in carne ed ossa[63], Gerasimov ha sottolineato, esaminando le Primavere Arabe, il potenziale distruttivo degli strumenti non militari. Egli si spinse persino ad affermare: "L'aumentato ruolo dei nuovi metodi per il conseguimento di obiettivi politici e strategici ha, in molti casi, significativamente superato per efficacia la forza delle armi. L'accento sugli strumenti di confronto usati si sposta in direzione di un'ampia applicazione delle misure economiche, politiche, di informazione, umanitarie e di altro tipo non militare, implementate con il coinvolgimento del potenziale di protesta della popolazione. Tutto questo in aggiunta a misure militari di carattere incognito, comprese la realizzazione delle attività di intelligence e le azioni di forza delle operazioni speciali" [trad.][64].

Fu poi un sottoposto, a margine della Terza Conferenza di Mosca sulla Sicurezza Internazionale del 2014 ad esplicitare, se ve ne fosse stato bisogno, ciò che Gerasimov aveva scritto. Il colonnello-generale Zarudnitskij affermò che per condurre un'operazione "ibrida" fosse necessario individuare le principali rime di frattura all'interno della popolazione del paese bersaglio. A questo punto esse dovevano essere esacerbate, tramite l'ausilio di tutti gli strumenti a disposizione, per aumentare sensibilmente il malcontento popolare. Mentre il paese aggressore faceva pressioni sul governo del bersaglio perché non reprimesse la crescente opposizione, essa doveva essere clandestinamente armata e supportata. Quando il malcontento si fosse trasformato in aperta ribellione, gli insorti avrebbero trascinato il proprio Stato in una guerra civile. A questo punto, il paese

[62] In realtà, lo stesso inventore del termine, Mark Galeotti, ha più tardi ritrattato affermando che l'intento di Gerasimov non fosse evidentemente quello di stabilire una dottrina strategica per il paese. Inoltre, sarebbe stato assai riduttivo attribuire al solo Gerasimov il merito di aver descritto la forma assunta dai conflitti moderni, in M. Galeotti, *Russian Political Warfare*, cit., p.27.

[63] In questo caso, Gerasimov parrebbe essere stato influenzato dalle teorie del Maggiore Generale Vladimir Slipščenko, il quale aveva descritto quella che definiva "guerra di sesta generazione" proprio in questi termini. Si trattava di un conflitto combattuto da remoto, senza che gli eserciti avessero la possibilità di confrontarsi in modo diretto. Secondo Slipščenko, il primo esempio di "guerra di sesta generazione" era stata la Guerra del Golfo del 1991. In quel caso la coalizione a guida statunitense, e gli USA in particolare, avevano dato al mondo un'enorme dimostrazione di forza, distruggendo l'esercito di Saddam Hussein prima ancora che i soldati iracheni potessero incontrare un militare americano. Similmente, il conflitto contro la Jugoslavia del 1999 era da annoverare tra le guerre di "sesta generazione". In quel caso, la NATO aveva distrutto oltre l'80% del potenziale economico di quella che sarebbe divenuta la Serbia senza mai invaderne lo spazio aereo, le acque territoriali o attraversarne i confini. Ciò era accaduto grazie al lancio di oltre 1.500 missili nelle prime settimane del conflitto. In entrambi i casi esaminati, Slipščenko sottolineava però che ad un certo momento la guerra era passata ad essere di "quarte generazione", in quanto infine i due schieramenti si erano affrontati a distanza più ravvicinata. È interessante poi notare che la "guerra di quinta generazione", mai verificatasi, sarebbe stata secondo Slipščenko un conflitto nucleare (anch'esso quindi combattuto "da remoto"), in O. Jonsson, *The Russian Understanding of War*, cit., p. 46.

[64] V. Gerasimov, "Ценность Науки В Предвидении", *Военно-Промышленный Курьер* 27 febbraio-5 marzo 2013.

aggressore sarebbe intervenuto con le proprie forze armate per ristabilire l'ordine alle proprie condizioni[65].

A poco più di un anno dalla pubblicazione dell'articolo di Gerasimov, la Russia dette prova delle proprie strabilianti capacità "ibride" nel conflitto che devastò l'Ucraina. Come detto in precedenza, fu in tale occasione che l'Occidente cominciò a parlare con grande insistenza di "*hybrid warfare*" ed il termine divenne di uso comune anche a Mosca. La differenza tra la concezione occidentale e quella russa, dunque, consiste essenzialmente nel fatto che, come più volte affermato dai diversi strateghi (e dallo stesso Gerasimov[66]), in ottica russa non è possibile parlare di guerra senza l'intervento, anche marginale, delle forze armate. Per tale motivo, il concetto di "guerra ibrida" nella sua declinazione occidentale è più simile a quello russo di "*new generation warfare*". Per converso, il concetto russo di "guerra ibrida" può essere equiparato a quello occidentale di "*political warfare*". Questa distinzione, però, non consente di stabilire un chiaro confine tra uno stato di pace ed uno di guerra, portando alcuni teorici ad assumere che, vista l'efficacia degli strumenti non militari, in futuro potremmo trovarci in una condizione di conflitto permanente.

5. "*Information warfare*": le teorie di Panarin e i documenti strategici

Tra i principali strumenti non militari di quella che è stata definita "guerra ibrida", vi è senza dubbio l' "*information warfare*". Stando alle parole di Igor Panarin, famoso politologo russo, essa consisterebbe nel confronto antagonistico tra diverse parti consentito dallo sfruttamento di speciali metodi politici, economici, diplomatici o militari tali da influenzare lo spazio informativo della parte avversa con lo scopo di raggiungere un obiettivo predefinito. Al contempo tali metodi consentono la difesa del proprio "*information space*"[67]. L'importanza di questo particolare strumento all'interno del pensiero strategico della Federazione Russa è dimostrata dai numerosi documenti in materia approvati da Vladimir Putin nel corso della sua permanenza alla guida del Cremlino. L' "*Information Security Doctrine*" del 2000 riconosceva il valore assunto dallo spazio dell'informazione per la sicurezza nazionale della Russia. Effettivamente, era concreta la possibilità che alcuni paesi potessero sfruttare le più moderne tecnologie a loro disposizione per condurre operazioni di "*information warfare*" contro la Federazione. Per evitare che la nazione potesse essere destabilizzata, si raccomandava un più stretto controllo dello Stato sullo spazio informativo del paese[68].

La successiva "*Information Security Doctrine*" risale al 2016 ed è molto simile alla precedente. Ancora una volta vengono enfatizzate le minacce alla sicurezza nazionale soprattutto per quanto riguarda una possibile destabilizzazione del paese. L'aspetto

[65] Disponibile in: eng.mil.ru/files/MCIS_report_catalogue_final_ENG_21_10_preview.pdf (consultato il 27/01/2021).
[66] V. Gerasimov, "Мир на гранях войны", *Военно-Промышленный Курьер* 13 marzo 2017.
[67] O. Fridman, *Russian Hybrid Warfare*, cit., p. 85.
[68] Presidenza della Federazione Russa, *Information Security Doctrine of the Russian Federation*, 9 settembre 2000.

maggiormente innovativo, invece, fa riferimento all'indicazione della necessità di implementare una rete internet totalmente russa[69].

Il documento più rilevante in tema di "*information warfare*", approvato dal Presidente Putin nel 2011, prende il nome di "*Conceptual Views regarding the Activities of the Armed Forces of the Russian Federation in the Information Space*". La sua importanza deriva dalla definizione di "guerra d'informazione" che esso contiene: "La guerra d'informazione è un confronto tra due o più stati nello spazio informativo avente l'obiettivo di danneggiare strutture di importanza critica quali i sistemi, i processi, le risorse d'informazione e strutture di altro tipo, minando i sistemi politici, economici e sociali, operando un massiccio trattamento psicologico della popolazione per destabilizzare la società e lo stato, inoltre forzando lo stato a prendere decisioni negli interessi della parte avversa" [trad.][70].

6. "*Information-technical warfare*": il controllo del mezzo

Come per il concetto di "guerra ibrida", anche per quanto riguarda l' "*information warfare*" esiste una divergenza di vedute tra l'Occidente ed il Cremlino.

In base alle teorie di Panarin, infatti, i russi tendono a dividere questo particolare strumento in "*information-technical warfare*" ed "*information-psychological warfare*".

La prima fa riferimento al mezzo attraverso il quale l'informazione viene diffusa, mentre la seconda è attinente al messaggio che viene veicolato. Il pensiero strategico occidentale, invece, non prevede questa distinzione.

L' "*information-technical warfare*" ha avuto un duplice impatto sul dibattito interno alla Russia. Se da un lato si è discusso di come le innovazioni tecnologiche dei primi anni Duemila nel campo delle telecomunicazioni potessero contribuire ad un miglioramento delle forze armate, dall'altro si cominciò a disquisire in merito alla necessità di integrare le capacità convenzionali dell'esercito russo con armi cibernetiche, le quali in alcuni casi avrebbero persino potuto sostituire gli armamenti tradizionali[71].

Ciò consente di affermare che quella che in Occidente è nota come "*cyberwarfare*" sia per alcuni aspetti sovrapponibile all' "*information-technical warfare*" di matrice russa, anche se soltanto quando si fa riferimento ad operazioni volte alla compromissione dei sistemi di comunicazione[72].

Più in generale, comunque, rientrano in questo ambito tutte le azioni (cibernetiche e non) che si pongono l'obiettivo di distruggere o danneggiare, anche fisicamente, il potenziale

[69] Disponibile in: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2563163?p_p_id=101_INSTANCE_CptICkB6BZ29&_101_INSTANCE_CptICkB6BZ29_languageId=ru_RU (consultato il 27/01/2021).

[70] Disponibile in: Концептуальные взгляды на деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации в информационном пространстве : Министерство обороны Российской Федерации (ens.mil.ru) (consultato il 27/01/2021).

[71] O. Jonsson, *The Russian Understanding of War*, cit., p. 105.

[72] Effettivamente le operazioni di "*cyberwarfare*" non sono limitate alla sola raccolta di informazioni sensibili. Esse possono consentire ad un attore statale di prendere di mira le infrastrutture critiche di un paese nemico, procurandogli anche ingenti perdite in termini materiali e di vite umane. Le capacità cibernetiche in Russia sono considerate al pari di armi di distruzioni di massa e presentano il vantaggio di essere decisamente meno costose, in S. Japser, *Russian Cyber Operations, Coding the Boundaries of Conflict*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2020

informativo dell'avversario. Durante la Guerra del Golfo del 1991, la coalizione a guida americana bombardò i ripetitori, le antenne e le stazioni radio dell'esercito iracheno, rendendolo di fatto cieco poiché del tutto impossibilitato nelle comunicazioni tra i vari reparti.

Durante gli eventi che nel 2014 condussero all'annessione della Crimea da parte di Mosca, i *little green men*, come furono ribattezzati i membri delle forze speciali della Federazione intervenuti in *false flag* (e dunque senza segni distintivi che potessero identificarli inequivocabilmente come militari russi), si affrettarono ad occupare tutte le stazioni radio-televisive della penisola e l'Internet Exchange Point di Simferopoli, distruggendo inoltre i cavi per le telecomunicazioni che collegavano la Crimea con l'entroterra ucraino. Ciò consentì loro di esercitare il pieno controllo sulle informazioni che venivano veicolate all'interno della Crimea, potendo quindi diffondere la propria narrazione degli eventi in corso a Kiev e nella stessa penisola[73].

Il Cremlino, poi, si adoperò per dotare le proprie forze armate di capacità offensive anche in ambito cibernetico. Sebbene non sia possibile dimostrare con assoluta certezza il coinvolgimento del governo di Mosca nelle operazioni di "*information-technical warfare*" di questo tipo, durante il secondo mandato di Putin la Federazione Russa parrebbe avere implementato con successo le proprie capacità non convenzionali in ambito cibernetico, divenendo assai più assertiva in campo internazionale.

L'operazione cibernetica di "*information-technical warfare*" più celebre è sicuramente quella relativa all'hackeraggio dei server del Comitato Nazionale del Partito Democratico (DNC) statunitense a pochi giorni dalla Convention per le primarie in vista delle elezioni presidenziali del 2016.

Un hacker noto come Guccifer 2.0, poi collegato al GRU, inviò ad Assange, fondatore del controverso sito internet *WikiLeaks,* circa 20.000 email illegalmente sottratte dalle caselle di posta elettronica dei membri del DNC. Il contenuto dei messaggi, una volta reso pubblico, danneggiò gravemente Hillary Clinton, in quanto apparve evidente all'opinione pubblica americana che il DNC, organo teoricamente imparziale, nutrisse una forte antipatia nei confronti di Bernie Sanders, rivale dell'ex Segretario di Stato. Le mail vennero pubblicate nel luglio del 2016, a nemmeno quattro mesi dal voto per l'elezione del Presidente degli Stati Uniti[74]. È piuttosto evidente come un'operazione di questo tipo possa influenzare l'opinione pubblica di un paese e questa spettacolare azione di "*information-technical warfare*" potrebbe avere giocato un ruolo importante nel ridurre le *chance* di vittoria del candidato del Partito Democratico Hillary Clinton.

7. "*Information-psychological warfare*": il controllo del messaggio

L' "*information-psychological warfare*", invece, è piuttosto orientata verso gli aspetti cognitivi dell'informazione. L'obiettivo di questo particolare strumento è quello di costringere l'avversario ad assumere un comportamento coerente con gli interessi di chi conduce la campagna di disinformazione, possibilmente senza che il primo se ne accorga. Questa particolare tattica è anche nota con il nome di "*reflexive control*". I russi stessi

[73] M. Galeotti, *Russian Political War*, cit. p. 75.

[74] T. Rid, *Active Measures, The Secret History of Disinformation and Political Warfare*, New York, FSG Books, 2020, p. 387 ss.

ritengono che la dissoluzione dell'URSS sia stata il risultato di una magistrale operazione di questo tipo orchestrata dalla CIA. Secondo Nikolaj Patruščev, Segretario del Consiglio di Sicurezza Nazionale della Federazione, l'*intelligence* statunitense fece trapelare di proposito le informazioni riguardo al progetto americano volto all'implementazione della *Strategic Defense Initiative*, che in Italia era nota come Scudo Spaziale. Era molto probabile che questo avrebbe generato una corsa agli armamenti che l'Unione Sovietica non era in grado di sostenere a lungo. Per Mosca era infatti prioritario il mantenimento dell'equilibrio strategico con Washington ma le folli spese militari di quel periodo furono certamente tra i fattori che contribuirono alla dissoluzione dello Stato sovietico[75].

L' "*information-psychological warfare*", però, non può essere ridotta soltanto al "*reflexive control*".

In alcuni casi, la costruzione del consenso attorno ad operazioni militari tradizionali è di fondamentale importanza per raggiungere una vittoria ed il Cremlino ha dovuto impararlo a proprie spese. Durante le guerre cecene, i miliziani si dimostrarono decisamente più abili rispetto al governo russo nello sfruttare le possibilità offerte dalla rete e nel rapportarsi con la stampa interna ed internazionale[76]. Questo guadagnò loro il supporto (economico e non solo) di numerosi paesi, non necessariamente appartenenti al mondo islamico. Per contro, Mosca fu fortemente criticata nel corso di entrambe le campagne militari. Durante il conflitto con la Georgia del 2008, sebbene la Russia avesse stravinto sul campo, Tbilisi era uscita vincitrice nello spazio dell'informazione. Ancora oggi, infatti, è diffusa l'idea che la Federazione Russa abbia aggredito il paese caucasico, nonostante vi sia un forte consenso in dottrina rispetto alle responsabilità georgiane nello scatenamento del conflitto.

L'aspetto più controverso dell' "*information-psychological warfare*" è però senza dubbio quello legato alla possibilità di influenzare l'opinione pubblica di un paese rivale. Per comprendere bene che cosa si intende, basta analizzare quanto accadde in occasione delle elezioni presidenziali statunitensi del 2016. Secondo il Direttore della *National Intelligence* degli Stati Uniti, il Cremlino si sarebbe reso responsabile di una campagna di disinformazione volta ad interferire con il corretto svolgimento della consultazione elettorale, ponendosi in particolare diversi obiettivi, tra i quali quello di favorire il candidato del Partito Repubblicano Donald Trump, quello di polarizzare la società americana e quello di minare la fiducia della popolazione nelle istituzioni democratiche del paese[77].

---

[75] "Российская Газета", I. Egorov, Вторая Холодная, 15 ottobre 2014. Il documento è disponibile anche sul sito internet: https://rg.ru/2014/10/15/patrushev.html (consultato il 27/01/2021).

[76] Basti ricordare il sito internet noto come Кавказ Центр, che i ribelli ceceni sfruttarono per raccogliere fondi e diffondere il loro punto di vista sul conflitto in corso. La Russia passò per aggressore nonostante fossero stati i fondamentalisti ceceni a scatenare le ostilità invadendo il vicino Daghestan. Inoltre, nel corso della Prima Guerra Cecena, all'esercito russo non era consentito parlare con la stampa, ma questo non valeva per la controparte. I miliziani si premuravano persino di andare a prendere i giornalisti, provenienti da tutto il mondo, all'aeroporto di Machačkala per poi scortarli entro i territori sotto il loro controllo o nelle zone di guerra. Erano persino disposti a pagare per il taxi che li avrebbe ricondotti in aeroporto, in O. Jonsson, *The Russian Understanding of War*, cit., p. 111.

[77] Ufficio del Direttore della National Intelligence degli Stati Uniti, *Background to "Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections": The Analytic Process and Cyber Incident Attribution*, disponibile su: ICA_2017_01.pdf (dni.gov) (consultato il 28/01/2021).

Occorre sottolineare il fatto che Putin abbia sempre respinto sdegnosamente tali accuse.
Ad ogni modo, sembrerebbe che nel suo intento di influenzare l'elettorato statunitense, il Cremlino si sia mosso su diversi fronti. Come prima cosa, avrebbe sfruttato le possibilità offerte dalla rete, in particolare tramite campagne di condizionamento condotte sui *social network*. In aggiunta, avrebbe utilizzato i media tradizionali a propria disposizione. In ultimo avrebbe fatto affidamento sulle capacità cibernetiche dei propri servizi di sicurezza per condurre operazioni di "*information-technical warfare*" e se necessario di "*cyberwarfare*"[78].
Per quanto riguarda il primo punto, il Cremlino ha fatto affidamento sulla famigerata *Internet Research Agency* (IRA) di San Pietroburgo. La società, di proprietà dell'oligarca putiniano Prigožin, così come alcuni dei suoi dipendenti, sono ora oggetto di sanzioni da parte del governo di Washington[79]. L'IRA, anche nota come "fabbrica dei *troll*", si sarebbe occupata di diffondere informazioni (non necessariamente vere) sulle principali piattaforme *social*. In base all'esame delle attività dei "*troll*" russi, account fasulli aventi lo scopo di dare risalto ad alcune notizie, appare evidente il tentativo di diffondere informazioni considerate divisive per l'elettorato statunitense. I temi affrontati erano essenzialmente quelli della razza, della disuguaglianza e della disoccupazione. Tra il 2015 ed il 2017 sul solo Facebook erano apparsi oltre 80.000 contenuti riconducibili alla Russia. Erano poi stati caricati oltre 1.100 video nello stesso lasso temporale[80]. Sebbene a giudicare dalle cifre, l'attività dei "*troll*" sia stata frenetica, non bisogna sopravvalutarne l'impatto. Nel periodo di tempo preso in esame, infatti, gli elettori americani hanno visualizzato oltre 10 trilioni di contenuti. Inoltre, soltanto il 3% dei video caricati superava le 5.000 visualizzazioni. Degli 1,4 milioni di post collegati alle elezioni comparsi sui *social* nel periodo compreso tra settembre e novembre 2016, soltanto lo 0,75% era in qualche modo riconducibile alla Russia. Internet, del resto, può contare su più di tre miliardi di utenti, i quali hanno aperto oltre un miliardo di siti web[81]. È difficile pensare che qualcuno possa saturare la rete con i propri contenuti. Ciononostante, il rappresentante di Facebook chiamato a testimoniare davanti alla Commissione del Congresso in merito alle attività di interferenza russe nelle elezioni statunitensi del 2016, ha affermato che 126 milioni di americani avrebbero potenzialmente potuto visualizzare i contenuti redatti in Russia. Tale cifra consente di comprendere la portata dell'operazione messa in atto dal Cremlino, sebbene non sia possibile valutarne l'impatto effettivo[82].

[78] È noto che hacker russi abbiano cercato di penetrare il sistema per il conto dei voti in tutti e 50 gli Stati che compongono gli USA, riuscendoci in 2 occasioni. Nonostante questo, non sono state rilevate manomissioni nel conteggio, in Thomas Rid, *Active Measures*, cit., p. 392.
[79] R. Kanet, *Routledge Handbook of Russian Security*, Londra-New York, Routledge, 2019, p. 210.
[80] E. Mickiewicz, "Russia, Media and Audiences", in R. Sakwa, E. Hale, S. White (a cura di), *Developments in Russian Politics*, cit., p. 104.
[81] Ivi, p. 105.
[82] Se l'impatto delle campagne di "information warfare" sui social non va sopravvalutato, è necessario non commettere nemmeno l'errore contrario. Per comprendere il potenziale di questo strumento informatico, basti pensare all'episodio che coinvolse la centrale chimica di Centerville, Louisiana. Nel 2015 i "troll" russi presenti sulle piattaforme Facebook e Twitter cominciarono a diffondere la notizia che si fosse verificata un'esplosione alla centrale. Un video di rivendicazione dell'attentato da parte di un militante dello stato islamico cominciò a circolare in rete e gli abitanti della regione interessata dall'esplosione ricevettero persino un sms sul proprio cellulare da parte di un numero governativo che li avvisava della possibilità che si stessero diffondendo fumi tossici, consigliando di chiudersi in casa per alcune ore. Le caselle di posta

Per quanto riguarda l'utilizzo dei media tradizionali, invece, Mosca ha fatto affidamento soprattutto su *Russia Today TV* (RT) e *Sputnik*. Il primo è un canale televisivo orientato ad un audience straniero lanciato nel 2005. Negli anni ha ampliato il proprio *network*, trasmettendo in lingua inglese, francese, tedesca, araba e spagnola. Esso è diretta espressione del Cremlino, che ne finanzia le attività (si parla di un budget di 260 milioni di dollari all'anno)[83] e i contenuti trasmessi sono attentamente vagliati dalle agenzie di *intelligence* della Federazione[84]. La rete ha sempre ospitato personaggi piuttosto controversi. Nigel Farage, *leader* dell'UKIP, aveva addirittura un proprio *show*, risultando stipendiato dal governo russo. Lo stesso Assange ha ottenuto la conduzione di un proprio spettacolo sul canale. Nel corso della campagna elettorale del 2016, il *network*, oltre a rilanciare notizie quantomeno controverse simili a quelle diffuse dai "*troll*" sui *social*, ha lasciato ampio spazio a Jill Stein e Gary Johnson, rispettivamente candidati per il Partito Verde ed il Partito Libertario. Una volta divenuto di dominio pubblico il tentativo di interferenza russa nel processo elettorale, il Congresso degli Stati Uniti ha cominciato a prestare maggiore attenzione alle attività della rete televisiva. Secondo le agenzie di *intelligence* americane, il canale avrebbe giocato un ruolo fondamentale nell'influenzare l'elettorato e rappresenterebbe un pericolo per le democrazie occidentali[85]. Nel 2017 *Russia Today* è stato inserito nella lista dei "*foreign agent*" da parte delle autorità di Washington[86].
Sputnik, invece, viene definito essenzialmente come un tabloid cospirazionista. È piuttosto famosa la vicenda che lo vide protagonista quando diffuse la notizia che USA e Regno Unito avessero tentato di vendere armi chimiche all'opposizione siriana. La fonte, ovviamente, erano le autorità di Damasco[87].

8. Conclusioni

Quanto detto finora mostra senza dubbio la vulnerabilità delle democrazie occidentali rispetto a questo tipo di operazioni. Un elettorato privo di strumenti che gli consentano di tarare le informazioni che gli vengono fornite quotidianamente, su molteplici canali ed attraverso diverse fonti, è facilmente influenzabile. I governi, per parte loro, non possono stabilire un controllo effettivo sullo spazio dell'informazione, visto l'impegno profuso nel

---

elettronica di numerosi politici e giornalisti furono intasati dalle richieste di soccorso provenienti dai cittadini spaventati, eppure non era successo nulla. Per calmare le acque dovette intervenire il direttore dell'impianto chimico, il quale rassicurò le persone rispetto al fatto che non si fosse verificata alcuna esplosione. Ad ogni modo, la notizia aveva fatto il giro di tutto il paese e tantissime persone si erano barricate all'interno della propria abitazione, in M. Orenstein, *The Lands in Between*, cit., pp. 135-136.
[83] R. Sakwa, *Russia Against the Rest*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 316.
[84] M. Orenstein, *The Lands in Between*, New York, Oxford University Press, 2019, p. 123.
[85] E. Mickiewicz, "Russia, Media and Audiences", in R. Sakwa, E. Hale, S. White (a cura di), *Developments in Russian Politics*, cit., p. 103.
[86] Anche in questo caso, l'impatto di RT TV non deve essere sovrastimato. Secondo Mackiewicz, infatti, negli Stati Uniti il network non compare nella lista dei primi 94 canali all news della TV via cavo (classifica che dunque esclude i canali in chiaro). In Gran Bretagna lo 0,5% della popolazione guarda Russia Today per meno di un minuto a settimana. In Europa, la percentuale scende allo 0,1%. Il network ha maggiore successo sulla piattaforma YouTube, ma esaminando il contenuto dei video che vengono caricati, soltanto l'1% è a sfondo politico, in E. Mickiewicz, "Russia, Media and Audiences", in R. Sakwa, E. Hale, S. White (a cura di), *Developments in Russian Politics*, cit., p. 103 ss.
[87] M. Orenstein, *The Lands in Between*, cit., pp. 132-133.

rispetto della libertà di stampa, di opinione e di espressione. La censura, ovvero il sistema più veloce per proteggere il proprio "*information space*" dalle ingerenze straniere, è divenuta praticamente impossibile da applicare anche e soprattutto grazie alla diffusione di internet. Difficile capire come difendersi da una tale minaccia, ma non è abdicando alla propria vocazione democratica e liberale che l'Occidente riuscirà a contrastare le azioni della Russia. Forse, sarebbe utile rispolverare quanto si è imparato nel corso della Guerra Fredda in tema di contrasto alla disinformazione e riparare agli errori commessi nei trent'anni successivi, quando si è deciso di considerare Mosca una capitale in declino.

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

Le agenzie d'intelligence in Africa Sub-Sahariana: storia e sviluppi contemporanei

Emanuele ODDI

Abstract: The paper describes the historical roots of African intelligence agencies from the colonial period to the 2000s, passing through the 60s when intelligence agencies were highly militarized and politicized. In addition, the work analyzes the case study of Ethiopia, where modern intelligence founder, Abiy Ahmed, became Prime Minister and uses intelligence techniques to manage political and security national files. The article applies the historical research methodology to the path of intelligence services in Sub-Saharan Africa, bringing out the trend of contiguity between intelligence agencies and national government and the arising of intelligence agencies as autonomous political players.

Keywords: Intelligence, Africa, Etiopia, Sicurezza, Cybersecurity.

Sommario: *1. Introduzione – 2. Modelli coloniali e colpi di stato – 3. Un approccio mutato – 4. L'intelligence al governo: l'Etiopia di Abiy Ahmed – 5. Conclusioni*

1. Introduzione

Le agenzie d'intelligence governative rappresentano un elemento cardine dell'apparato di sicurezza e informazione di uno stato. Da un punto di vista teorico l'intelligence può essere definita come un processo, un prodotto e un'organizzazione composta da un insieme di singole unità che svolgono una funzione specifica, sia agendo singolarmente, sia cooperando sinergicamente le une con le altre.[88] Difatti, le agenzie d'intelligence non devono essere viste come un monolite statico, ma come una struttura mutevole composta da più nuclei (*Departmental Intelligence Unit*). Da un punto di vista operativo la funzione delle agenzie d'intelligence è quella di raccogliere, valutare ed analizzare informazioni con l'obiettivo di produrre analisi previsionali che possano essere di supporto al decisore politico.[89]

Il processo che caratterizza l'azione dell'intelligence si concretizza, quindi, in molteplici fasi logiche ed operative tra loro susseguenti. La prima consiste nella raccolta di dati grezzi i quali saranno in seguito selezionati per poi divenire informazioni. Le informazioni sono quindi analizzate, contestualizzate e la loro rilevanza è valutata a seconda della potenziale opportunità o minaccia rappresentata per l'utilizzatore finale. Pertanto, le analisi previsionali delle agenzie d'intelligence governative rappresentano uno strumento duplice per gli apparati statuali. In primo luogo, attraverso i dati raccolti il decisore politico ha contezza del contesto contemporaneo e del livello di efficacia dell'azione governativa. In secondo luogo, le analisi previsionali descrivono degli scenari

[88] M. Lowenthal, *Intelligence: from secrets to policy*, Washington, CQ Press, 2009, p. 8; cfr. T. Bruneau, "A conceptual framework for the analysis of civil-military relations and intelligence", *Defense & Security Analysis*, 34, 4 (2018), pp. 345 – 364.
[89] J. Peters, "Nigeria's Intelligence System: An Analysis", *Afrika Spectrum*, 22, 2 (1987), pp 181-191.

plausibili per il futuro. In quest'ottica, il processo dell'intelligence può complessivamente essere considerato come uno degli strumenti primari che un apparato statale ha per adattarsi al mutevole contesto politico, sociale, economico e di sicurezza.[90]
In virtù di questa dinamicità le agenzie d'intelligence nel corso del XX e XXI secolo sono profondamente mutate. Le agenzie tradizionali erano fondate su modelli operativi che richiedevano un elevato impiego di risorse umane e di tempo. Le agenzie moderne, invece, hanno come principio cardine la tempestività e la rapidità. Inoltre, l'intelligence non è più una prerogativa governativa, ma è un'attività svolta e che coinvolge anche agenzie e società private, spesso utilizzate dagli apparati statali nell'esternalizzazione dei servizi d'intelligence.
Parallelamente alla funzione di supporto nel processo di genesi delle decisioni politiche, le agenzie d'intelligence governative ricoprono un ruolo chiave nell'apparato di sicurezza statale, differenziandosi per loro stessa natura dalle forze armate. Difatti, a differenza delle forze di sicurezza regolari, gli apparti d'intelligence sono operativi sia in tempo di pace sia in tempo di guerra e soprattutto agiscono in un contesto deterritorializzato.[91]

2. Modelli coloniali e colpi di stato

Gli apparati d'intelligence dell'Africa Sub-Sahariana nel corso del XX secolo hanno fronteggiato numerosi mutamenti, frutto in primo luogo dei rivolgimenti storici e politici che hanno contraddistinto il continente africano nel corso del *secolo breve*. Lo spartiacque che inevitabilmente demarcò la storia del Novecento dell'Africa è stato il raggiungimento delle indipendenze, tra il 1957 e il 1977. In questi anni i Paesi africani, a partire dal Ghana (1957) si resero *de jure* e *de facto* indipendenti dai colonizzatori europei, Francia, Regno Unito, Italia, Portogallo, Spagna, Belgio e Germania.[92] Il raggiungimento dell'indipendenza costituì un momento di cesura formale con il passato coloniale, avviando un laborioso processo di formazione e trasformazione degli apparati statali che ha riguardato anche le agenzie d'intelligence, ovvero uno degli strumenti su cui i nuovi governi del continente hanno costruito la propria legittimità. Tuttavia, la rottura con i Paesi europei non fu sempre netta e permasero legami commerciali, politici e le neo-nate agenzie d'intelligence subirono l'influenza degli apparati coloniali. Pertanto, prima di analizzare gli sviluppi delle intelligence africane dal 1960 in poi, è necessario accennare al ruolo dell'intelligence in epoca coloniale.
I governi coloniali si fondavano sull'assunto che per amministrare delle colonie fosse necessario possedere degli apparati d'intelligence. Nelle tre fasi del processo coloniale, la colonizzazione, l'amministrazione e la decolonizzazione, l'intelligence ha costantemente ricoperto un ruolo primario.

[90] C. Theunissen, "Managing intelligence in an age of knowledge", *Africa Security Studies*, 8, 3 (1999), pp. 3 – 11.
[91] D. Dehez, "Security sector reform and intelligence services in sub-Saharan Africa: capturing the whole picture", *African Security Review*, 19, 2 (2010), pp. 38 – 46.
[92] A. W. M. Smith, C. Jeppesen, *Britain, France and the Decolonization of Africa: Future Imperfect?* London, UCL Press, 2017.

Nella prima fase, i Paesi europei sfruttarono l'intelligence per raccogliere informazioni necessarie a compiere le operazioni militari di conquista, in aree geograficamente, politicamente e militarmente poco conosciute.

Ancor più rilevante fu l'apporto dell'intelligence nell'oltre mezzo secolo di amministrazione coloniale.[93] Gli apparati coloniali, pur spinti dalla cosiddetta "missione civilizzatrice" e dalla volontà di porsi come un momento di cesura con la storia passata dei Paesi colonizzati, dovettero fronteggiare la necessità di guadagnare una certa dose di consenso tra le élite locali.[94] In quest'ottica, la funzione degli apparti d'intelligence coloniali fu duplice. In primo luogo, i governatori raccolsero attraverso i servizi segreti informazioni circa la percezione che la popolazione locale aveva dei colonizzatori, tentando di prevenire la formazione e diffusione di sacche di resistenza o movimenti insurrezionalisti. In secondo luogo, l'intelligence coloniale diffuse informazioni controllate circa gli amministratori europei, con l'intento di indirizzare in un senso o in un altro l'opinione pubblica. Il largo ricorso agli apparati d'intelligence fu anche una risposta alle scarse risorse economiche e umane che i governi europei mettevano a disposizione dei governatorati nel continente africano.

Nell'ultima fase della storia coloniale, ovvero la decolonizzazione, le strutture d'intelligence ricoprirono il ruolo di mediatore tra i Paesi europei e le élite che si intestarono il processo di costruzione degli appartati statali. L'obiettivo dei governatori europei, oltre che evitare pesanti scontri militari, era di influenzare la formazione dei neo-nati stati africani. In quest'ottica, la mediazione degli apparti d'intelligence non fu disinteressata, ma finalizzata a creare, anche in seguito alle indipendenze, un flusso bidirezionale di dati, preservando un privilegio informativo rispetto a diretti competitors europei.[95]

In seguito al raggiungimento dell'indipendenza dai colonizzatori europei, i Paesi africani strutturarono i propri apparati statali a volte ricalcando i modelli coloniali, altre distaccandosene nettamente.[96] In questo processo di rinnovamento, gli apparati d'intelligence preservarono la loro funzione primaria di monitoraggio dei movimenti insurrezionalisti e parallelamente incrementarono le azioni dirette verso l'esterno, ponendo le basi per i futuri apparati di contrasto al terrorismo. In questa fase, nelle strutture d'intelligence africane sono riscontrabili essenzialmente due peculiarità. La prima, in stretta continuità con l'esperienza coloniale, è rappresentata dall'influenza degli ex Paesi colonizzatori nell'addestramento e nella dotazione strumentale necessari a formare un apparato d'intelligence efficiente.[97] Il secondo fattore che ha avuto degli sviluppi notevoli nelle fasi storiche successive, è stato il rafforzamento del ruolo politico

[93] M. Thomas, "Colonial states as intelligence states: Security policing and the limits of colonial rule in France's Muslim territories, 1920–40", *The Journal of Strategic Studies*, 28, 6 (2005), pp. 1033 – 1060.
[94] J.F. Bayart, "Africa in the world: a history of extraversion", *African Affairs*, 99, 395 (2000), pp. 217 – 267.
[95] P. Murphy, "Creating a Commonwealth Intelligence Culture: The View from Central Africa 1945–1965", *Intelligence and National Security*, 17, 3 (2002), pp. 131 – 162.
[96] S.G. Simonsen, "Building "National" Armies—Building Nations? Determinants of Success for Postintervention Integration Efforts", *Armed Forces & Society*, 33, 4 (2007), pp. 571 – 590.
[97] L'influenza esterna sugli apparati d'intelligence africani ha incrementato nel corso della Guerra Fredda il peso politico dei servizi segreti statunitense e russo cfr. E. Hocker, "Nation-Building or Nation-Destroying: Foreign Powers and Intelligence Agencies in Africa", *Journal of African Studies*, 18, 3 (1990), pp. 35 – 51.

dell'intelligence, come strumento impiegato dagli esecutivi per contrastare il peso politico ed il consenso spesso raccolto dalle forze di sicurezza.[98]

Dagli anni Settanta in poi, la stretta correlazione tra governi e intelligence ha determinato una crescente politicizzazione e militarizzazione dei servizi segreti africani che è proceduta parallelamente all'incremento della conflittualità politica, sociale ed etnica nella maggior parte dei Paesi del continente.[99] Una conflittualità frequentemente sfociata in colpi di stato militari che hanno determinato un ciclico azzeramento degli apparati d'intelligence, impedendo così la realizzazione di piani ammodernamento e sviluppo degli apparati stessi. In Africa, tra il 1960 e il 2000 sono occorsi 132 colpi di stato, di cui 60 sono falliti.[100] Il 47,3% dei colpi di stato militari riusciti è avvenuto a discapito di un regime militare, in cui, quindi, le forze di sicurezza erano già al potere.[101] Il 46% dei colpi di stato è avvenuto in Africa Occidentale, in cui sono state registrate, negli stessi anni anche 7 guerre civili e 82 complotti sventati.[102]

La frequenza e la violenza dei colpi di stato ha comportato un danno politico ed economico per molti Paesi del continente ed ha avuto un notevole impatto anche sugli apparati d'intelligence. Difatti, il susseguirsi di tentativi di rovesciamento dei governi in carica ha progressivamente sbilanciato le attività delle intelligence verso compiti prettamente militari e di polizia, ovvero di protezione dei governanti e di repressione delle opposizioni. Pertanto, in questa fase si registrò un radicale mutamento delle agenzie governative africane che videro notevolmente ridotte le loro competenze informative, divenendo uno dei principali organi statali in grado di dirigere le sorti di un conflitto interno a favore o contro i governanti. Inoltre, i servizi segreti governativi essendo strettamente interrelati con i leader politici deposti furono spesso rifondati da zero in seguito ad un colpo di stato militare, impedendo lo sviluppo di piani programmatici per il rafforzamento dell'intelligence.[103]

La sommatoria di questi due elementi, la scarsa continuità e la progressiva militarizzazione dei servizi d'intelligence, hanno determinato l'incapacità per gli stessi di sviluppare degli apparati in grado di contrastare efficacemente le mutevoli minacce fronteggiate dagli anni 2000 in poi.[104]

3. Un approccio mutato

Nei primi anni 2000, la difficoltà di strutturare degli apparati d'intelligence efficienti in molti Paesi dell'Africa Sub-Sahariana ha fatto sì che questi Paesi si trovassero

[98] L. Hutton, "Intelligence and Accountability in Africa", *Institute for Security Studies Policy Brief*, 2, (June 2009); cfr. C. Thiriot, "La Place des militaires dans les regimes post-transition d'Afrique Subsaharienne: la difficile resectorisation", *Revue internationale de politique compare*, 15, 1 (2008), pp. 15 – 34.
[99] D. Dehez, "Intelligence Services in Sub-Saharan Africa Making Security Sector Reform Work", *Air and Space Power Journal-Africa and Francophonie*, 1, 3 (2010), pp. 57 – 63.
[100] A. Belkin, E. Schofer, "Toward a Structural Understanding of Coup Risk", *Journal of Conflict Resolution*, 47, 5 (2003), PP. 594 – 620.
[101] P. McGowan, "African military coups d'etat, 1956 – 2001: frequency, trends and distribution", *Journal of Modern African Studies*, 41, 3 (2003), pp. 339 – 370.
[102] P. McGowan, "Coups and Conflict in West Africa, 1955-2004", *Armed forces & Security*, 32, 1 (2005), pp. 5 – 23.
[103] R. Pateman, "Intelligence Agencies in Africa: a Preliminary Assessment", *The Journal of Modern African Studies*, 30, 4 (1992), pp. 569 – 585.
[104] Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2020*, Sydney, November 2020.

impreparati nell'affrontare minacce esogene ed endogene profondamente mutate rispetto a quelle passate. All'inizio del nuovo secolo le agenzie d'intelligence africane si sono misurate con la necessità di riequilibrare il loro operato, direzionandolo verso un'azione di security organica che non fosse meramente militare o di polizia. In quest'ottica, le minacce del nuovo millennio fatte di gruppi armati non statali, [105] pirateria, cybersecurity e traffici di armi e droga[106] hanno rappresentato un *push factor* per la rimodulazione delle intelligence.

La risposta degli apparati statali alle mutazioni del contesto securitario, ed anche politico, è stata triplice. Da un lato, sono state incrementate le azioni militari straniere nel continente africano (missioni di peacekeeping delle Nazioni Unite, Stati Uniti, Francia); dall'altro lato, molteplici servizi militari e di polizia sono stati esternalizzati in favore delle Private Military Security Companies.[107] Tuttavia, la scelta politica che ha avuto il maggiore impatto sul comparto delle intelligence governative è stata quella di incrementare la cooperazione continentale ed internazionale per fronteggiare le nuove minacce. Il maggiore livello di transnazionalità[108] dei pericoli affrontati dagli apparati statali del continente ha parzialmente contribuito a decostruire il paradigma secondo cui la cooperazione internazionale nell'ambito dell'intelligence, per la natura stessa della materia, non sarebbe possibile.[109]

La nascita di organismi di cooperazione nell'ambito dell'intelligence a livello continentale è il frutto anche dei numerosi tentativi, prima sotto l'egida dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) poi Unione Africana (UA), di creare una forza armata inter-africana. Tuttavia, tali tentativi sono ripetutamente falliti dall'African High Command di Kwame Nkruma (1958-1963), all'Union High Command (1963); dall'African Defence Organism (1965), all'African Standby Forces (2002), la cui efficacia è stata più volte messa in dubbio.[110]

---

[105] H. Howe, "Introduction: Changing Security Pattern in Sub-Saharan Africa", in *Ambiguous Order: Military Forces in African States*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, pp. 1 – 26. Tale trend appare oggi messo in discussione dall'affermazione dei gruppi armati non statali di matrice jihadista che fondano la loro azione sul controllo di ampie porzioni di territori, come nel caso dei gruppi jihadisti del Sahel, della Nigeria, della Somalia e della Repubblica Democratica del Congo cfr. E. Oddi, "Interrelazione tra il jihadismo saheliano e l'insicurezza alimentare post-pandemica", *CSI Review*, 1, 1 (2020), pp. 61 – 69.

[106] Z. Shiraz, "Drugs and Dirty Wars: intelligence cooperation in the global South", *Third World Quarterly*, 34, 10 (2013), pp. 1749 – 1766.

[107] E. Oddi, "Le Private Military Security Companies nel contesto africano", *IFI Security*, 28 Novembre 2020, disponibile in: https://security.ifiadvisory.com/le-private-military-security-companies-nel-contesto-africano/ (consultato il 13/03/2021); cfr. R. Abrahamsen, M. Williams, "Public/Private, Global/Local: The Changing Contours of Africa's Security Governance", *Review of African Political Economy*, 35, 118 (2008), pp. 539 – 553.

[108] A. Hubschle, "From Theory to Practice: Exploring the Organised Crime-Terror Nexus in Sub-Saharan Africa", *Perspectives on Terrorism*, 5, 3-4 (2011), pp. 81 – 95.

[109] S. Lander, "International intelligence cooperation: an inside perspective", *Cambridge Review of International Affairs*, 17, 3 (2004), pp. 481 – 493; cfr. C. Death, "Conflict and Security in Contemporary Africa*", Intelligence and National Security*, 26, 5 (2011), pp. 737 – 745.

[110] B. Franke "A Pan-African army: The evolution of an idea and its eventual realisation in the African Standby Force", *American Security Review*, 15, 4 (2006), pp. 1 – 16; cfr. J. Warner, "Complements or Competitors? The African Standby Force, the African Capacity for Immediate Response to Crises, and the Future of Rapid Reaction Forces in Africa", *African Security*, 8, 1 (2015) pp. 56 – 73; cfr. B. Franke, "Africa's Evolving Security Architecture and the Concept of Multi-layered Security Communities", *Cooperation and Conflict Journal*, 43, 3 (2008), pp. 313 – 340.

Questi tentativi di creare una forza armata inter-africana hanno avuto il pregio di evidenziare la necessità d'implementare i rapporti di cooperazione regionale e continentale nell'ambito dell'intelligence tra i Paesi africani, favorendo la nascita di enti come l'African Center for the Study and Research on Terrorism (ACSRT), l'African Union Mechanism for Police Cooperation (AFRIPOL) e numerosi accordi in seno alle organizzazioni regionali come l'ECOWAS (Africa Occidentale), l'IGAD (Africa Orientale), il ECCAS (Africa Centrale) e il SADC (Africa Meridionale).

Tra questi enti quella di maggior rilievo per compiti assegnati e potenzialità è l'ACSRT,[111] un centro di ricerca e confronto delle intelligence africane, nato nel 2002 nell'ambito della conferenza di Algeri dell'UA denominata "Plan of Action of the African Union High – Level Inter – Governamental Metting". Formalmente all'ACSRT sono stati assegnati compiti di training e coordinamento dei servizi segreti africani per migliorare la proattività nazionale e continentale nell'azione di contrasto al terrorismo. Il centro di ricerca dovrebbe essere il fulcro in grado di regolare la raccolta e la condivisione di informazioni, classificate e non, circa la minaccia terroristica tra i servizi d'intelligence africani, sviluppando un database ed incrementando il livello di cooperazione tra le molteplici agenzie. Tuttavia ad oggi l'ACSRT appare ancora lontano dall'essere il fulcro dell'azione d'intelligence africana nel contrasto al terrorismo, a causa degli scarsi fondi destinati al centro e delle tensioni politiche tra alcuni Paesi che rifiutano la cooperazione nell'ambito dell'intelligence.[112]

L'altra agenzia intergovernativa di cooperazione emergente in ambito di security ed intelligence è l'AFRIPOL, fondata nel 2014 dall'African Conference of Directors and Inspectors General of Police.[113] L'obiettivo di questo nuovo ente è quello di sviluppare, sul modello europeo dell'EUROPOL, un meccanismo di cooperazione dei servizi di polizia e di intelligence per rispondere organicamente alle minacce poste dal terrorismo e dalla criminalità.[114] Pur avendo ricevuto l'adesione di 40 Paesi africani, ad oggi l'AFRIPOL presenta le medesime criticità dell'ACSRT, soprattutto per quanto concerne i finanziamenti ricevuti.

Pertanto, dagli anni 2000 in poi, in risposta alla mutazione delle minacce da fronteggiare i servizi d'intelligence africani hanno conosciuto un parziale riequilibrio delle loro competenze, non più meramente militari come accaduto in seguito alle indipendenze. Inoltre, il trend delineato dai numerosi accordi regionali e continentali, grazie soprattutto all'azione dell'Unione, è una maggiore cooperazione nel settore dell'intelligence. Tuttavia, questi approcci si confrontano con almeno due ordini di criticità. La prima è rappresentata dal tasso d'instabilità politica cui continuano ad essere soggetti alcuni Paesi africani, testimoniato dagli 88 colpi di stato militari, falliti e riusciti, attuati tra il 2012 ed il 2020.[115] Come nel XX secolo, la frequenza dei colpi di stato rappresenta un ostacolo

[111] ACSRT/CAERT disponibile in: https://caert.org.dz/ (consultato il 14/03/2021).
[112] L. Cline, "African Regional Intelligence Cooperation: Problems and Prospects", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 29, 3 (2016), pp. 447 – 469.
[113] AFRIPOL, disponibile in: https://afripol.africa-union.org/ (consultato il 14/03/2021).
[114] A. Kanduza, "African Wars: A Defense Intelligence Perspective", *African Historical Review*, 44, 1 (2012), pp. 145 – 146.
[115] M. Khisa, C. Day, "Reconceptualising Civil-Military Relations in Africa", *Civil Wars*, 22, 2-3 (2020), pp. 174 – 197.

per la formazione di apparati d'intelligence che possano garantire una continuità programmatica. La seconda criticità è costituita dagli scarsi fondi destinati agli organismi di cooperazione d'intelligence internazionali, come l'ACSRT e l'AFRIPOL, il cui impatto è ad oggi minimo. In quest'ottica, la sempre più stretta cooperazione in ambito economico e politico attuata dai Paesi membri dell'UA potrebbe essere un volano per l'implementazione degli enti sopracitati sia in termini di finanziamenti, sia per quanto concerne i compiti assegnati.

4. L'esempio dell'intelligence al governo: l'Etiopia di Abiy Ahmed

Un ulteriore trend emerso dall'analisi degli apparati d'intelligence in Africa è la continuità mostrata dal 1960 ad oggi nell'interrelazione tra l'intelligence e i leader dei singoli Paesi, concretizzata non solo nel sostegno dell'intelligence alla compagine governativa, ma anche nella scelta del leader politico alla guida del Paese. Molti presidenti o primi ministri africani hanno avuto un passato negli apparati d'intelligence governativi o sono legati agli stessi da legami familiari antecedenti la loro ascesa politica. È il caso di Hissene Habre in Ciad (Presidente dal 1982 – 1990), di Ismael Omar Guelle in Gibuti (1999 – in corso), di Omar Bongo in Gabon (1967 – 2009), Sekou Touré in Guinea (1958 – 1984), Siad Barre in Somalia (1969 – 1991) o Abiy Ahmed in Etiopia (2018 – in corso).[116]

I servizi d'intelligence nel corso del XXI secolo hanno rafforzato questo legame con i governatori nazionali mostrando di detenere le capacità e la volontà di porsi come attori politici autonomi in grado di influenzare notevolmente la vita politica di un Paese. In quest'ottica, l'ascesa politica di Abiy Ahmed in Etiopia si pone come un valido caso studio per analizzare gli apparati d'intelligence come attori politici autonomi e per evidenziare il crescente peso dell'intelligence nel controllo governativo delle reti internet e dei social media per contrastare le minacce politiche e di security contemporanee.

Gli apparati d'intelligence governativi che operano oggi in Etiopia sono frutto della strutturazione dei servizi segreti attuata dal regime del DERG nel 1974. In seguito alla rivoluzione del 1974 che portò alla deposizione dell'ultimo imperatore etiope Haile Selassie, la macchina statale, compresa l'intelligence, fu profondamente trasformata.[117] Sotto la guida del dittatore Menghistu Hailé Mariàm furono fondati un servizio d'intelligence militare, il Military Intelligence Department (MID), ed il Public Security Organization (PSO). Il MID ha avuto circa 700 effettivi e si è occupato principalmente di servizi di polizia interni alle forze armate e di azioni all'estero. Il PSO, invece, aveva circa 1000 effettivi, addestrati dal KGB russo e dal Mossad israeliano e si occupava di attività di polizia, militari (i più alti gradi) e civili.[118] In seguito alla rivoluzione del 1991 ed alla caduta del regime del DERG, i servizi d'intelligence etiopi conobbero una nuova ristrutturazione ed una suddivisione in due apparti che sussiste tutt'oggi: il National

[116] R. Pateman, *op. cit.*

[117] B.B. Chekole, "The Role of the Military in African Politics: The Case of Ethiopia and Nigeria 1970s-1990s A History; Comparative Analysis", *International Journal of Science and Research,* 5, 10 (2016), pp. 625 – 627.

[118] B. Mesfin, "The Architecture and Conduct of Intelligence in Ethiopia (1974-1991)", *International Journal of Ethiopian Studies,* 5, 1 (2010), pp. 39 – 70.

Intelligence and Security Service (NISS),[119] e l'Ethiopian Military Intelligence per il controllo interno degli apparti militari.[120]

I due servizi segreti etiopi così strutturati hanno conosciuto una certa stabilità e continuità programmatica almeno sino al 2018 quando è stato nominato come Primo Ministro Abiy Ahmed. La nomina di Ahmed come Premier etiope è giunta a seguito di quasi tre anni di proteste da parte di molteplici frange della popolazione, in particolare quella di etnia Oromo, la cui maggioranza demografica, sino al 2018, non è corrisposta ad un'adeguata rappresentanza politica.[121] In seguito a quello che è considerato un vero e proprio punto di svolta della politica recente etiope, nell'aprile 2018, la coalizione di governo Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF), oggi Prosperity Party (PP), ha nominato come Primo Ministro Abiy Ahmed, il primo politico di etnia Oromo a guidare il Paese. Per comprendere a pieno il perso politico della nomina di Abiy Ahmed per il comparto dell'intelligence, è necessario ripercorrerne brevemente la biografia.

Abiy Ahmed nacque nel 1976 a Jimma nell'omonimo distretto nella regione dell'Oromia e nel 1991 si arruolò con nelle truppe dell'EPRDF che rovesciarono il regime del DERG. La sua carriera militare è poi proseguita con diverse missioni all'estero (Rwanada ed Eritrea) ed il raggiungimento del grado di Luogotenente Generale. La carriera di Ahmed nelle agenzie d'intelligence è iniziata nel 1998 quando entrò a far parte, sino al 2000, degli apparti d'intelligence militari. A ben vedere, il percorso di Ahmed nell'intelligence ha conosciuto un radicale cambiamento nei primi anni 2000 ed è proceduto di pari passo con l'implementazione della rete internet in Etiopia. Nel 2001 è lanciato il progetto Woredanet per collegare in rete col governo centrale i 950 distretti dell'Etiopia federale. Negli stessi anni, Abiy Ahmed ha lavorato per il lancio del servizio d'intelligence di cui sarà co-fondatore: l'Ethiopia's Information Network and Security Agency (INSA), ufficialmente operativa dal 2006 e le cui attività riguardano principalmente la cybersecurity ed il controllo delle reti internet. Tra il 2008 e il 2010 Ahmed è stato alla guida della stessa agenzia d'intelligence governativa che ha contribuito a fondare. Nel 2010, Ahmed ha lasciato formalmente la guida dell'INSA per iniziare, la propria carriera politica.[122] Nel 2018, in seguito alla sua nomina come Primo Ministro, Ahmed ha decretato il passaggio delle due agenzie intelligence, INSA e NISS, sotto la guida del Ministero della Pace, appositamente creato in seguito alla sua nomina.[123] Nello stesso

[119] Per quanto concerne la cooperazione continentale l'Etiopia è parte del network di ACSRT, di AFRIPOL e dell'East African Police Chiefs Cooperation Organization (EAPCCO).

[120] University of Glasgow, *Network on Intelligence and Security Practices in African Countries/Etiopia*, disponibile in: https://www.gla.ac.uk/research/az/nispac/listofafricanintelligenceagencies/#ethiopia (consultato il 14/03/2021).

[121] S. Yusuf, *Drivers of ethnic conflict in contemporary Ethiopia*, Institute For Security Studies, 2019.

[122] J. Fisher, "A Shining Example for the Horn? Abiy Ahmed's Surprising Leadership in Ethiopia", in G. Carbone, *Leaders For New Africa: Democrats, Autocrats, and Development*, Milano, Ledizioni, 2019, pp. 26 – 49.

[123] A.R.A. Shaban, "Ethiopia's Minister of Peace: the country's most powerful woman?", *Africa News*, 17 ottobre 2018, disponibile in: https://www.africanews.com/2018/10/17/muferiat-kamil-ethiopia-s-historic-speaker-now-first-peace-minister/ (consultato il 14/03/2021).

anno il Premier ha attuato un rimpasto tra i più alti gradi dell'intelligence etiope[124] ed infine nel 2020 ha nominato alla guida dell'INSA Shumete Gizaw.[125]

Nonostante la nomina di un leader di rottura come Abiy Ahmed, le manifestazioni delle opposizioni politiche ed i conflitti interni nel Paese sono proseguiti, giungendo allo scontro armato nella regione del Tigray tra novembre 2020 e gennaio 2021. Uno scontro che ha confermato l'alto grado d'instabilità cui oggi è soggetta l'Etiopia non solo dal punto vista della politica interna, ma anche per la minaccia posta dal terrorismo di matrice jihadista e per le tensioni con Egitto e Sudan circa la diga della rinascita etiope (GERD). In ognuno di questi delicati fascicoli gestiti da Abiy Ahmed, il ruolo delle agenzie d'intelligence è stato centrale, riuscendo, ad esempio, a contrastare i tentativi d'infiltrazione nel Paese di gruppi terroristici di matrice jihadista come Al-Shabaab e lo Stato Islamico.

Tuttavia è sul piano della politica interna che Abiy Ahmed ha fatto ampio ricorso alle agenzie d'intelligence, in particolare l'INSA. L'agenzia d'intelligence che lo stesso Premier ha contribuito a fondare ha i poteri giuridici e gli strumenti tecnici per il controllo delle reti e dei dati internet, e quindi delle informazioni diffuse attraverso la rete stessa. L'azione più frequente compiuta dall'INSA è quella dello *shutdown*, che può concretizzarsi con l'interruzione della rete internet nazionale, regionale o con l'interdizione all'accesso di specifici social media.[126] Dal 2018 sono stati registrati almeno 6 casi in cui l'INSA è intervenuta sulle reti internet etiopi al fine operare uno *shutdown* parziale o nazionale adducendo motivi di sicurezza (Tabella 1). In tali eventi, l'azione dell'apparato d'intelligence informatico etiope si è caratterizzata per una notevole tempestività nel contrastare le forme di dissenso delle opposizioni politiche ed è frequentemente proceduta parallelamente rispetto ad operazioni militari condotte in loco.[127]

2016 - 2018	**ciclici *shutwdown* delle reti internet nazionali nel corso delle proteste antigovernative.[128]**
agosto 2018	*shutdown* rete internet nella regione Somali nel corso di un'operazione delle forze di sicurezza.[129]

[124] A. Ylonen, "From demonisation to rapprochement: Abiy Ahmed's early reforms and implications of the coming together of Ethiopia and Eritrea", *Global Change, Peace & Security*, 31, 3 (2019), pp. 341 – 349.
[125] A.R.A. Shaban, "Abiy's chief of staff new head of Ethiopia's cyber security outfit", *Africa News*, 6 febbraio 2020, disponibile in: https://www.africanews.com/2020/02/06/abiy-s-chief-of-staff-new-head-of-ethiopia-s-cyber-security-outfit/ (consultato il 14/03/2021).
[126] Freedom House, "Freedom on the net 2020: Ethiopia", disponibile in: https://freedomhouse.org/country/ethiopia/freedom-net/2020 (consultato il 14/03/2021)
[127] I. Gagliardone, F. Golooba – Mutebi, "The Evolution of the Internet in Ethiopia and Rwanda: Towards a Developmental" Model?", *Stability International Journal of Security & Development*, 5,1 (2016), pp. 1 – 24.
[128] Committee to Protect Journals, "In Ethiopia, mobile internet cut in the capital amid clashes and protests", 21 settembre 2018, disponibile in: https://cpj.org/2018/09/in-ethiopia-mobile-internet-cut-in-the-capital-ami/ (consultato il 14/03/2021).
[129] A.L. Dahir, "Ethiopia has resorted to its old habit of blocking the internet to quell internal unrest", *Quartz Africa*, 8 agosto 2018, disponibile in: https://qz.com/africa/1351277/ethiopia-internet-shutdown-in-eastern-somali-region/ (consultato il 14/03/2021).

giugno 2019	10 giorni di *shutdown* della rete internet nazionale in seguito all'assassinio di alcuni generali nella regione dell'Amahara.[130]
gennaio-marzo 2020	*shutdown* reti internet nella regione dell'Oromia, ufficialmente per il contrasto alle milizie dell'OLF[131]
giugno 2020	*shutdown* reti internet nazionale per la gestione delle manifestazioni in seguito alla morte di Hachalu Hundessa.[132]
nov. 2020-gen. 2021	*shutdown* rete internet nella regione del Tigray nell'ambito del conflitto con il TPLF.[133]

Tabella 1: maggiori interventi di INSA nel controllo delle reti internet etiopi

Dall'analisi del caso studio etiope, appare confermato il trend che vede molti leader politici del continente provenire o avere rapporti con un'agenzia d'intelligence governativa. Inoltre, emerge un trend per quanto concerne l'operatività dei servizi segreti contemporanei nel continente, progressivamente direzionata nel campo della cybersecurity e del controllo delle reti e dei dati internet. Quello etiope, difatti, non è un caso isolato ed azioni di *shutdown* ricorrono frequentemente, in particolare in occasione di appuntamenti elettorali, come in Uganda, Rwanda, Ciad e Niger.[134] Inoltre, nel caso specifico dell'Etiopia è emersa la rilevanza politica dell'agenzia d'intelligence INSA che influenza le modalità di gestione e di risoluzione dei conflitti nel Paese.

5. Conclusioni

Gli sviluppi degli apparti d'intelligence nel contesto africano nel XX e XXI secolo hanno mostrato la presenza di almeno tre fasi distinte: la prima dall'epoca coloniale al 1960, in cui l'intelligence aveva compiti soprattutto di raccolta informativa; la seconda dal 1960 al 2000, in cui i servizi segreti africani sono stati oggetto di una progressiva militarizzazione e politicizzazione; la terza dagli anni 2000 in poi, è la fase in cui per fronteggiare le mutate minacce del quadro politico e di sicurezza, gli apparati d'intelligence hanno incrementato la cooperazione regionale e continentale, riequilibrando le loro attività tra raccolta informativa ed azioni di militari e di polizia. Nel corso di questi sviluppi, gli apparti d'intelligence governativi hanno conservato e preservato una costante contiguità

[130] E.Meseret, "Ethiopia Is Coming Back Online After Government Assassinations Prompted a 10-Day Internet Blackout", *Fortune*, 2 luglio 2019, disponibile in: https://fortune.com/2019/07/02/ethiopia-government-mandated-internet-shutdown/ (consultato il 14/03/2021)
[131] Human Rights Watch, "Ethiopia: Communications Shutdown Takes Heavy Toll", 9 marzo 2020, disponibile in: https://www.hrw.org/news/2020/03/09/ethiopia-communications-shutdown-takes-heavy-toll (consultato il 14/03/2021)
[132] NetBlocks, "Internet cut in Ethiopia amid unrest following killing of singer", 30 giugno 2020, disponibile in: https://netblocks.org/reports/internet-cut-in-ethiopia-amid-unrest-following-killing-of-singer-pA25Z28b (consultato il 14/03/2021).
[133] NetBlocks, "Internet disrupted in Ethiopia as conflict breaks out in Tigray region", 4 novembre 2020, disponibile in: https://netblocks.org/reports/internet-disrupted-in-ethiopia-as-conflict-breaks-out-in-tigray-region-eBOQYV8Z (consultato il 14/03/2021).
[134] B. Jili, "The Spread of Surveillance Technology in Africa Stirs Security Concerns", *African Center for Strategic Studies*, 11 dicembre 2020, disponibile in: https://africacenter.org/spotlight/surveillance-technology-in-africa-security-concerns/ (consultato il 14/03/2021).

con le leadership nazionali, divenendo un attore politico sempre più autonomo ed in grado d'influenzare le scelte governative, sino ad esprimere il leader politico del Paese. Alla luce di quanto detto ed in virtù dell'analisi del caso etiope, ciò che emerge è la centralità politica che le agenzie d'intelligence hanno maturato oggi nel panorama politico africano, mutando il proprio status da strumento governativo a soggetto politico autonomo. Nel prossimo futuro, il trend per i servizi segreti africani è quello di esercitare una pressione duplice nei confronti sia degli apparati politici e sia la società civile, attraverso un massivo ricorso alle agenzie governative di cybersecurity. Queste ultime, parallelamente al rapido incremento del numero di utenti internet nel continente,[135] hanno acquisito ed acquisiranno una centralità crescente negli equilibri di potenza interni alle strutture d'intelligence ed agli apparati governativi, influenzandone direttamente scelte politiche.

[135] Nel 2021, il numero di utenti internet nel continente africano ha avuto il maggiore tasso di cresciuta a livello globale (+12,44%). DataReportal, *Digital 2021: Global Overview Report*, 27 gennaio 2021, disponibile in: https://datareportal.com/reports/digital-2021-global-overview-report (consultato il 14/03/2021).

Terrorismo e pandemia: gli effetti del Covid-19 sul fenomeno jihadista

Francesco GENEROSO

Abstract: The global spread of Covid-19 has affected every aspect of human life: health, economy, security are just some sectors touched by the pandemic that hit the world in 2020. Terrorism is one of them too. Terrorism has suffered the effects of the pandemic: the measures to combat the spread of the virus have affected part of the activities, as well as the financing but, by their deep nature as asymmetric actor, terrorists adapted quickly to the situation and taken advantage of instability and insecurity to achieve their ambitions. Some aspects such as online propaganda and recruitment have seen a substantial increase; on the last point, the degrading socio-economic situation of many African and Asian countries weighs heavily, exacerbated by the pandemic. Governments and international organizations have adapted their response to the threat, shifting resources and attention to the management of the pandemic, while terrorist organizations have continued to claim numerous victims this year, especially in the Middle East, Africa and Asia. In recent years there has been a localization of the phenomenon in these areas, and the pandemic has made this process even more evident. Furthermore, by focusing their efforts on managing the pandemic, many local governments have reduced their commitment to countering terrorism.

Keywords: Terrorism, pandemic, Covid-19, counterterrorism, jihadism

Sommario: *1. Introduzione — 2. La reazione delle organizzazioni jihadiste al Covid-19 — 3. La radicalizzazione durante la pandemia —4. L'attività jihadista nel 2020 — 5. Il contrasto al terrorismo nell'era Covid-19 — 6. Conclusioni*

1. Introduzione

Riprendendo le parole del Dr. Magnus Ranstrop, *Research Director* del *Centre for Asymmetric Threat Studies* presso la *Swedish Defense University*, "*Covid-19 and extremism are the perfect storm*"[136]. La pandemia da Coronavirus è indiscutibilmente la più grande e complessa crisi che l'umanità abbia affrontato dalla Seconda Guerra Mondiale e avrà un impatto decisivo sul sistema internazionale e la sua sicurezza, aprendo la strada a scenari futuri che nessuno potrà prevedere. A inizio gennaio, le immagini dell'attacco al

136 P. Cruickshank, D. Rassler, "A View from the CT Foxhole: A Virtual Roundtable on COVID-19 and Counterterrorism with Audrey Kurth Cronin, Lieutenant General (Ret) Michael Nagata, Magnus Ranstorp, Ali Soufan, and Juan Zarate", in *CTC Sentinel*, Volume 13 Issue 6, giugno 2020, disponibile in: https://ctc.usma.edu/a-view-from-the-ct-foxhole-a-virtual-roundtable-on-covid-19-and-counterterrorism-with-audrey-kurth-cronin-lieutenant-general-ret-michael-nagata-magnus-ranstorp-ali-soufan-and-juan-zarate/ (consultato il 21/02/2021).

Campidoglio statunitense hanno fatto il giro del mondo, dimostrando come il virus dell'estremismo stia avanzando all'interno delle nostre società, proprio come la malattia infettiva. Ma, tra i vari estremismi, il terrorismo di matrice jihadista continua a essere uno dei più spaventosi, anche in Occidente. I possibili attacchi alle città, la presenza di "lupi solitari" e l'annoso problema dei *foreign fighters* di ritorno dalle fallimentari campagne dell'autoproclamato Stato Islamico, sono alcuni dei punti a cui le cancellerie del Vecchio Continente guardano con attenzione. Nel frattempo, in Africa, Medio Oriente e Asia, numerosi gruppi jihadisti continuano la propria opera di reclutamento, conquista e dominio, sfruttando anche l'impatto che il virus, e la correlata crisi economica e sociale, ha generato nelle popolazioni locali.

Non bisogna però considerare il Covid-19 un "alleato" del terrorismo: le reti terroristiche internazionali hanno subito gli effetti delle restrizioni, le interruzioni alle catene di approvvigionamento e ai sistemi di trasporto come tutti gli altri[137]. *Lockdown* e misure di contenimento hanno limitato diversi aspetti operativi, come spostamenti interni ed esterni, nonché l'acquisto di mezzi, armi e rifornimenti di vario genere[138]. Risultano inoltre ridotte le opportunità di portare avanti attacchi anche da parte di "lupi solitari", sia per gli aspetti logistici che nell'individuazione degli obiettivi sensibili, in numero inferiore data la minore possibilità di aggregazione tra persone durante i periodi di *lockdown*[139], in alcuni casi costretti ad accelerare i propri piani[140].

137 D. Nicholson, *COVID-19 an opportunity for terrorists or a threat to their existence*, Defence Connect, 29 aprile 2020, disponibile in: https://www.defenceconnect.com.au/key-enablers/5995-global-terror-and-covid-19 (consultato il 21/02/2021).

138 Sebbene non sia ancora stato concluso il giudizio, è esemplificativo il caso del medico pachistano Muhammad Masood, arrestato il 19 marzo 2020 all'aeorporto di Minneapolis dalla *Joint Terrorism Task Force* dell'FBI. Tra gennaio e marzo 2020, Masood aveva esternato sui social il suo appoggio all'ISIS e la volontà di spostarsi in Siria per combattere tra le fila dello Stato Islamico. Secondo l'accusa, il 21 febbraio 2020 il medico avrebbe acquistato un biglietto aereo da Chicago per Amman, Giordania, e da lì raggiungere la Siria. Tuttavia, il 16 marzo 2020, a causa delle restrizioni agli ingressi imposte dalla Giordania a causa della pandemia da Coronavirus, Masood è stato costretto a modificare i propri piani, acquistando un biglietto aereo da Minneapolis a Los Angeles, luogo dove avrebbe incontrato un individuo in grado di aiutarlo a raggiungere la Siria via mare; v. Department of Justice, *Federal Grand Jury Returns Indictment Charging Pakistani Doctor With Attempting To Provide Material Support To ISIS*, 15 maggio 2020, disponibile in: https://www.justice.gov/usao-mn/pr/federal-grand-jury-returns-indictment-charging-pakistani-doctor-attempting-provide (consultato il 21/02/2021).

139 F. Marone, *Terrorism and Counterterrorism in a Time of Pandemic*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 15 maggio 2020, disponibile in: https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/terrorism-and-counterterrorism-time-pandemic-26165 (consultato il 21 /02/2021); Nonostante ciò, è bene ricordare come degli attacchi di minore entità siano stati comunque portati avanti, come nel caso dell'insegnante di storia Samuel Paty, decapitato in Francia; v. K. Willsher, *Teacher decapitated in Paris named as Samuel Paty, 47*, The Guardian, 17 ottobre 2020, disponibile in: https://www.theguardian.com/world/2020/oct/17/teacher-decapitated-in-paris-named-as-samuel-paty-47 (consultato il 21/02/2021).

140 B.W. Swan, *How the coronavirus is reshaping terrorists' attack plans*, Politico, 27 marzo 2020, disponibile in: https://www.politico.com/news/2020/03/27/coronavirus-terrorism-justice-department-150870 (consultato il 21/02/2021).

E' però pacifico ad oggi affermare che il Covid-19 non ha avuto un impatto unicamente negativo nei confronti del fenomeno terroristico[141].

2. La reazione delle organizzazioni jihadiste al Covid-19

La pandemia ha avuto effetti distruttivi sul tessuto socio-economico di molti paesi, alcuni dei quali versavano in condizioni critiche già prima dell'avvento del Covid-19. In determinate realtà, gruppi jihadisti hanno cercato legittimazione tra la popolazione fornendo supporto sociale ed economico nel corso degli anni, sostituendosi spesso ai governi[142]. Il virus non ha fatto altro che far emergere ulteriormente questa tendenza[143]. Le grandi organizzazioni hanno visto nella pandemia un'opportunità per ampliare la propria base sul lungo periodo, reclutando militanti e trovando finanziamenti. Pur non avendo una capacità di risposta sanitaria, questi gruppi hanno messo in campo piccoli programmi che hanno generato un'attenzione positiva nei loro confronti e sottolineato l'incapacità delle autorità locali nel rispondere alla crisi[144].

Tra i vari esempi, abbiamo *al Shabaab*, il quale ha nominato un comitato di sette membri (medici, intellettuali e religiosi) con il compito di trovare una soluzione alla pandemia: i residenti somali sono stati invitati a seguire le regole anti-contagio promosse dal comitato[145]. I Talebani hanno invece chiesto l'aiuto di organizzazioni sanitarie e ONG per supportare la popolazione afghana, accusando tuttavia il governo afghano di aver introdotto il virus nel paese per utilizzarlo contro di loro[146]. In Pakistan, i gruppi *Lashkar-e-Taiba* e *Jaish-e-Mohammed* hanno offerto assistenza sanitaria ai contagiati[147] in cambio di lealtà da parte delle popolazioni locali e nuove reclute per imporre il proprio stato islamico nel territorio conteso del

141 D. Kamat, *Pandemic has not flattened the 'terrorism curve'*, Asia Times, 29 settembre 2020, disponibile in: https://asiatimes.com/2020/09/pandemic-has-not-flattened-the-terrorism-curve/ (consultato il 21/02/2021).

142 M. Demuynck, J. Coleman, *The Shifting Sands of the Sahel's Terrorism Landscape*, International Centre for Counter Terrorism – The Hague, 12 marzo 2020, disponibile in: https://icct.nl/publication/the-shifting-sands-of-thesahels-terrorism-landscape/ (consultato il 21/02/2021).

143 C.P. Clarke, *Yesterday's Terrorists Are Today's Public Health Providers*, Foreign Policy, 8 aprile 2020, disponibile in: https://foreignpolicy.com/2020/04/08/terrorists-nonstate-ungoverned-health-providers-coronavirus-pandemic/ (consultato il 22/02/2021).

144 K. Sieff, S. George, K. Fahim, *Now joining the fight against coronavirus: The world's armed rebels, drug cartels and gangs*, The Washington Post, 14 aprile 2020, disponibile in: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/coronavirus-taliban-ms-13-drug-cartels-gangs/2020/04/13/83aa07ac-79c2-11ea-a311-adb1344719a9_story.html (consultato il 22/02/2021).

145 Garowe Online, *Somalia: Al-Shabaab appoints COVID-19 committee amid calls for ceasefire*, 14 maggio 2020, disponibile in: https://www.garoweonline.com/en/news/somalia/somalia-al-shabaab-appoints-covid-19-committee-amid-calls-for-ceasefire (consultato il 22/02/2021).

146 Tony Blair Institute for Global Change, *Snapshot: How Extremist Groups Are Responding to Covid-19 (11 June 2020)*, 11 giugno 2020, disponibile in: https://institute.global/policy/snapshot-how-extremist-groups-are-responding-covid-19-11-june-2020 (consultato il 22/02/2021).

147 M.S. Siyech, *COVID-19 and the Insurgency in Kashmir*, Institute of Peace and Conflict Studies, 13 maggio 2020, disponibile in: http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=5688 (consultato il 22/02/2021).

Kashmir[148]. Infine *Hayat Tahrir al-Sham* (una volta conosciuta come *Jabhat al-Nusra*, costola siriana di *al-Qaeda*), la quale opera nella provincia di Idlib attraverso l'istituzione civile del Governo di Salvezza siriano, ha adottato numerose misure di supporto alla popolazione, istituendo il distanziamento sociale, invitando i cittadini ad indossare mascherine e alla cura dell'igiene personale, nonché aprendo le porte a ONG per assistere la popolazione[149]. Diversamente, altri gruppi, hanno condannato le misure restrittive imposte dai governi, come nel caso di *Boko Haram* in Nigeria: in particolare uno dei leader, Abubakar Shekau, si è opposto alla chiusura delle moschee, dichiarando che il gruppo avrebbe continuato l'esecuzione dei riti religiosi[150].

3. La radicalizzazione durante la pandemia

Le condizioni socio-economiche hanno reso le popolazioni locali vulnerabili ai richiami del jihadismo. Perdita di lavoro, limitazioni alla capacità di movimento e la critica situazione sanitaria, hanno provocato danni psicologici ed emotivi sopratutto nei più giovani, intaccando ulteriormente le speranze per un futuro migliore. Ci sono molti studi che confermano come queste dinamiche influiscano nei processi di radicalizzazione[151]. Si aggiunge inoltre il problema relativo al maggior numero di ore passate online da parte delle persone costrette a casa, e quindi suscettibili alla propaganda terroristica in rete[152].

Le organizzazioni hanno quindi colto l'occasione, sfruttando la situazione per sostenere le proprie campagne di reclutamento. L'ISIS ha usato gli *hashtag* relativi al Covid-19 per reindirizzare gli utenti alla propria propaganda jihadista[153], e in Turchia ha focalizzato la campagna di reclutamento sui migranti del Turkmenistan, rimasti disoccupati a causa della pandemia[154]. Diverse organizzazioni hanno affermato come il Covid-19 sia un complotto

148 The Times of India, *LeT, Jaish and other terror groups exploiting Covid-19 to recruit jihadis, warn Western anti-terror experts*, 13 aprile 2020, disponibile in: https://timesofindia.indiatimes.com/india/let-jaish-and-other-terror-groups-exploiting-covid-19-to-recruit-jihadis-warn-western-anti-terror-experts/articleshow/75114794.cms (consultato il 22/02/2021).

149 M. Furlan, "Governance at the Time of Covid-19: Emergencies as Opportunities for Rebel Rulers", in *Studies in Conflict & Terrorism*, 2020, disponibile in: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1057610X.2020.1816681 (consultato il 23/02/2021).

150 J. Campbell, *Boko Haram's Shekau Labels Anti-COVID-19 Measures an Attack on Islam in Nigeria*, Council on Foreign Relations, 17 aprile 2020, disponibile in: https://www.cfr.org/blog/boko-harams-shekau-labels-anti-covid-19-measures-attack-islam-nigeria (consultato il 23/02/2021).

151 V. E. Orehek, et al., "Need for closure and the social response to terrorism", in *Basic and Applied Social Psychology*, 32(4) (2010), 279–290.

152 N. Malik, *Self-Isolation Might Stop Coronavirus, but It Will Speed the Spread of Extremism*, Foreign Policy, 26 marzo 2020, disponibile in: https://foreignpolicy.com/2020/03/26/self-isolation-might-stop-coronavirus-but-spread-extremism/ (consultato il 23/02/2021).

153 A. Pauwels, *How Europe's terrorists take advantage of the pandemic*, EU Observer, 29 aprile 2020, disponibile in: https://euobserver.com/opinion/148173 (consultato il 23/02/2021).

154 D. Annayev, *IS ramps up recruitment of Turkmen in Turkey as coronavirus saps jobs*, Caravanserai, 16 aprile 2020, disponibile in: https://central.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_ca/features/2020/04/16/feature-02 (consultato il 23/02/2021).

dei nemici dell'Islam (in particolare Stati Uniti ed ebrei[155]), mentre altre, come ISIS e *al-Qaeda*[156], che sia una punizione divina per i corrotti e non credenti, e che solo la preghiera, nonché l'aderenza al "vero" Islam, potranno fermare la pandemia[157]. L'ISIS ha piuttosto chiamato i suoi seguaci ad evitare inizialmente viaggi in Europa[158], a non avere pietà per le vittime del virus, e incoraggiato piuttosto i propri adepti presenti in Europa e Stati Uniti a sfruttare il momento per condurre degli attacchi[159], utilizzando anche se stessi, qualora risultati positivi, come arma batteriologica[160].

La propaganda dell'ISIS si è oltretutto scagliata contro la Cina, primo paese a riscontrare la presenza del Coronavirus, affermando che Pechino è stata la prima vittima della "furia divina" a causa dei continui abusi compiuti contro la minoranza degli Uiguri, di fede musulmana[161]. Gruppi affiliati all'ISIS hanno inoltre diffuso materiale di propaganda in lingua inglese su decine di *social media* in Occidente, con l'obiettivo di raggiungere individui vulnerabili durante i periodi di *lockdown*[162].

La disinformazione condotta dai gruppi estremisti punta a minare la credibilità delle istituzioni, aumentando il caos e il disordine[163]. L'attività sui *social* è stata tanto frequente da portare il Segretario Generale delle Nazioni

155 H. Shebab, *Islamist hate preacher warns Muslims to arm themselves amid coronavirus threats*, JNS, 27 aprile 2020, disponibile in: https://www.jns.org/opinion/islamist-hate-preacher-warns-muslims-to-arm-themselves-amid-coronavirus-threats/ (consultato il 23/02/2021).

156 A. Hanna, *What Islamists Are Doing and Saying on COVID-19 Crisis*, Wilson Center, 14 maggio 2020, disponibile in: https://www.wilsoncenter.org/article/what-islamists-are-doing-and-saying-covid-19-crisis (consultato il 24/02/2021).

157 MEMRI, *Al-Qaeda Central: COVID-19 Is Divine Punishment For Sins Of Mankind; Muslims Must Repent, West Must Embrace Islam*, 1 aprile 2020, disponibile in: https://www.memri.org/reports/al-qaeda-central-covid-19-divine-punishment-sins-mankind-muslims-must-repent-west-must (consultato il 24/02/2021).

158 R. Gearty, *ISIS advises terrorists on coronavirus to avoid Europe for jihad*, Fox News, 15 marzo 2020, disponibile in: https://www.foxnews.com/world/isis-tells-its-terrorists-not-to-travel-to-europe (consultato il 24/02/2021).

159 A.B. Bukarti, *How Is Boko Haram Responding to Covid-19?*, Tony Blair Institute for Global Change, 20 maggio 2020, disponibile in: https://institute.global/policy/how-boko-haram-responding-covid-19 (consultato il 24/02/2021).

160 I. Naar, *Coronavirus: Muslim Brotherhood activist calls on Egyptians to infect officials*, Al Arabiya English, 18 marzo 2020, disponibile in: https://english.alarabiya.net/media/digital/2020/03/18/Coronavirus-Muslim-Brotherhood-activist-calls-on-Egyptians-to-infect-officials (consultato il 24/02/2021); F. Marone, *Terrorism and Counterterrorism in a Time of Pandemic*, cit.

161 P. Van Ostaeyen, *The Islamic State and Coronavirus, Time for a Comeback?*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 15 maggio 2020, disponibile in: https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/islamic-state-and-coronavirus-time-comeback-26166 (consultato il 24/02/2021).

162 J. Hincks, *With the World Busy Fighting COVID-19, Could ISIS Mount a Resurgence?*, Time, 29 aprile 2020, disponibile in: https://time.com/5828630/isis-coronavirus/ (consultato il 24/02/2021).

163 G. Simons, C. Bianca, *The Specter of Terrorism During the Coronavirus Pandemic*, E-International Relations, 8 maggio 2020, disponibile in: https://www.e-ir.info/2020/05/08/the-specter-of-terrorism-during-the-coronavirus-pandemic/ (consultato il 24/02/2021).

Unite Antonio Guterres a lanciare un appello, sottolineando come la retorica estremista vada a manipolare sopratutto i giovani[164].

4. L'attività jihadista nel 2020

Com'è stato evidenziato in precedenza, l'attività terroristica non si è affatto fermata, per quanto nel corso degli ultimi anni è stata registrata un'importante diminuzione degli attacchi e del numero delle vittime[165]. Questo fenomeno è in parte ricollegabile al declino dell'ISIS nelle sue aree operative principali, ovvero Siria e Iraq. Tuttavia, nonostante la perdita di queste zone e l'uccisione di alcuni leader[166], i gruppi affiliati e le province (*wilayah*) legate all'organizzazione hanno continuato a prosperare, espandendosi in Asia, Africa, Russia ed Europa[167]. L'Africa rappresenta l'area di maggior crescita per le attività dei gruppi legati all'ISIS: in particolare, l'Africa sub-sahariana nel 2019 conta circa il 41% di tutti gli attacchi riconducibili all'organizzazione e ai suoi affiliati[168]. Durante la pandemia, le violenze portate avanti da questi gruppi sono continuate, come evidenziato dalla proliferazione di affiliati in Mozambico e l'attività di *Boko Haram* nel bacino del Ciad[169]. L'acuirsi della crisi economico-sanitaria ha reso ancora più fragili gli Stati africani, come rilevato dall'Indice degli Stati fragili del 2020, pubblicato dal *Fund for Peace*[170]. Il continente ha visto un incremento degli attacchi portati avanti dai gruppi jihadisti: l'*Africa Center for Strategic Studies* ha infatti reso noto che da giugno 2019 a giugno 2020 sono stati condotti oltre 4mila eventi violenti; un record per l'Africa[171].

In Mozambico, il gruppo locale legato all'ISIS, l'*Islamic State's Central Africa Province* (ISCAP) ha portato avanti una serie di operazioni nella zona nord del paese, Cabo Delgado, che nel marzo 2020 sono culminate con la presa

164 E.M. Lederer, *UN chief: Extremists using COVID-19 to recruit online youths*, Associated Press, 28 aprile 2020, disponibile in: https://apnews.com/article/a6cf967c03f7ff00e170949a9eaeb11a (consultato il 24/02/2021).

165 Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2020*, novembre 2020, p. 4, disponibile in: https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf (consultato il 09/03/2021).

166 V. BBC, *President Trump: 'Abu Bakr al-Baghdadi is dead'*, 27 ottobre 2019, disponibile in: https://www.bbc.com/news/av/world-50200383 (consultato il 09/03/2021).

167 The Defense Post, *Islamic State Expanding Globally Amid Setbacks: US Official*, 18 settembre 2020, disponibile in: https://www.thedefensepost.com/2020/09/18/islamic-state-expanding-globally/ (consultato il 09/03/2021).

168 Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2020*, cit., p. 2.

169 A.B. Jalloh, *Increased terror attacks in Africa amid coronavirus pandemic*, Deutsche Welle (DW), 9 aprile 2020, disponibile in: https://www.dw.com/en/increased-terror-attacks-in-africa-amid-coronavirus-pandemic/a-53066398 (consultato il 09/03/2021).

170 J.J. Messner et. al., *Fragile States Index 2020 – Annual Report*, The Fund for Peace, maggio 2020, disponibile in: https://fundforpeace.org/wp-content/uploads/2020/05/fsi2020-report.pdf (consultato il 09/03/2021).

171 Africa Center for Strategic Studies, *African Militant Islamist Groups Set Record for Violent Activity*, 21 luglio 2020, disponibile in: https://africacenter.org/spotlight/african-militant-islamist-groups-new-record-violent-activity/ (consultato il 09/03/2021).

della città di Mocimboa da Praia[172], luogo di oltre 30 attacchi da parte del gruppo dal 2017[173]. L'attività dell'organizzazione è continuata senza pietà, provocando centinaia di vittime ogni mese, subendo un calo da novembre 2020 ad oggi[174]. Secondo il portavoce dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), Babar Baloch, dal primo attacco avvenuto nel 2017 ad oggi, sono state uccise più di 2000 persone e più di 500 mila hanno dovuto abbandonare le proprie case; inoltre, l'attività terroristica ha aggravato la situazione alimentare della provincia, con quasi 1 milione di persone a rischio fame[175]; un trend, quello della insicurezza alimentare, che si è acuito in tutto il continente[176].

In Nigeria la situazione non è certamente più rosea: organizzazioni come *Boko Haram* stanno sfruttando le sofferenze causate dal Covid-19 per rinforzare le proprie campagne[177]. *Boko Haram*, nello specifico, ha aumentato il proprio interesse nel reclutare giovani uomini per le proprie attività nella regione[178]. Il risultato è un incremento delle violenze nell'area del Lago Ciad. Un esempio sono i 2 letali attacchi condotti dall'organizzazione terroristica il 23 marzo 2020: presso il villaggio di Goneri, nello stato di Borno, un'imboscata ha portato alla morte di circa 50 soldati nigeriani[179]; presso Boma, in Ciad, i combattenti jihadisti hanno affrontato un gruppo di soldati, uccidendone 92. Si tratta del peggior attacco dell'organizzazione contro le forze armate del paese[180].

Resta critica la situazione anche in altri paesi del continente. Nel Sahel le gravi condizioni socio-economiche esacerbate dalla pandemia, hanno reso l'area ancora più esplosiva[181]: in Burkina Faso, ad esempio, la crisi alimentare

172 J. Campbell, *How Jihadi Groups in Africa Will Exploit COVID-19*, Council on Foreign Relations, 3 aprile 2020, disponibile in: https://www.cfr.org/blog/how-jihadi-groups-africa-will-exploit-covid-19 (consultato il 12/03/2021).

173 B. Bukarti, S. Munasinghe, *The Mozambique Conflict and Deteriorating Security Situation*, Tony Blair Institute for Global Change, giugno 2020, disponibile in: https://institute.global/policy/mozambique-conflict-and-deteriorating-security-situation (consultato il 12/03/2021).

174 The Armed Conflict Location & Event Data Project, *Cabo Ligado Monthly: February 2021*, 15 marzo 2021, disponibile in: https://acleddata.com/acleddatanew/wp-content/uploads/2021/03/Cabo-Ligado-Monthly-February2021.pdf (consultato il 12/03/2021).

175 UN News, *Fighting displaces over 500,000 in northern Mozambique*, reports UN refuge agency, 18 dicembre 2020, disponibile in: https://news.un.org/en/story/2020/12/1080392 (consultato il 12/03/2021).

176 World Food Programme, *WFP Global Update on COVID-19: November 2020*, 18 novembre 2020, disponibile in: https://www.wfp.org/publications/wfp-global-update-covid-19-november-2020 (consultato il 12/03/2021).

177 A.B. Jalloh, *Increased terror attacks in Africa amid coronavirus pandemic*, cit.

178 N. Musa, *Boko Haram/ISWAP recruiting in Lake Chad region, says MNJTF*, The Guardian Nigeria, 28 aprile 2020, disponibile in: https://guardian.ng/news/boko-haram-iswap-recruiting-in-lake-chad-region-says-mnjtf/ (consultato il 13/03/2021).

179 Al Jazeera, *At least 50 Nigerian soldiers killed in Boko Haram ambush*, 24 marzo 2020, disponibile in: https://www.aljazeera.com/news/2020/3/24/at-least-50-nigerian-soldiers-killed-in-boko-haram-ambush (consultato il 13/03/2021).

180 The Guardian, *Boko Haram kills 92 Chadian soldiers in seven-hour attack*, 24 marzo 2020, disponibile in: https://www.theguardian.com/world/2020/mar/24/boko-haram-kills-92-chadian-soldiers-in-seven-hour-attack (consultato il 13/03/2021).

181 D. Gandhi, A. Schaeffer, P. Madden, *Africa in the news: COVID-19 impacts African economies and daily lives; clashes in the Sahel*, Brookings, 11 aprile 2020, disponibile in:

è stata acuita dal Covid-19 e dal terrorismo, quest'ultimo resosi determinante nel ridurre la risposta sanitaria e nel mantenere in crisi le basilari attività produttive alimentari[182]. Il paese ha assistito ad un'ondata di attacchi terroristici senza precedenti, dovuta a uno spostamento degli interessi terroristici dal Mali al Burkina Faso[183].

In Asia, diversi paesi stanno affrontando problematiche relative al terrorismo durante la pandemia. In Afganistan, i Talebani hanno inizialmente fornito un supporto alla popolazione, lanciando una campagna sanitaria apprezzata sia dal Ministero della Salute afgano[184] sia dal Dipartimento di Stato statunitense[185]. Il gruppo ha inoltre dichiarato un cessate il fuoco nelle aree sotto il proprio controllo colpite dal virus[186], garantendo infine un passaggio sicuro ai lavoratori e volontari della Croce Rossa e dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, da settembre 2019 impossibilitati a raggiungere le aree controllate dal gruppo[187]. Nonostante il Covid-19 e i tentativi di raggiungere un accordo di pace[188], l'attività dei Talebani contro le forze armate afgane sono continuate[189]. Come non si sono arrestati gli attentati compiuti dal gruppo affiliato all'ISIS della Provincia del Khorasan (ISKP), resosi protagonista di un atto orrendo presso un ospedale ostetrico, uccidendo 24

---

https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/04/11/africa-in-the-news-covid-19-impacts-african-economies-and-daily-lives-clashes-in-the-sahel/ (consultato il 14/03/2021).

182 J.P. Jarry, *Burkina Faso: Covid-19 and Terrorist Threats worsen Food Insecurity*, Friedrich Ebert Stiftung, 12 maggio 2020, disponibile in: https://www.fes.de/referat-afrika/neugikeiten-referat-afrika/burkina-faso-covid-19-and-terrorist-threats-worsen-food-insecurity (consultato il 14/03/2021); V. E. Oddi, "Interrelazione tra il jihadismo saheliano e l'insicurezza alimentare postpandemica", in *CSI Review*, n°1, giugno 2020, disponibile in: https://www.csinternazionali.org/uploads/2/8/5/4/2854018/csi_review_1_giugno_2020.pdf (consultato il 14/03/2021).

183 UN News, *'Unprecedented terrorist violence' in West Africa, Sahel region*, 8 gennaio 2020, disponibile in: https://news.un.org/en/story/2020/01/1054981 (consultato il 14/03/2021).

184 R. Kumar, *Taliban launches campaign to help Afghanistan fight coronavirus*, Al Jazeera, 6 aprile 2020, disponibile in: https://www.aljazeera.com/news/2020/4/6/taliban-launches-campaign-to-help-afghanistan-fight-coronavirus (consultato il 14/03/2021).

185 V. tweet dell'account Twitter ufficiale del *Bureau of South and Central Asian Affairs* del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, disponibile in: https://twitter.com/State_SCA/status/1248731243287662593 (consultato il 14/03/2021).

186 K. Gannon, *Taliban ready to begin cease-fires in virus-hit Afghan areas*, Associated Press, 01 aprile 2020, disponibile in: https://apnews.com/article/e8e5b61b29b3ff00850272778fd0dce4 (consultato il 14/03/2021).

187 A.Q. Sediqi, O. Hakimi, *Coronavirus makes Taliban realise they need health workers alive not dead*, Reuters, 18 marzo 2020, disponibile in: https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-taliban-idUSL4N2BB2E3 (consultato il 15/03/2021).

188 D.E. Sanger, R. Pérez-Peña, *U.S. and Taliban Agree to Reduce Violence, in First Step To Peace Deal*, The New York Times, 14 febbraio 2020, disponibile in: https://www.nytimes.com/2020/02/14/world/asia/taliban-cease-fire-step-afghanistan.html (consultato il 15/03/2021).

189 N. Rahim, M. Mashal, *Taliban Ramp Up Attacks on Afghans After Trump Says 'No Violence'*, The New York Times, 04 marzo 2020, disponibile in: https://www.nytimes.com/2020/03/04/world/asia/afghanistan-taliban-violence.html (consultato il 15/03/2021).

persone, inclusi neonati e madri[190]. ISKP ha poi rivendicato anche l'attentato al campus dell'Università di Kabul del 2 novembre 2020, costato la vita a 35 persone, compresi i 3 attentatori, e ferito 50[191]. In India, oltre ai già citati casi di *Lashkar-e-Taiba* e *Jaish-e-Mohammad*, anche l'organizzazione *Hizbul Mujahideen* ha continuato la propria attività in Kashmir, sfruttando lo spostamento di risorse e uomini da parte del governo indiano per affrontare la pandemia[192]. Resta tuttavia decrescente il trend nel paese[193]. Nelle Maldive, i gruppi jihadisti hanno iniziato sin da subito a promuovere la propaganda "profetica" dell'ISIS riguardante il virus[194], portando avanti in contemporanea una serie di attacchi contro mezzi delle forze dell'ordine e del sistema sanitario del paese[195]. In Indonesia sono stati tentati numerosi attacchi da parte del gruppo *Jamaah Ansharut Daulah* (JAD), in particolare contro obiettivi collegati alla Cina[196].

In Occidente, la situazione è stata decisamente più tranquilla, con degli attacchi portati avanti da "lupi solitari", fomentati dalla propaganda jihadista[197]: se negli Stati Uniti non sono stati evidenziati atti terroristici ricollegabili al fondamentalismo islamico[198], in Europa sono stati registrati un numero ridotto di attentati, seguendo la tendenza degli scorsi anni[199], perpetrati solamente da singoli individui. L'attacco più letale è stato condotto

190 K. Gannon, T. Akhgar, *US blames deadly Afghan maternity hospital attack on ISIS-K*, Military Times, 15 maggio 2020, disponibile in: https://www.militarytimes.com/news/2020/05/15/us-blames-deadly-afghan-maternity-hospital-attack-on-isis-k/ (consultato il 15/03/2021).

191 H. Shalizi, *Death toll from Kabul University attack rises to at least 35 as anger grows*, Reuters, 3 novembre 2020, disponibile in: https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-attack-university/death-toll-from-kabul-university-attack-rises-to-at-least-35-as-anger-grows-idUSKBN27J178?il=0 (consultato il 15/03/2021).

192 S. Gupta, *'Pakistan groups trying to send 200 terrorists'*, Hindustan Times, 05 maggio 2020, disponibile in: https://www.hindustantimes.com/india-news/pakistan-groups-trying-to-send-200-terrorists/story-8L2qwLkWH4Hw6rBgS2w1sJ.html (consultato il 15/03/2021).

193 V. South Asia Terrorism Portal, *Datasheet – India (Yearly Fatalities)*, disponibile in: https://www.satp.org/datasheet-terrorist-attack/fatalities/india (consultato il 15/03/2021).

194 L.T. Waha, "Covid-19: Harming Health and Social Cohesion in the Maldives?" in G. Sciorati (Ed.), W*here the Pandemic Hits the Hardest: Fragility, Conflict and Covid-19 in Asia*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 30 maggio 2020, p.30-32, disponibile in: https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/dossier_sciorati_30.may_.2020.pdf (consultato il 15/03/2021).

195 A. Zahir, *Islamic State Terror in the Maldives as COVID-19 Arrives*, The Diplomat, 18 aprile 2020, disponibile in: https://thediplomat.com/2020/04/islamic-state-terror-in-the-maldives-as-covid-19-arrives/ (consultato il 15/03/2021).

196 U. Lvenia, A. Sciascia, *How COVID-19 Is Reshaping Terror Threats in Indonesia*, The Diplomat, 4 maggio 2020, disponibile in: https://thediplomat.com/2020/05/how-covid-19-is-reshaping-terror-threats-in-indonesia/ (consultato il 15/03/2021).

197 I. Díaz, *Islamic Terrorists Confront Coronavirus*, National Review, 28 aprile 2020, disponibile in: https://www.nationalreview.com/2020/04/coronavirus-pandemic-islamic-terrorists-confront-virus/ (consultato il 17/03/2021).

198 D. Byman, *Some good news from 2020: So far, very few Americans have been killed in terrorist attacks.*, The Washington Post, 21 dicembre 2020, disponibile in: https://www.washingtonpost.com/politics/2020/12/21/2020-appears-be-good-year-counterterrorism/ (consultato il 17/03/2021).

199 V. Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2020*, 23 giugno 2020, disponibile in: https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020 (consultato il 17/03/2021).

il 2 novembre 2020 a Vienna, dove un seguace dell'ISIS ha aperto il fuoco in centro città, uccidendo 4 civili e ferendone 23. L'attentatore è stato poi ucciso dalla polizia[200].

5. Il contrasto al terrorismo nell'era Covid-19

Il virus ha inevitabilmente colpito anche coloro che si occupano di contrasto al terrorismo: il personale impiegato non è certo immune ai rischi psicologici e psico-fisici derivati dalla pandemia. Inoltre, modalità di lavoro alternative (*smart working* etc.) sono state adottate anche nell'ambito dell'intelligence, producendo ricadute sulla qualità del lavoro degli operatori, comprese tutte le difficoltà nel trattare dati sensibili e classificati attraverso reti private, meno sicure di quelle utilizzate presso le sedi istituzionali[201]. L'effetto maggiore è stato però sul campo: diverse forze schierate all'estero hanno dovuto fare i conti con le crisi sanitarie locali[202], con i paesi che spesso e volentieri hanno richiamato i propri uomini e mezzi per reindirizzarli nella lotta al Covid-19, lasciando spazi di manovra alle organizzazioni terroristiche[203]. E' esemplare il caso dell'Iraq: a seguito dell'interruzione della missione di addestramento in Iraq della NATO nel gennaio 2020, scaturita dall'uccisione del generale iraniano Soleimani e la paura di un'escalation successiva[204], a marzo il governo britannico ha fatto da apripista, decidendo il ritorno dei propri uomini dal paese, in parte per reimpiegarli nella gestione della pandemia[205]. Il vuoto lasciato dagli europei e dagli Stati Uniti si è subito fatto sentire[206]: nel solo mese di aprile si sono registrati 110 incidenti in Iraq, il più alto numero di eventi dal dicembre 2019. ISIS e altri gruppi hanno infatti approfittato del momento per colpire le vulnerabili forze di sicurezza irachene[207].

---

200 B. Pancevski, R. Bender, W. Boston, *Vienna Shooting Kills Four, Injures Several in Terrorist Act*, The Wall Street Journal, 3 novembre 2020, disponibile in: https://www.wsj.com/articles/three-injured-in-armed-attack-on-vienna-synagogue-11604348986 (consultato il 17/03/2021).

201 W.P. Strobel, D. Volz, *Spies, Unable to Telework, Adapt Their Access to U.S. Secrets*, The Wall Street Journal, 6 aprile 2020, disponibile in: https://www.wsj.com/articles/spies-unable-to-telework-adapt-their-access-to-u-s-secrets-11586177533 (consultato il 17/03/2021).

202 S. Snow, *Public health emergency declared for US troops stationed across Djibouti base cluster*, Military Times, 23 aprile 2020, disponibile in: https://www.militarytimes.com/news/coronavirus/2020/04/23/public-health-emergency-declared-for-us-troops-stationed-across-djibouti-base-cluster/ (17/03/2021).

203 Salem, Kareem, *ISIS looks to prosper in a world distracted by the virus*, The Interpreter, 24 aprile 2020, disponibile in: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/isis-looks-prosper-world-distracted-virus (consultato il 17/03/2021).

204 NATO, *NATO addresses Middle East tensions*, 6 gennaio 2020, disponibile in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_172344.htm (consultato il 17/03/2021).

205 Government of the United Kingdom, *UK personnel to drawdown from Iraq*, 19 marzo 2020, disponibile in: https://www.gov.uk/government/news/uk-personnel-to-drawdown-from-iraq (consultato il 17/03/2021).

206 P. Magid, *Islamic State Aims for Comeback Amid Virus-Expedited U.S. Withdrawal*, Foreign Policy, 6 aprile 2020, disponibile in: https://foreignpolicy.com/2020/04/06/iraq-islamic-state-comeback-coronavirus-us-withdrawal/ (consultato il 17/03/2021).

207 C.P. Clarke, *Remember Us? Islamic State Stays Active During Coronavirus Pandemic*, Foreign Policy Research Institute, 8 maggio 2020, disponibile in: https://www.fpri.org/article/2020/05/remember-us-islamic-state-stays-active-during-coronavirus-pandemic/ (consultato il 17/03/2021).

All'impatto operativo, si aggiunge la questione economica: l'aumento della spesa pubblica e del deficit durante la pandemia ha avuto effetti sui budget relativi alla difesa e alla sicurezza, con i governi impegnati nell'incrementare la spesa sanitaria e riabilitare l'economia[208]. Un rischio sottolineato anche dal coordinatore anti-terrorismo dell'Unione europea, Gilles de Kerchove[209]. L'Unione europea, ad esempio, ha ridotto del 39% i fondi destinati all'*European Defence Fund*, spostando risorse in altre aree come la salute pubblica, la ricerca e il cambiamento climatico[210]. Anche nel quadro delle Nazioni Unite, diversi fondi che supportavano iniziative di "*preventing violent extremism*" (PVE) sono stati reindirizzati per la lotta al virus[211]. L'impatto del Covid-19 sulle operazioni di contrasto al terrorismo potrebbe portare effetti anche sulla permanenza delle forze negli scenari operativi: nel Sahel, i governi locali sono al momento supportati da circa 14 mila truppe della *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA), oltre 5 mila soldati francesi parte della operazione "*Barkhane*" e ulteriori 500 unità speciali della *task force* "*Takuba*", provenienti da 13 paesi europei[212]. La Francia, pur non ritenendo immediata la necessità di ridurre il personale militare nella regione, ha già avvisato che in futuro avverranno cambiamenti significativi al sistema militare[213]. Gli Stati Uniti, invece, hanno iniziato una fase di ritiro da diversi scenari operativi: in Somalia, hanno ritirato tutto il personale militare, ridispiegandolo in Kenya e Gibuti[214]; nel Sahel è sul banco un potenziale taglio delle unità presenti[215]; in

208 S. Mullins, *Assessing the Impact of the Covid-19 Pandemic on Terrorism and Counter-Terrorism: Practitioner Inshights*, agosto 2020, disponibile in: https://apcss.org/wp-content/uploads/2020/08/N2515_Mullins-_Impact_Pandemic_Terrorism.pdf (consultato il 18/03/2021).

209 R. Pantucci, "A View From the CT Foxhole: Gilles de Kerchove, European Union (EU) Counter-Terrorism Coordinator", in *CTC Sentinel*, Volume 13 Issue 8, agosto 2020, disponibile in: https://ctc.usma.edu/a-view-from-the-ct-foxhole-gilles-de-kerchove-european-union-eu-counter-terrorism-coordinator/ (consultato il 18/03/2021).

210 A. Quntin, *Cuts in the European Defence Fund's budget: at what cost?*, Global Risk Insights, 22 ottobre 2020, disponibile in: https://globalriskinsights.com/2020/10/cuts-in-the-european-defence-funds-budget-at-what-cost/ (consultato il 18/03/2021).

211 E. Rosand, K. Koser, L Schumicky-Logan, *Preventing violent extremism during and after the COVID-19 pandemic*, Brookings, 28 aprile 2020, disponibile in: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/28/preventing-violent-extremism-during-and-after-the-covid-19-pandemic/ (consultato il 18/03/2021).

212 J. Coleman, *The Impact of Coronavirus on Terrorism in the Sahel*, International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, 16 aprile 2020, disponibile in: https://icct.nl/publication/%20the-impact-of-coronavirus-on-terrorism-in-the-sahel/ (consultato il 18/03/2021).

213 B. Fox, *Withdrawing French troops from Sahel 'would be a mistake'*, Macron says, Euractiv, 17 febbraio 2021, disponibile in: https://www.euractiv.com/section/africa/news/withdrawing-french-troops-from-sahel-would-be-a-mistake-marcon-says/ (consultato il 18/03/2021).

214 C. Anna, *US military says its troop removal from Somalia is complete*, Associated Press, 17 gennaio 2021, disponibile in: https://apnews.com/article/donald-trump-troop-withdrawals-national-elections-elections-africa-a5c53d5c7cb0fa3473e7df98ee66ece1 (consultato il 18/03/2021).

215 T. Allison, I. Mellouk, *US troop drawdown from Sahel puts pressure on Europe*, Deutsche Welle (DW), 31 gennaio 2020, disponibile in: https://www.dw.com/en/us-troop-drawdown-from-sahel-puts-pressure-on-europe/a-52221152 (consultato il 18/03/2021).

Afghanistan, a seguito degli accordi raggiunti con i Talebani, gran parte del personale statunitense sarà ritirato entro l'anno[216].

Preoccupa inoltre la irrisolta questione dei *foreign fighters* dell'ISIS (con annesse famiglie), detenuti nel nord-est della Siria, i quali non hanno ricevuto adeguate misure sanitarie, peggiorando una situazione umanitaria già disastrosa[217]. Molti paesi si sono dimostrati riluttanti a rimpatriare i propri cittadini, anche bambini, nonostante gli appelli delle Nazioni Unite[218]. Il rischio è che le persone rinchiuse nei centri di detenzione, in particolare donne e bambini, subiscano l'ideologia radicalizzata ampiamente presente all'interno di questi campi, divenendo i possibili terroristi del futuro[219] se non reintegrati all'interno della società[220].

Paesi ed organizzazioni internazionali hanno cercato di mantenere alto il livello di allerta durante la pandemia[221]. Nonostante gli sforzi si siano concentrati sulla sanità e sulla gestione della crisi economica, le istituzioni hanno riconosciuto il rischio terroristico in questo complicato periodo di pandemia[222]. In Occidente, particolare attenzione viene rivolta ai lupi solitari, come evidenziato dall'FBI[223] e dal Consiglio dell'Unione europea, il quale ha mantenuto il livello di allerta "alto" nell'Unione[224]. Ciò ha portato la Commissione a presentare un nuovo programma per il contrasto al terrorismo

---

216 D. Lamothe, *Pentagon chief in Afghanistan on unannounced visit as deadline to withdraw U.S. troops looms*, The Washington Post, 21 marzo 2021, disponibile in: https://www.washingtonpost.com/national-security/2021/03/21/lloyd-austin-afghanistan-us-withdrawal/ (consultato il 18/03/2021).

217 Crisis Group, *Virus Fears Spread at Camps for ISIS Families in Syria's North East*, 7 aprile 2020, disponibile in: https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/virus-fears-spread-camps-isis-families-syrias-north-east (consultato il 18/03/2021).

218 Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, *Canada urged to repatriate orphaned five-year-old girl held in Syrian camp*, OHCHR, 20 maggio 2020, disponibile in: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25899&LangID=E (consultato il 18/03/2021).

219 S. Jaafari, *ISIS families held in Syrian camps face uncertain futures. Now, the coronavirus also looms*, The World, 20 aprile 2020, disponibile in: https://www.pri.org/stories/2020-04-20/isis-families-held-syrian-camps-face-uncertain-futures-now-coronavirus-also-looms (consultato il 18/03/2021).

220 Crisis Group, *The Fragility of Northern Syria*, 26 maggio 2020, disponibile in: https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/fragility-northern-syria (consultato il 18/03/2021).

221 OSCE, *International co-operation vital for addressing terrorism during the pandemic, OSCE PA counter-terrorism Chair says in Vienna*, 14 settembre 2020, disponibile in: https://www.osce.org/parliamentary-assembly/463542 (consultato il 18/03/2021).

222 L. Baker, *Militants, fringe groups exploiting COVID-19, warns EU anti-terrorism chief*, Reuters, 30 aprile 2020, disponibile in: https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-eu-security/militants-fringe-groups-exploiting-covid-19-warns-eu-anti-terrorism-chief-idUKKBN22C2HM (consultato il 18/03/2021).

223 C. Way, *Statement Before the House Homeland Security Committee*, Federal Bereau of Investigation, 17 settembre 2020, disponibile in: https://www.fbi.gov/news/testimony/worldwide-threats-to-the-homeland-091720 (consultato il 19/03/2021).

224 Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sull'azione esterna dell'UE per la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e l'estremismo violento*, ST 8868 2020 INIT, del 16 giugno 2020.

da allegare alla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza[225], con l'obiettivo di migliorare le capacità degli Stati membri di anticipare, prevenire, proteggere e rispondere alla minaccia terroristica[226], ridefinendo anche il ruolo dell'Europol[227]. Resta alta l'attenzione al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo[228], come sottolineato dal Segretario Generale dell'Interpol Jürgen Stock: "*Terrorists – like all criminals – have sought to profit from COVID-19, to make money, strengthen their base and to fuel division*"[229].

Le Nazioni Unite hanno mantenuto alta l'attenzione sul fenomeno terroristico[230]: continuando il processo di riforma in materia (attraverso la *UN Global Counter-Terrorism Coordination Compact*[231]); richiamando gli Stati a fornire informazioni e tracciare individui e gruppi in base ai criteri stabiliti dalla risoluzione n. 2368 del 2017[232]; fornendo rapporti sulla situazione globale del fenomeno e le attività di supporto e contrasto dell'organizzazione[233]; richiamando gli Stati ad adottare nuove leggi in materia, sistemando le criticità riscontrate[234]. Infine, il Segretario Generale Antonio Guterres ha promosso un "cessate il fuoco" globale per assistere le popolazioni coinvolte nei conflitti a contrastare la pandemia, spingendo il

225 Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza*, COM(2020) 605 final, del 24 luglio 2020.

226 Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire*, COM(2020) 795 final, del 9 dicembre 2020.

227 Commissione europea, *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2016/794 per quanto riguarda la cooperazione di Europol con le parti private, il trattamento dei dati personali da parte di Europol a sostegno di indagini penali e il ruolo di Europol in materia di ricerca e innovazione*, COM(2020) 796 final, del 9 dicembre 2020.

228 Consiglio d'Europa, *Money laundering and terrorism financing trends in MONEYVAL jurisdictions during the COVID-19 crisis*, 2 settembre 2020, disponibile in: https://rm.coe.int/moneyval-2020-18rev-covid19/16809f66c3 (consultato il 18/03/2021).

229 Interpol, *INTERPOL – Terrorist groups using COVID-19 to reinforce power and influence*, 22 dicembre 2020, disponibile in: https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-Terrorist-groups-using-COVID-19-to-reinforce-power-and-influence (consultato il 18/03/2021).

230 UN News, *COVID sparks resurgence of ISIL terrorists, threatening international peace and security, Security Council hears*, 10 febbraio 2021, disponibile in: https://news.un.org/en/story/2021/02/1084362 (consultato il 18/03/2021).

231 V. Office of Counter-Terrorism, *UN Global Counter-Terrorism Coordination Compact*, Nazioni Unite, disponibile in: https://www.un.org/counterterrorism/global-ct-compact (consultato il 18/03/2021).

232 Consiglio di Sicurezza, *risoluzione n. 2560*, UN Doc. S/RES/2560 del 29 dicembre 2020.

233 Consiglio di Sicurezza, *Twelfth report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat*, UN Doc. S/2021/98 del 29 gennaio 2021.

234 V. S. Kullab, *UN team probing IS horrors urges Iraq to pass war crimes law*, Associated Press, 15 giugno 2020, disponibile in: https://apnews.com/article/dea85263c829ab189c3e9ad92a53bf63 (consultato il 18/03/2021); United Nations Assistance Mission for Iraq, *Human Rights in the Administration of Justice in Iraq: Trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, gennaio 2020, disponibile in: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_Report_HRAdministrationJustice_Iraq_28January2020.pdf (consultato il 19/03/2021).

Consiglio di Sicurezza a votare risoluzioni in tal senso[235]. La NATO ha pubblicato un documento per supportare alleati e partner a migliorare le proprie capacità di contrasto[236], inoltre la missione di addestramento in Iraq è stata riattivata ed ampliata[237].

L'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN) ha riaffermato il proprio impegno nel contrasto al terrorismo, guardando con molta attenzione al dominio marittimo quale area di principale proliferazione delle attività terroristiche nel sud-est asiatico[238].

Come evidenziato a più riprese, l'Africa è una delle aree di maggior proliferazione per le organizzazioni terroristiche. La Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) ha espresso il proprio supporto, anche economico, nella lotta al terrorismo dei paesi membri[239], ma l'organismo, sta affrontando diverse sfide per la messa a punto del suo *2020-2024 Action Plan*[240]. L'Unione africana continua a seguire la situazione nel continente[241], ma anche in questo caso l'attività di contrasto risulta inefficace e spesso poco coordinata con le altre missioni e organizzazioni presenti in Africa[242].

6. Conclusioni

E' forse troppo presto per poter dare un quadro conclusivo sull'impatto del Covid-19 sul fenomeno terroristico, in considerazione anche del fatto che gran parte del mondo, al momento della scrittura, è ancora alle prese con la pandemia. Più il virus continuerà ad influenzare le nostre vite, più le conseguenze saranno profonde negli anni a venire. Le divisioni sociali, i danni economici e psicologici sono già evidenti oggi, e più tempo passerà con

235 V. Consiglio di Sicurezza, *risoluzione n. 2565*, UN Doc. S/RES/2565 del 26 febbraio 2021.

236 NATO, *Counter-Terrorism Reference Curriculum*, maggio 2020, disponibile in: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/6/pdf/200612-DEEP-CTRC.pdf (consultato il 19/03/2021).

237 J. Garamone, *NATO Defense Leaders Agree to Increase Iraqi Mission, Defer Decision on Afghanistan*, U.S. Department of Defense, 18 febbraio 2021, disponibile in: https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2507564/nato-defense-leaders-agree-to-increase-iraqi-mission-defers-decision-on-afghani/ (consultato il 19/03/2021).

238 M.F.A.Rahman, *Combatting Terrorism Amid The Pandemic*, The Asean Post, 12 dicembre 2020, disponibile in: https://theaseanpost.com/article/combatting-terrorism-amid-pandemic (consultato il 19/03/2021).

239 ECOWAS, *Fifty-eight ordinary session of the Authority of Heads of State and Government – Final Communique*, 23 gennaio 2021, disponibile in: https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/communique_final_58th_ahsg_vf_0.pdf (consultato il 19/03/2021).

240 S. Kwarkye, *Slow progress for West Africa's latest counter-terrorism plan*, Institute for Security Studies, 11 febbraio 2021, disponibile in: https://issafrica.org/iss-today/slow-progress-for-west-africas-latest-counter-terrorism-plan (consultato il 19/03/2021).

241 Unione Africana, *Communique of 975th meeting of the African Union Peace and Security Council on Peace, Security and Development: taking security challenges into account in financing development*, PSC/PR/COMM. (CMLXXV), del 27 gennaio 2021.

242 Peace and Security Council Report, *The African Union can do better for the Sahel*, Institute for Security Studies, 26 maggio 2020, disponibile in: https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/the-african-union-can-do-better-for-the-sahel (consultato il 19/03/2021).

la pandemia in corso e più la società subirà dei cambiamenti che influenzeranno, inevitabilmente, il fenomeno terroristico e le politiche di contrasto. Si può fare una valutazione sugli effetti a breve termine che il virus ha generato sul fenomeno e sulle organizzazioni: *lockdown* e restrizioni hanno impedito, almeno in Occidente, l'organizzazione di attentati di grossa portata, ma questo potrebbe terminare una volta che le restrizioni saranno ritirate. Diversi fattori avranno invece effetti più duraturi: la crisi economica derivata dalla pandemia potrebbe durare, in varie zone del mondo, diversi anni, andando a colpire ulteriormente paesi la cui situazione socio-economica era già precedentemente critica. La crisi economica potrebbe avere un impatto significativo anche sulle politiche di contrasto al terrorismo, con gli Stati, in particolare in Africa e Asia, costretti a indirizzare risorse in altri settori ritenuti più urgenti. I disturbi psicologici e la rabbia accumulata durante la pandemia potrebbero sfociare in un rinnovato fenomeno di radicalizzazione, sopratutto nei più giovani, privati spesso della speranza di un futuro migliore e raggiunti dalla propaganda jihadista, sempre più attiva sulla rete. Sarà però sul lungo periodo che gli effetti della pandemia si faranno sentire: in quel periodo che va dalla stagnazione alla ripresa economica, le organizzazioni terroristiche potranno portare avanti processi di radicalizzazione, campagne di reclutamento e ricavare i frutti delle proprie attività di sostegno sociale. Masse di disoccupati e giovani disillusi saranno l'obiettivo perfetto per la causa jihadista. Sarà quindi fondamentale per addetti ai lavori, agenzie, governi e organizzazioni internazionali, analizzare le situazioni socio-economiche dei paesi a rischio, in particolare in Africa e Asia, per prevenire o bloccare processi di deterioramento sociale e instabilità in numerose aree del mondo.

Dalla migrazione post-coloniale al terrorismo: capire il terrorismo jihadista nel contesto francese

Giulia MACARIO

Abstract: France has been at the centre of numerous debates on jihadi terrorism in recent years, especially in light of the numerous attacks it has received on its soil during the turmoil caused by the self-declared Islamic State. In this contribution, the *glocal* dimension is deemed as essential to grasp how a transactional phenomenon that has become global, such as jihadism, manages to maintain specific adherence to the contingencies of the French Republique while exploiting its weaknesses and unresolved fractures. In this paper, we adopt postcolonialism as theoretical framework despite it has been neglected in the academic realm when debating on terrorism issues. Postcolonialism has been disparaged and considered unable to adapt to security dossiers for a variety of reasons and referred to as "*Third-Worldism*" with denigrating undertones[243]. We argue that the quite often overlooked post-colonial approach could provide us with a more enveloping understanding of the very *glocal* dimension of the French file, thus recognising that the historical, legal and social postures of a society are often at the very core in the creation of its own dysfunctionalities. We firmly believe that it is impossible to remove France from its context in the understanding of its record as the European jihadi hub. The article will be divided into three main sections. The first section will deal with the *glocal* dimension of French jihadi terrorism and the main theories put forward in the academic debate in the country; in the second section some of the most relevant post-colonial issues in France will be addressed, tracing the historical links between religion in public space and post-colonial communities; the third section will summarize the post-colonial postures of the French establishment with jihadi violence. In conclusion, it will be argued that the documented perception and the existence of inequalities targeting post-colonial populations have contributed to the creation of a fertile environment for the jihadist hub that France has represented.

Key Words: Jihadism, Postcolonialism, France, Glocal, Laïcité

Sommario: *1. Introduzione – 2. Inquadrare la natura glocale del jihadismo francese: dall'evoluzione della militanza jihadista all'accademia francese – 3. Cosa significa essere postcoloniale? – 4. La questione del jihadismo francese e il peso dei tratti postcoloniali – 5. Conclusione.*

1. Introduzione

La Repubblica francese è stata al centro di numerosi dibattiti sul terrorismo jihadista post-2012, soprattutto a causa dei numerosi attacchi che ha ricevuto sul suo suolo durante il

[243] Si veda M. Mellino, "Italy and postcolonial studies: A difficult encounter*". 8* (2006)3, pp. 461-471.
P.K. Malreddy, *Orientalism, Terrorism, Indigenism: South Asian Readings in Postcolonialism*. SAGE Publications India, 2015.
E. Boehmer, S. Morton, (a cura di). *Terror and the postcolonial: A concise companion*. Chichester, Blackwell Pub. 2015.

tumulto provocato dal sedicente Stato Islamico. In questo articolo, l'obiettivo è quello di delineare il contesto sociale della Francia tracciando la dimensione *'glocale'* del terrorismo jihadista, inquadrandolo come fenomeno transazionale divenuto globale ma al contempo intriso di specificità squisitamente locali. Il jihadismo francese, infatti, ha dimostrato di inserirsi come fenomeno globale all'interno del contesto locale declinando a suo vantaggio le proprie narrative e strategie con i *vacua* e le fratture interne alla Repubblica. In questo modo i gruppi jihadisti hanno mantenuto un'aderenza specifica alle contingenze della Repubblica francese sfruttandone debolezze e fratture irrisolte.
Il contributo si concentra sul panorama francese nelle sue disfunzioni sociali in relazione alle popolazioni post-coloniali. L'analisi dunque inquadrerà il dibattito della Scuola francese includendo una prospettiva post-coloniale ed enfatizzando l'impossibilità di comprendere i numeri, sia in termini di attacchi che di foreign fighters, astraendo la Francia dal suo contesto storico e politico e senza criticarne le posture controproducenti. Il contributo è diviso in tre sezioni principali: nella prima sezione verrà affrontata la dimensione *'glocale'* del terrorismo jihadista francese e le principali teorie avanzate nel dibattito accademico nel paese; nella seconda sezione verranno affrontate alcune delle questioni post-coloniali più rilevanti in Francia tracciando i nessi storici tra religione nello spazio pubblico e comunità post-coloniali; nella terza sezione verranno sintetizzate le posture post-coloniali dell'establishment francese con la violenza jihadista. In conclusione si sosterrà che la percezione documentata e, di fatto, l'esistenza di condizioni inique nei confronti delle popolazioni post-coloniali ha contribuito alla creazione di un ambiente fertile per l'hub jihadista che la Francia ha rappresentato.

2. Inquadrare la natura glocale del jihadismo francese: dall'evoluzione della militanza jihadista all'accademia francese

La lente qui adottata concepisce il terrorismo jihadista francese come un fenomeno *glocale*. Il termine glocale mira ad evidenziare le specificità che un fenomeno globale ha assunto in contesti e/o contingenze specifiche, sintetizzando in un nuovo paradigma elementi locali e globali.
Partendo dalla premessa che il fenomeno del Jihad armato ha caratterizzato diversi movimenti di militanza violenta all'interno del mondo islamico contemporaneo, lo spartiacque tra jihad locale armato e la sua dimensione globale in termini di strategie e nemici è tradizionalmente ricondotto all'11 settembre. In effetti, i gruppi jihadisti locali armati sono nati inizialmente per resistere a nemici specifici – come nel caso del Jihad anticoloniale in Algeria, la causa di Hezbollah in Libano o Hamas in Palestina. Il jihadismo, quindi, discendente dall'Islam politico e dalle concettualizzazioni Salafita-Wahhabite, divenne formalmente globale con Al-Qai'da strategicamente nota per la sua capacità di rigenerarsi come un'idra con teste multiple incarnate nei diversi nodi regionali capillari che ha creato a livello internazionale e specialmente all'interno di paesi Islamici[244]. Tuttavia, l'organizzazione non ha perso la sua aderenza alle dimensioni specifiche locali[245]. In questo senso, l'autoproclamato Stato Islamico (IS) ha assorbito il

[244] A. Plebani, *Jihadismo globale*, Milano, Giunti, 2016.
[245] F. A. Gerges, *The far enemy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

paradigma radicale di al-Qai'ida in termini di lotta ribaltandolo per lanciare un altro tipo di Jihad, sia a livello locale che globale[246]. In questo modo, ha offerto una peculiare prospettiva glocale dove IS, distaccandosi dalla *madre* al-Qa'ida, ha deciso di uscire allo coperto esplicitando la propria esistenza onnipresente nella sua lotta condita da sfumature millenaristiche[247]. Pertanto, i gruppi jihadisti come IS sono stati in grado di adattarsi in modo fluido alle specificità contestuali di un mondo multi-polare e globalizzato mantenendo attiva la dimensione internazionale e l'obiettivo finale. Ciò ha consentito la creazione di hub specifici in cui sono state utilizzate contingenze altrettanto specifiche, ma anche spaccature storiche, secondo tradizioni e lotte locali. Per questa ragione, oggigiorno, il modo che si ha di intendere il fenomeno jihadista e degli studi di radicalizzazione in Medio Oriente e Nord Africa (MENA) e in Europa differisce. Su questo innesto logico si spiega perché in ogni contesto nazionale, si susseguono specifiche manifestazioni di jihadismo che differiscono a seconda della morfologia del paese e degli adattamenti delle reti organizzative.

Capire il dossier francese implica l'analisi e la comprensione critica delle problematiche storiche del paese, che non possono essere ignorate soprattutto di fronte a quanto accaduto con l'ondata di terrorismo post-2012. Le reti di IS e di al-Qa'ida sono state in grado di sfruttare le lotte contestuali francesi a loro favore e questo significa che la creazione del più forte hub europeo in Francia non è qui intesa come casuale. La tesi centrale *quivi* è che la morfologia socio-politica francese e il suo passato hanno aiutato quei gruppi a creare una narrativa di consenso alimentata dalle posture postcoloniali intrinseche dell'establishment francese che in questo modo ha reso disponibile il capitale umano per quei gruppi.

Per comprendere come il dibattito si alimenta all'interno del paese ci focalizzeremo sul dibattito all'interno della scuola francese.

Come sostenuto da Gilles Kepel, la Francia ha rappresentato l'hub jihadista europeo come testimoniato dalla triste prova degli attacchi avvenuti tra il 2012 e il 2016 sul suolo francese[248]. Tuttavia, gli attacchi non sono avvenuti in un *vacuum*, ma hanno rappresentato una risposta prevedibile a un periodo di incubazione virtuale[249]. L'incubazione è inquadrata da Kepel nell'arco di tempo compreso tra il 2005-2012 in cui una terza ondata di jihadismo si è sviluppata con un approccio dal basso[250]. Kepel rintraccia la maggior parte della risposta all'interno del Paese, nella sociologia disfunzionale delle periferie tanto quanto nel ruolo dell'Islam[251]. La sua tesi, coerente all'approccio strutturalista, ruota intorno all'importanza delle ideologie dei gruppi e degli ideologi che emarginano il ruolo dell'agency individuale.

In contrapposizione Roy, sottolinea la storia travagliata dei soggetti che combattono nelle file jihadiste che, così facendo, realizzano le loro fantasie di brutalità[252]. Roy si distacca

[246] P. Maggiolini, "Dal jihad al jihadismo: militanza e lotta armata tra XX e XXI secolo". In A. Plebani (A cura di), *Jihad e terrorismo Da al-Qa'ida all'ISIS: storia di un nemico che cambia* (pp. 3–44).
[247] Ibidem
[248] G. Kepel, *Terror in France*, Princeton, Princeton University Press, 2017.
[249] Ibidem
[250] Ibidem
[251] Ibidem
[252] O. Roy, *Jihad and Death*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

dall'approccio di Kepel, minimizzando il ruolo dell'ideologia che, a suo dire, è comprovato dai profili degli aggressori, per lo più soggetti emarginati che hanno sfruttato l'elemento religioso come strumento di diversione per perseguire le loro attività terroristiche, portando a ciò che egli ha teorizzato come "islamizzazione del radicalismo"[253]. A cui Kepel si oppone affermando la radicalizzazione dell'Islam.

L'ultima prospettiva irrinunciabile per comprendere lo scenario francese è quella di François Burgat che con i suoi scritti include nel dibattito la prospettiva postcoloniale, spesso trascurata e negativamente etichettata come "terzomondista". Basando le sue tesi su una fondatezza empirica e tristemente comprovata afferma che le attuali forme di violenza e disuguaglianza in Francia possiedono una connotazione altamente razzializzata riconducibile all'eredità coloniale. In questa prospettiva, Burgat mette in relazione l'universalismo postcoloniale francese e l'islamofobia con lo scoppio degli attacchi e la creazione di una roccaforte jihadista in Francia, evidenziando come il fenomeno jihadista non possa essere interpretato senza tener conto del contesto in cui si è sviluppato[254].

La malapolitica francese unita alle discutibili posture strutturalmente imperialistiche del suo establishment sono da aggiungere all'interno degli elementi promotori del contesto francese. A questo proposito, Kepel nel suo ultimo volume "Uscire dal caos" ha sottolineato come al complesso scenario di politica interna si aggiungano altri attori che si muovono su degli schemi più ampi e che hanno approfittato delle fragilità francesi per promuovere i loro interessi attraverso pratiche come finanziamenti a moschee salafite o ONG di dubbia natura, traffico di persone in Siria e Iraq per combattere nelle fila di IS e così via[255]. Tuttavia, nonostante non si intenda negare l'esistenza di molteplici fattori che hanno determinato la creazione dell'hub jihadista francese[256], in questo spazio limitato si vuole dare rilevanza all'eredità postcoloniale in Francia sulla questione del terrorismo jihadista che si sostiene abbia avuto un peso importante nella creazione di sacche eversive e terroristiche.

Come tesi principale si afferma dunque che la percezione documentata e l'esistenza *de facto* di discriminazione nei riguardi delle comunità postcoloniali, ha portato alla creazione di un ambiente ben disposto per la creazione in Francia di risposte terroristiche. Sebbene questa affermazione non intenda interpretare l'intero fenomeno glocale del terrorismo jihadista in Francia come un mero prodotto di lotte socio-economiche e politiche, esso sottolinea l'importanza del comprendere la predisposizione strutturale del sistema francese, che, a sua volta fornisce lo spazio dialogico per una retorica perfetta a gruppi come IS e al-Qa'ida che generalmente accolgono favorevolmente le più disparate motivazioni di dissenso, disagio e disorientamento.

3. Cosa significa essere postcoloniale?

L'attuale morfologia sociale francese vede lo stanziamento di diverse *milieu* di persone provenienti dalle ex-colonie francesi soprattutto dai paesi nordafricani ascrivibile alla

[253] Ibidem.
[254] F. Burgat, *Understanding Political Islam*. Manchester, Manchester University Press, 2019.
[255] G. Kepel, *Uscire dal caos*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2019.
[256] G. Kepel, *Terror in France*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

storica presenza coloniale della Francia nel corso dei secoli che ha provocato profonde ondate migratorie. Queste ondate migratorie si sono verificate principalmente tra e durante le due guerre mondiali in cui il ruolo di migrante era quello di un lavoratore colonizzato spesso impiegato in attività di consumo all'interno del sistema industriale francese, di estrazione mineraria e militare[257]. La ricostruzione postbellica del Paese è quindi avvenuta per mano di un importante e faticosissimo contributo dei migranti delle attuali ex colonie[258]. La migrazione coloniale è stata sottoposta già al tempo ad una mala gestione politica, portando alla segregazione urbana, alla razzializzazione stratificata e alla stigmatizzazione delle suddette comunità, fenomeni ancora presenti nell'immaginario e nella società francesi. La popolazione postcoloniale qui viene definita senza un particolare riferimento alla religione o all'etnia ma tracciando invece la dimensione storica che riguarda le ondate migratorie, con particolare riguardo alle popolazioni provenienti dal nord-africa durante ed ex-post il mandato coloniale francese e che dunque hanno subito la coercizione coloniale da parte del paese. Va da sé che trattandosi di paesi a maggioranza musulmana e che vedono una variegata presenza etnica non caucasica ma molto spesso araba o berbera tra le più note questa definizione può molto spesso includere queste fattispecie.

La Francia è il paese europeo con la più grande popolazione di persone di fede musulmana[259]. Di rilevanza è il dibattito sulla questione della religione nello spazio pubblico in Francia che è regolata dal principio della *laïcité*. Tale principio originariamente attinge alla memoria collettiva di emancipazione dalla Chiesa Cattolica. Va però detto che negli anni delle migrazioni è stato anch'esso sottoposto a connotazioni coloniali[260]. Per spiegare questa affermazione, è importante sottolineare il legame tra cittadinanza e fede che permea l'approccio coloniale che distingueva tra i cittadini europei e gli *indigeni* sottoponendoli a diversi codici legali e giurisprudenziali. Fino al 1944, infatti, la cittadinanza veniva negata ai musulmani in Algeria a meno che non rinunciassero al proprio *status* "personale religioso" o "civile locale", altrimenti percepito come un atto di apostasia[261]. Anche se tale approccio è stato ufficialmente abbandonato, l'attuale rigorosa applicazione del principio di laïcité e le imposizioni legali emanate dalle amministrazioni francesi creano ancora molto dissenso e sono spesso percepite come discriminatorie in quanto sottopongono i fedeli, spesso con origini dalle ex-colonie, all'aut-aut religione-cittadinanza. Così facendo l'establishment francese evita di riconoscere l'esistenza nello spazio pubblico della religiosità, fatto che ha un grosso impatto sui musulmani considerato il loro consistente numero percentuale nel paese. La laïcité come inquadrata nell'attuale discorso francese, non riconosce erroneamente tre elementi fondamentali: primo, che un laicismo (così intransigente) richiede un maggiore coinvolgimento da parte dello Stato e non il suo allontanamento dalla sfera religiosa;

[257] P. Bourdieu, P., & A. Sayad, Colonial rule and cultural sabir. *Ethnography*, *5*(2004)4, pp. 445–486. https://doi.org/10.1177/1466138104050692
[258] P. Silverstein, *Postcolonial France*. London, Pluto Press, 2018.
[259] Hackett, C. (2017, November 29). *5 Facts About The Muslim Population In Europe*. Pew Research Center. https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/
[260] J. Wolfreys, J., *Republic of Islamophobia: The rise of respectable racism in France*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
[261]P. Silverstein, *Postcolonial France*. London, Pluto Press, 2018, pp.71

secondariamente, la laïcité trae origine da una specifica concezione protestante che privatizza la religiosità, e che dunque non tiene conto delle molte altre esperienze di religiosità collettiva e pubblica[262]e quindi non può esigere l'universalismo di cui si fa portavoce; terzo, l'imperativo di secolarizzare l'Islam richiama una logica coloniale di rieducazione e civilizzazione della popolazione nella società francese[263].

Pertanto, si può sostenere che la fine del colonialismo formale non ha coinciso con la fine degli schemi di potere e delle implicazioni coloniali anche a livello interno nella Francia contemporanea. Come ha sottolineato T. Shepard, la decolonizzazione si è palesata come un nuovo processo che in quanto tale doveva essere creato[264]. Silverstein sostiene che "la presenza coloniale rimane scritta nel paesaggio francese attraverso le stesse strutture e istituzioni forgiate durante i tempi dell'imperialismo"[265] essi includono la morfologia francese multietnica e quindi multiculturale, nei suoi modi e tradizioni, nei contesti urbani e architettonici, nei regimi e nelle percezioni di sicurezza e nei riguardi della polizia tanto quanto nelle posizioni liberali del governo[266]. Questa complessa e stratificata condizione si è costituita all'interno di quella che è stata apostrofata come *amnesia generalizzata* attorno alle cicatrici storiche del colonialismo, specialmente nel Nord Africa, racchiudendo una scarsa comprensione pubblica della religiosità e delle ribellioni violente delle comunità postcoloniali.

All'inizio della decolonizzazione, vi erano oltre 400 mila musulmani ed ebrei che vivevano nel paese e, all'inizio degli anni '80, questo numero è salito a circa 1,5 milioni a causa della continua e costantemente in crescita migrazione "del lavoro" fino al 1974[267]. I migranti postcoloniali e le generazioni successive hanno subito una retorica razzista, antisemita e islamofoba mirata che si è tradotta costantemente in attacchi fisici[268]. Durante il governo di Vichy, musulmani e più spesso i nazionalisti musulmani furono deportati o internati insieme agli ebrei, sia nella *Metropole* che nelle colonie nordafricane[269]. La guerra franco-algerina per la decolonizzazione è stata teatro di sanguinose violenze poliziesche contro i migranti volte a spezzare i movimenti nazionalisti, che hanno visto attacchi indiscriminati contro gli immigrati nordafricani in Francia negli anni '70 e '80, nel frattempo minacciati dalla disoccupazione causata dalla deindustrializzazione[270]. La suddetta violenza ha portato alla mobilitazione dell'opposizione collettiva contro il razzismo pervasivo, le deportazioni e gli abusi della polizia in quello che è divenuto il movimento *Beur* che ha portato alla storica *Marche des beurs* nel 1983[271]. A questa manifestazione di giustizia sociale sono succedute le rivolte

[262] P. Silverstein, *Postcolonial France*. London, Pluto Press, 2018.
[263] N. Davidson, *Only Muslim: Embodying Islam in Twentieth-Century France*, Ithaca, Cornell University Press, 2012.
[264]T. Shepard, *The invention of decolonization: the Algerian War and the remaking of France*. Ithaca, Cornell University Press, 2006.
[265] P. Silverstein, *Postcolonial France*. London, Pluto Press, 2018. pp.72 - 73
[266] Ibidem.
[267] Ibidem
[268] Ibidem
[269] Ibidem
[270] A. Sayad, The Suffering of the Immigrant, Cambridge, *Cambridge: Polity*, 2004.
[271] Hajjat, A., & Mohammed, M.. *Islamophobie: comment les élites françaises fabriquent le" problème musulman"*. la Découverte, 2013.

del 2005, in cui, in breve, queste comunità protestavano contro la condizione di deprivazione a cui erano sottoposte a livello sociale, economico e politico[272].
Dopo aver delineato gli elementi storici fondamentali, si può sostenere che attorno alla stessa condizione di postcolonialità francese si è costruito un sistema strutturalmente violento contro le comunità stesse che si materializza in un accesso iniquo alle opportunità combinato con una comprensione utilitaristica coloniale che storicamente identifica il migrante come *soggetto mobile*[273]. La fastidiosa presenza dei "*postcolonial bodies*"[274]e dei loro figli, chiamati come seconda/terza/quarta generazione, ha ricevuto il trattamento di entità scomode quindi relegabili ai margini della società[275]. Le diverse forme di razzismo nella società francese sono qui così intese come le ha delineate Memmi: "non come un dettaglio incidentale, ma come parte consustanziale del razzismo coloniale"[276], o meglio, come sua eredità diretta e massima espressione del passato coloniale che si rivela nell'attuale panico morale e nelle ansie sul multiculturalismo che testimoniano una ripercussione interna delle tensioni irrisolte della violenza razziale coloniale e del contraccolpo della decolonizzazione[277].
Anche la crisi che circonda "l'Islam in Francia" deve essere intesa come postcoloniale[278]. Non è, infatti, inerente ad una presunta incompatibilità di valori, ma è fondata nelle premesse e nelle promesse radicate in un ambiente fattualmente multiculturale in cui uomini e donne francesi di colore lottano per chiedere pari diritti e partecipazione al processo decisionale[279] della Rèpublique di cui fanno parte e di cui vogliono far parte. Come afferma Silverstein "l'Islam è diventato una religione di protesta sociale"[280] in coincidenza con lo status dei più trascurati non solo in Francia. Questo spiega il processo di identificazione con la lotta palestinese e altre lotte nella regione MENA, passate e presenti, che fanno eco parallelamente alla condizione delle comunità postcoloniali in Francia.[281]
Questo dilemma, unito alla creazione di luoghi in cui i migranti postcoloniali sono privati di molte delle possibilità di accedere in modo equo alle opportunità date ad altri, ha creato un pervasivo senso di alienazione che ha impedito a quei gruppi di persone di identificarsi positivamente con la Repubblica e la sua "valori"[282].

4. La questione del jihadismo francese e il peso dei tratti postcoloniali

Consapevole del fatto che la teoria postcoloniale non possa spiegare da sola il terrorismo jihadista in Francia, quello qui riportato è un tentativo di rispondere alle disfunzionalità

[272] Ibidem
[273] P. Silverstein, *Postcolonial France*. London, Pluto Press, 2018,pp. 21-42
[274] P. Silverstein, *Postcolonial France*. London, Pluto Press, 2018,pp.23-24
[275] A. Sayad, *The Suffering of the Immigrant*, Cambridge, Cambridge: Polity, 2004.
[276] A. Memmi, *The Colonizer and the Colonized*. Earthscan, 2003.
[277] [277]P. Silverstein, *Postcolonial France*. London, Pluto Press, 2018, pp.27
[278]J. Wolfreys, *Republic of Islamophobia: The rise of respectable racism in France*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
[279] P. Silverstein, *Postcolonial France*. London, Pluto Press, 2018, pp.55
[280] P. Silverstein, *Postcolonial France*. London, Pluto Press, 2018, pp.64
[281] Si veda Silverstein, 2018; Burgat, 2019.
[282] J. Wolfreys, *Republic of Islamophobia: The rise of respectable racism in France*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

della società francese che hanno portato le manifestazioni terroristiche. La violenza nei riguardi delle comunità postcoloniali ha ampiamente influenzato la creazione di ambienti svantaggiati, che in quanto tali, sono spesso caratterizzati da una significativa mancanza di opportunità e in cui la disoccupazione giovanile e l'analfabetismo sono massicciamente presenti e, ha visto coinvolgimento e partecipazione dei suoi abitanti nelle reti criminali. Come sostiene Crone, questo aiuta nella creazione delle capacità corporee e spiega perché gli aggressori coinvolti nella violenza jihadista non siano necessariamente musulmani intellettualmente formati o ligi all'ortoprassi religiosa ma comunque partecipino nelle fila delle organizzazioni terroristiche[283]. Tuttavia, la violenza terroristica necessita e in parte è un prodotto della stessa realtà che proveniva dalle abilità corporee dei soggetti coinvolti[284].

Tra le questioni complicate che si intrecciano con il jihadismo, emerge quella della radicalizzazione e del dibattito accademico internazionale nel merito[285]. L'accademia generalmente conviene su un punto, ovvero che la radicalizzazione si presenta come un fenomeno complesso molto variegato che può operare in modo diverso con soggetti diversi. Per quanto potenzialmente ovvio, la storia del terrorismo (specialmente quello jihadista) evidenzia che esso è sempre stato una reazione al disagio sociale e/o ad una percepita ingiustizia, quindi è embrionalmente un atto di protesta sociale violenta inestricabilmente legata ai problemi della società. Citando Burgat sulla questione del terrorismo interno egli afferma: "Avremo i musulmani che ci permettiamo di avere"[286]. Tuttavia, criticare il malessere causato dalle politiche interne e dalla politica estera aggressiva nell'area MENA perpetrato dall'Occidente da decenni (se non secoli) è sempre problematico e lo è ancor di più tracciare un *fil rouge* con le manifestazioni di terrorismo interno. Ad ogni modo, riconoscere che la violenza terroristica è in parte un prodotto finale di questa fitta rete di cattiva politica permette di dare un respiro più ampio per una riflessione critica e per la decostruzione dei *caveat* presenti nell'establishment francese. Tale malessere implica, tra gli altri, meccanismi ineguali di rappresentanza e distribuzione della ricchezza di matrice postcoloniale all'interno delle minoranze in campo politico e civile, così come una forte enfasi nel negare gli effetti violenti strutturali che il neoliberismo ha sulle persone in termini più generali[287]. Il fatto che "i nostri jihadisti siano solo un numero esiguo ci permette di giudicare con tale certezza che non esiste un malessere potenzialmente avvertito da tutti coloro che non si ribellano solo perché condannano i metodi utilizzati?" interroga puntualmente Burgat[288]. Inoltre, una "politica estera imprudente basata su interventi dirompenti con bombe 'salvavita', pratiche neo-coloniali e guerre per procura unite alla retorica del 'le loro bombe non

[283] M. Crone, M. (2016). Radicalization revisited: violence, politics and the skills of the body. *International Affairs*, *92*(3), 587–604. 2016. https://doi.org/10.1111/1468-2346.12604
[284] Ibidem
[285] Per un approccio agli studi di radicalizzazione si consigliano gli autori qui di seguito. La selezione adottata non è frutto di una predilezione dell'uno o dell'altro ma è relativa all'importanza del lavoro prodotto sul tema. C. McCauley, & S. Moskalenko (2011); M. Sageman, (2016); M. Sedgwick, (2010); Silke, A. (2008).
[286] F. Burgat, *Understanding Political Islam*. Manchester, Manchester University Press, 2019, pp. 214-215.
[287] K. Ho, (2007). "Structural Violence as a Human Rights Violation". Essex Human Rights Review, 4(2007) 2.
[288] F. Burgat, *Understanding Political Islam*. Manchester, Manchester University Press, 2019, pp.219.

hanno assolutamente nulla a che fare con le nostre!!"[289] sta guidando le società Occidentali alla negazione di responsabilità storiche fondamentali, come il non riconoscimento della problematica eredità coloniale. Il ricorso a teorie patologizzanti o teologizzanti sui terroristi jihadisti lo dimostra[290]. Questi approcci avrebbero favorito una riprovevole "guerra al terrore" irrefrenabile e immorale, ma non hanno compreso l'umanità e la soggettività del processo di radicalizzazione e delle sue ricadute terroristiche. L'intero approccio accademico che vede un'ossessiva gerarchizzazione dei *driver* è infatti insensato fintanto che non riconosce le complesse questioni sociali e politiche della discriminazione, specialmente quando i numeri si rivelano massicci.

5. Conclusione

L'approccio 'glocale' dell' articolo è servito per tracciare le dimensioni molteplici di una questione globale come il jihadismo ingrandendo le specificità peculiari del dossier francese. Attraverso diverse esperienze di militanza jihadista, il mondo ha assistito all'ascesa del jihadismo globale con gli attacchi dell'11 settembre. Dall'aspetto globale dei primi anni 2000, il jihadismo ha iniziato a esplorare nuove dimensioni sperimentali acquisendo sempre più i tratti glocali. Il clamore di IS che ha messo in pratica concretamente l'apparato ideologico nella regione del *Syraq* mentre incitava i suoi adepti a combattere a livello locale è stata l'incarnazione emblematica della glocalità che dobbiamo affrontare per analizzare questo fenomeno separandolo dagli altri livelli e dandogli una prospettiva *ad hoc*.

Riconoscere l'importanza della storia coloniale e dei tratti postcoloniali congiuntamente alle loro implicazioni all'interno della Francia è essenziale per attribuire al terrorismo jihadista francese le connotazioni glocali che merita di ricevere per essere pienamente compreso. Infatti, cercare le spiegazioni del fenomeno fuori dalla Francia sarebbe fuorviante e potrebbe portare a conclusioni elusive. Questa prospettiva consente un'analisi critica più approfondita con la capacità di affrontare le fragilità contestuali, le autocritiche e i legami problematici.

A questo proposito, la lente postcoloniale ha proposto una visione in grado di contestualizzare l'attuale paesaggio francese e le sue stratificazioni in termini di costruzioni sia sociali e politiche sia quelle storiche. Tuttavia, gli studi postcoloniali sul tema stanno acquisendo autorevolezza scientifica solo di recente e sono spesso state una lente trascurata, nonostante si concentrino sulla problematicità sistemica. D'altra parte presentano dei limiti dato che per loro natura non propongono generalmente soluzioni a breve termine mentre tendono a mettere in luce dove e come le dinamiche avvengono in una prospettiva macro esigendo dunque cambiamenti strutturali.

L'eredità postcoloniale è un'esperienza visibile e tormentata per le comunità che ne fanno parte. Essa possiede un elemento generazionale di sofferenza che tende a ripetersi decennio dopo decennio con la creazione di un ambiente strutturale di iniquità per le

[289] F. Burgat, *Understanding Political Islam*. Manchester, Manchester University Press, 2019, pp.224.
[290] A. Kundnani, A. (2012). "Radicalisation: the journey of a concept". Race & Class, 54 (2012)2, 3–25. https://doi.org/10.1177/0306396812454984

specifiche comunità. È ingenuo e pernicioso pensare che anni di brutale violenza sia nelle ex-colonie che nella stessa società francese non avrebbero mai fatto i conti con la contemporaneità, soprattutto dopo gli sforzi portati avanti dalle stesse. Nonostante la lunga presenza multigenerazionale di comunità postcoloniali, il loro contributo per tutta la vita alle guerre o alla fatica del lavoro, la loro sensibilità per l'identità religiosa intrinseca e le questioni culturali è stata trascurata o, ancor peggio, è stata repressa. Il rifiuto della religiosità unito agli ambienti deprivati costruiti in Francia, una politica interna ed estera aggressiva hanno contribuito alla creazione della roccaforte jihadista francese senza contare le più complesse dinamiche di ingerenza geopolitica che per ragioni di predilezione tematica e di spazio non possono qui essere affrontate. L'intento di questo articolo è quello di esortare ad inquadrare e affrontare la diramata questione descritta nel contributo attraverso approcci che si rifanno al dialogo interreligioso e multiculturale onestamente impegnato, dal momento che le policies da "pugno di ferro" già sperimentate e della securitizzazione repressiva si sono rivelate inadeguate e poco risolutive.

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

La necessaria alleanza tra eccezionalismo securitario e progettualità politica. Un'analisi comparata della risposta francese alla minaccia terroristica tra guerra d'Algeria e stragismo islamista

Lorenzo REPETTI

Abstract: This article intends to elucidate the fundamental relationship between security and politics thanks to the critical reinterpretation of Schmitt's thought offered by Croce and Salvatore's recent publication *L'Indecisionista*. The piece insists on the necessary inscription of Schmitt's exceptionalism in a wider political vision whose aim is to comfort and reinforce the pre-existing friendship ties that constitute the core of a political community. Charles de Gaulle's ability to channel the political instability due to the Algerian war into a sense of political purpose through the promulgation of a new constitution will be regarded as a highly informative example of successful recourse to exceptionalism. Conversely, the remarkable popular dissatisfaction with the implementation of restrictive security policies in nowadays France during the recent season of jihadist terrorism will provide a counterexample and prove how the disregard for a coherent political elaboration of a crisis can represent a major obstacle to the resolution of the crisis itself. Finally, a brief conclusion will recall the main findings of the article and express the wish for a mature confrontation with a recomplexified reading of Schmitt's reflection.
Key words: *Schmitt, Exception, Friendship, France, Constitution*

Sommario: *1. Introduzione: la sicurezza come fondamento del politico – 2. Quadro teorico: Schmitt tra eccezione e preservazione dell'ordine costituito – 3. La Francia del 1958 e il vigore del costituzionalismo di matrice gaullista -4. La Francia del 2021 e l'incapacità di elaborazione politica della crisi – 5. Considerazioni conclusive*

1. Introduzione: la sicurezza come fondamento del politico

Il nesso tra sicurezza ed agibilità politica è un tema ricorrente di cui si può trovare ampio riscontro nella letteratura. A riguardo, risulta impossibile non riallacciarsi all'immaginario biblico-hobbesiano, in cui il mostro marino Leviatano viene costituito al potere per garantire l'integrità fisica dell'individuo ponendo fine alla minaccia rappresentata dalla furia anarchica preesistente[291]. Sulla stessa linea si posiziona Max Weber allorché ricostruisce le dinamiche di razionalizzazione della vita in società per mezzo di uno stato detentore del monopolio della violenza legittima[292]. Più recentemente e con particolare riferimento al ruolo che le istanze internazionali potrebbero assumere in tal senso, riscuote un certo successo il concetto di sicurezza umana e la sua insistenza sulla necessità di adottare un approccio al contempo olistico e individualizzato per

[291] T. Hobbes, *De Cive: Elementi filosofici sul cittadino*, Roma, Editori Internazionali Riuniti, 2019
[292] M. Weber, *La Scienza come Professione. La Politica come professione*, Torino, Einaudi Editore, 2004

comprendere appieno le implicazioni profonde del concetto stesso di sicurezza[293]. Se questa svolta presenta delle colorature morali che sfuggivano alla riflessione degli autori precedentemente citati, essa ha il merito di superare il paradigma statocentrico e di ridefinire il nesso politica-sicurezza al di là di questa dimensione tipicamente moderna e potenzialmente transitoria. Considerazioni di questa natura non sfuggivano al giurista tedesco di Plettenberg Carl Schmitt, il cui pensiero fornirà la tela di fondo teorica per lo sviluppo di questo articolo. La sua concezione organicistica e autoritaria dello stato nasce proprio in reazione alla consapevolezza della natura mutevole del fenomeno politico e mira a garantire che la cittadinanza non cessi di prestare fedeltà allo stato inteso come riferimento ultimo per la tutela della sua incolumità.[294] Secondo Schmitt, infatti, l'agire politico si configura fondamentalmente come atto di autoaffermazione di una comunità intera con l'obiettivo di rinsaldare la società assicurandone la coesione e la sopravvivenza[295]. Si noterà quindi che, a differenza di quanto teorizzato dalla scuola di Copenaghen attorno al concetto di securitizzazione[296], il ricompattamento della comunità politica in seguito ad una minaccia percepita come esistenziale non corrisponde ad uno scostamento rispetto al terreno politico ordinario ma rappresenta piuttosto la quintessenza del legame politico stesso. Secondo Schmitt questi momenti di estrema precarietà rappresentano infatti una potenziale occasione per penetrare nella sostanza profonda del politico attraverso la creazione di un'unità di intenti che sola è in grado di permettere ad una comunità di ribadire la propria soggettività. In questa visione volontarista, consapevolezza dell'esistere ed esistenza stessa si fondono quindi in un'unica realtà.

Risulta innegabile che a fronte di crisi di carattere securitario, le quali rappresentano momenti di difficoltà e possibile lacerazione del tessuto politico di una comunità, Schmitt sia passato alla storia come il teorico dell'eccezionalismo[297]. Il presente articolo mira a ponderare questo ritratto di Schmitt alla luce della recente pubblicazione di *L'Indecisionista,* una rilettura critica dell'insieme della sua opera a firma di Mariano Croce e Andrea Salvatore. A partire dalla pista interpretativa avanzata dai due filosofi, questo articolo dimostrerà, avvalendosi anche di uno studio di carattere empirico, come il pensiero del giurista di Plettenberg possa dimostrarsi estremamente proficuo a condizione di riposizionare i concetti di eccezionalismo e di inimicizia nel più vasto quadro della sua riflessione. In questo senso, verrà quindi proposta un'indagine sulla rilevanza del concetto di amicizia politica come oggetto di un'attenzione specifica da parte di Schmitt e non come semplice risultato della dialettica polemogena amico-nemico. Facendo sintesi delle letture eccezionaliste ed istituzionaliste, l'articolo andrà così a studiare la centralità di un'opera di rifondazione politico-istituzionale nel garantire la necessaria legittimità

[293] United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994*, New York, Oxford University Press, 1994, p. 22-46
[294] M. Croce e A. Salvatore, *L'Indecisionista: Carl Schmitt oltre l'eccezione*, Macerata, Quodlibet, 2020, p. 93-95
[295] L. Vinx, *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law,* Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 1-21
[296] B. Buzan, O. Waever e J. de Wilde, *Security: a New Framework for Analysis.* Londra, Lynne Rienner Publishers, London, 1998
[297] J. Huysmans, *The Jargon of Exception: On Schmitt, Agamben and the Absence of Political Society.* "International Political Sociology" (2008) 2, p. 165–183

politica all'estensione progressiva del perimetro securitario dello stato. L'ambizione è quindi quella di rileggere la questione dell'eccezionalità nel più ampio contesto della preservazione dell'ordine statocentrico costituito.
È alla luce di queste considerazioni che si intende procedere all'analisi comparata delle strategie discorsive e delle condizioni materiali che, in ambito francese, hanno portato alla costruzione della minaccia nei due momenti chiave della guerra d'Algeria (1954-1962) e del recente stragismo islamista (in corso dal 2015) al fine di sottolinearne i numerosi punti di contatto. Pur consapevoli dei limiti di natura storica che tale raffronto implica, si evidenzierà come la canalizzazione dell'inasprimento securitario accorso in occasione della guerra d'Algeria nella fondazione politicamente significativa della V Repubblica fornì il cemento narrativo indispensabile al rafforzamento dell'autorità statale volto a rinsaldare il legame tra stato e cittadinanza. Specularmente, si riscontrerà l'impossibilità odierna di sviluppare tale discorso in concomitanza con l'acuirsi del terrorismo jihadista. Questa mancanza di elaborazione politica complessiva della crisi capace di coinvolgere la popolazione in una dimensione di progettualità entro i confini dello stato verrà citata per dimostrare come il ricorso a misure emergenziali risulti illegittimo agli occhi della cittadinanza, indebolendo così ulteriormente l'autorità statale. In queste condizioni, il ricorso allo stato di eccezione si rivela quindi, se non impraticabile, quantomeno controproducente.

2. Quadro teorico: Schmitt tra eccezione e preservazione dell'ordine costituito

Prima di addentrarci nell'analisi dei casi in esame, è opportuno procedere alla definizione degli strumenti concettuali mobilizzati nel corso dell'articolo al fine di rendere maggiormente chiara e leggibile la trattazione empirica. In questa sezione, andremo quindi a sviscerare i punti salienti del pensiero di Schmitt guidati dal contributo critico e dalla ricostruzione filologica di Croce e Salvatore. Apparirebbe inutile rimarcare quanto questo articolo sia debitore del lavoro dei due accademici dell'Università La Sapienza se non intendessimo ora sottolineare un leggero scostamento rispetto alle loro conclusioni. Se infatti gli autori, al fine legittimo di sottolineare l'apporto innovativo della loro tesi istituzionalista, marginalizzano il ruolo dell'eccezione denunciandone l'incoerenza e l'inoperatività[298], il presente articolo mira invece a coniugare i due aspetti, ponendo l'eccezionalismo sullo sfondo del quadro teorico da loro delineato.
Croce e Salvatore aprono con un'esposizione delle ragioni della lettura eminentemente eccezionalista. I sostenitori di tale linea, tra i quali è possibile annoverare Carlo Galli[299], portano la loro attenzione sull'opera *Teologia Politica*[300] e sul tentativo schmittiano di risalire alle origini della sovranità come fondamento dell'ordine giuridico. L'eccezione ha infatti un carattere originario. Essa è un caso limite che sospinge il limite al proprio oltrepassamento per approdare ad un ordine nuovo e riconfortato nella propria solidità. L'eccezione può essere opera del solo sovrano, il quale, "mediante una decisione (*Ent-*

[298] M. Croce e A. Salvatore, *op. cit.*, p. 73
[299] C. Galli, *Genealogia della Politica: Carl Schmitt e la Crisi del Pensiero Politico Moderno*. Bologna, Il Mulino, 2010
[300] C. Schmitt, *Le categorie del 'politico': Saggi di Teoria Politica.* Bologna, Il Mulino, 1972, p. 27-86

scheidung) ingiustificata e ingiustificabile, come etimo comanda, taglia qualcosa e da forma giuridica alla comunità politica"[301]. L'eccezione è quindi ciò che sta a monito del disordine primordiale e che, senza altro alimento al di fuori della sua connaturata forza creatrice, si erge a fondamento di un ordine tanto aleatorio quanto inappellabile. "Sovrano è chi decide sullo stato di eccezione"[302] e cioè chi, nell'atto di istituire un ordine, vi presiede e può, a discrezione, sottrarvisi fino a sospenderlo. Sebbene l'eccezione abbia carattere cardinale e assoluto, nell'opera *Il Concetto di Politico*[303], Schmitt chiarisce in quale circostanza questa possa intervenire. Il ricorso a questa decisione estrema sarebbe infatti motivato dalla presenza di un nemico, il quale, minacciando la solidità e la viabilità dell'ordine vigente, compatterebbe per opposizione dialettica la comunità politica a venire e la spingerebbe a riaffermarsi in un gesto sovrano mirato a recidere l'elemento avverso. La contrapposizione nemico-amico costituirebbe dunque la categoria propria del politico a conclusione di un confronto in cui l'amicizia si configura però solo negativamente come risultante antitetica di una più radicata e originaria conflittualità. I concetti di amico-nemico rappresentano i due poli opposti del politico che si configura quindi come "l'estremo grado di intensità di un'unione o di una separazione, di un'associazione o di una dissociazione"[304].

Questo doppio riduzionismo del pensiero schmittiano all'eccezionalismo ed alla dialettica amico-nemico viene agevolmente superato da Croce e Salvatore grazie ad una lettura più approfondita dell'insieme dell'opera del giurista di Plettenberg. Nel quadro di questo articolo, acquisiscono particolare importanza i seguenti rilievi sulle condizioni di percorribilità dello stato di eccezione. Se la decisione sovrana è infatti quella che introduce un'eccezione in modo efficace[305], occorre allora interrogarsi sui motivi di questa incisività. Il ricorso al regime di eccezione sarebbe in qualche modo subalterno e vincolato al contesto sociale e ordinamentale in cui si inserisce. Non si deve quindi concepire l'eccezione sovrana come l'opera di un demiurgo irrelato e onnipotente capace di imporsi in modo incontestato in opposizione ad un nemico. L'eccezione sovrana è piuttosto espressione di un preesistente legame sociale e si configura quindi primariamente come gesto di marcata autoreferenzialità e solo pretestuosamente in opposizione ad un corpo estraneo. Il riconoscimento del sovrano stesso nella sua qualità dipende infatti dal suo essere in sintonia con la società e dalla sua capacità di confortare e consolidare, per mezzo dell'eccezione, un'amicizia già in essere: "l'ordine si rivelerà […] come un qualcosa già da sempre esistente. Da far emergere e isolare tra altri ordini problematicamente compresenti, certo, ma non già da creare"[306].

Il profilo del sovrano ricorda allora molto di più quello di un principe machiavellico piuttosto che quello di un monarca assoluto. Ad essere sovrano è più fondamentalmente un gesto portato a compimento che non attore predesignato[307]. Sovrano diventa allora

[301] M. Croce e A. Salvatore, *op. cit.*, p. 22
[302] C. Schmitt, *op. cit.*, p. 33
[303] C. Schmitt, *Le categorie del 'politico': Saggi di Teoria Politica.* Bologna, Il Mulino, 1972, p. 87-208
[304] C. Schmitt, *op. cit.*, p. 109
[305] M. Croce e A. Salvatore, *op. cit.*, p. 28
[306] M. Croce e A. Salvatore, *op. cit.*, p. 78
[307] D. Dyzenhaus, *Kelsen, Heller and Schmitt: Paradigms of Sovereignty Thought.* "Theoretical Inquiries in Law", 16 (2015), 2, p. 341

colui che ha saputo leggere la realtà sociale circostante ed anticiparne il sentire per mezzo di una decisione d'eccezione che ripristina un ordine immediatamente riconosciuto come legittimo e quindi assunto a riferimento identitario. L'eccezione rinsalda quindi una comunità attraverso la sua rifondazione e ribadisce così la sua natura politica, come estremo grado di associazione, in tempi in cui la sua incolumità e la sua compattezza si trovano ad essere minacciate[308]. Schmitt, in quanto giurista, rimarca infatti come un ordine costituzionale non possa scaturire da una decisione improvvisata e sprovvista di fondamento ulteriore[309]. La fondazione di un ordine risponde certo all'attivazione di un poderoso gesto sovrano, ma esso deve poter "contenere l'insieme di norme, principi, valori e pratiche che costituisce la linfa vitale dell'ordine sociale di fondo"[310]. Il palesarsi di un nemico non fa che risvegliare questa consapevolezza e spinge lo stato ad agire in vece della comunità per riaffermarne la sovranità e riproporsi come riferimento ultimo ed insuperabile dell'orizzonte politico. Il ricorso all'eccezione, pur ricostituendo le condizioni necessarie per una reale praticabilità politica, sarebbe allora un'evenienza da scongiurare per quanto più possibile[311]. Al fine di evitare questo scenario, lo stato opera quindi per impedire l'emersione di polarizzazioni politiche estremizzanti in seno alla comunità. In questo modo, lo stato si fa quindi collante della comunità perché non si sfaldi a causa di una dispersione eccessiva del sentimento di fedeltà ed obbedienza di ogni suo singolo cittadino[312]. Se tutto il potenziale reazionario della teorizzazione schmittiana emerge nella volontà dell'autore di servirsi di questa capacità dello stato al fine di contenere un pluralismo giudicato perverso e dannoso[313], è indubbio che questa griglia concettuale possa rivelarsi utile per analizzare la risposta di una comunità politica all'emergere di una lacerazione interna frutto dell'azione terroristica di gruppuscoli ideologizzati. In questo contesto, il ricorso ad un eccezionalismo securitario capace di abbracciare una dimensione di progettualità politica in fase con la società acquisisce allora un valore cruciale nell'impedire la dissoluzione della comunità politica stessa.

3. La Francia del 1958 e il vigore del costituzionalismo di matrice gaullista

Nel 1958, la Francia si trova travolta dall'intensificarsi della guerra d'Algeria iniziata nel 1954. Si tratta di un'esperienza traumatizzante per l'opinione pubblica francese la quale, pur avendo acconsentito nel 1956 all'indipendenza di Marocco e Tunisia senza opporre eccessiva resistenza, vive una profonda frattura interna derivante dal carattere peculiare dell'Algeria nelle dinamiche coloniali francesi[314]. Nel paese risiedono infatti circa un milione di coloni francesi *pieds noirs*, il che porta buona parte della popolazione francese a considerare l'Algeria come una parte integrante del territorio nazionale a discapito dei 9

[308] M. Croce e A. Salvatore, *op. cit.*, p. 85-87
[309] C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*. Giuffrè, Milano, 1984
[310] M. Croce e A. Salvatore, *op. cit.*, p. 90
[311] *Ibidem*, p. 98
[312] E.-W. Böckenförde, *The Concept of the Political: A Key to Understanding Carl Schmitt's Constitutional Theory*. "Canadian Journal of Law and Jurisprudence", 10 (1997), p- 6-7
[313] M. Croce e A. Salvatore, *op. cit.*, p. 93
[314] A. Prosperi, G. Zagrebelsky, P. Viola e M. Battini, *Storia e Identità: Il Novecento e Oggi*. Milano, Einaudi, 2012, 510

milioni della popolazione locale colonizzata[315]. Se una parte consistente della percezione comune dipinge quindi l'Algeria come una costola della Francia e disconosce il diritto della popolazione arabo-berbera all'indipendenza, la situazione è ulteriormente incrinata dal moltiplicarsi degli attacchi terroristici nella Francia continentale con un bilancio, per il periodo 1956-1962, stimabile a quasi 4000 vittime[316]. La situazione degenera il 13 maggio 1958, quando un gruppo di militari guidati dal generale dell'esercito francese Massu prende d'assalto il Governatorato Generale di Algeri e pretende dal governo di Parigi una presa di posizione decisa in favore del mantenimento dell'Algeria francese. Questo ulteriore scossone precipita il paese nell'incertezza politica e, nel tentativo di arginare la fragilità istituzionale tipica della IV Repubblica, il governo proclama lo stato d'emergenza sull'insieme del territorio nazionale per sopperire alla "insufficienza dei mezzi di diritto"[317]. Sebbene il testo venga approvato a larga maggioranza, il governo cede sotto il peso degli eventi e l'eroe della resistenza Charles de Gaulle viene richiamato al potere con il compito di elaborare una nuova Costituzione[318].

In questo passaggio, al di là della proclamazione dello stato d'urgenza (che verrà per altro successivamente riproposto dallo stesso de Gaulle con i decreti 61-395/396 del 1961), è possibile riscontrare varie irregolarità formali che traducono l'agonia dell'ordine istituito dalla IV Repubblica[319]. A testimonianza dell'avvenuto logoramento delle pratiche costituzionali allora vigenti, il nome di de Gaulle viene infatti proposto dal Presidente della Repubblica Coty, il quale condiziona la sua permanenza al vertice dello Stato all'avvallo dell'operazione da parte del parlamento. Di fatto Coty pone quindi una questione di fiducia alle camere, contravvenendo così al dettame costituzionale dell'epoca. Il 1° giugno 1958, de Gaulle ottiene la fiducia del parlamento e il giorno successivo assume i pieni poteri che gli permettono di governare per decreto e di lavorare alla riforma costituzionale. In questo caso, si sceglie consapevolmente di eccepire all'art. 90 della Costituzione, il quale riserva al solo Parlamento il potere di rivedere la carta fondamentale. Ma questo ricorso all'eccezione non innesca un puro esercizio di stile giuridico. Il processo così avviato porterà alla redazione della Costituzione della V Repubblica con il coinvolgimento finale di rappresentanti del potere legislativo e di tutta la popolazione. La nuova Costituzione viene infatti approvata tramite referendum e

[315] I tre dipartimenti amministrativi dell'Algeria francese vengono definiti come parte integrante del territorio nazionale sin dalla Costituzione del 1848 e beneficiano di diritti non riconosciuti ad altri territori colonizzati quali la possibilità di partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica (art. 46). Il testo costituzionale, inoltre, in riferimento ai territori colonizzati, distingue sempre il territorio "dell'Algeria e delle colonie francesi" (art. 109). Lo status giuridico della popolazione locale è invece retto dal *Regime d'Indigenato*, formalmente abolito nel 1946, che regola la vita nelle colonie pur non riconoscendo ai colonizzati i diritti connessi alla condizione di cittadino.

[316] O. Carlier, "Violence(s)" in R. de Rochebrune e B. Stora, *La Guerre d'Algérie vue par les Algériens : Des Origines à la Bataille d'Alger*, Paris, Gallimard, 2016, p. 511

[317] *Exposé des motifs* del progetto di legge istituente uno stato d'emergenza, 1955. Consultabile sul sito: http://www.senat.fr/rap/l15-447/l15-44712.html

[318] S. Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi*. ''Le mouvement social'', 218 (2007) 1, p. 69

[319] Il riferimento bibliografico per il paragrafo è il manuale P. Ardant e B. Mathieu, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 27° edizione, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 376-397. Per una trattazione più dettagliata dei passaggi che portarono alla nascita della V Repubblica: J.-M. Denquin, *1958 : La Genèse de la Ve République*. Paris, PUF, 1988

raccoglie 31 milioni di sì che plebiscitano così il generale e la sua visione politica (a titolo comparativo, la Costituzione della IV Repubblica era stata dapprima rigettata e successivamente approvata con solo 9 milioni di sì contro 8 milioni di no)[320].
L'approvazione della Costituzione della V Repubblica costituisce un gesto sovrano in senso schmittiano e va così ad inaugurare una nuova stagione politica che ricompatta la comunità ridefinendone l'identità e le capacità di proiezione. Negando paradossalmente le circostanze stesse della sua elaborazione, la nuova Costituzione arriva addirittura a vietare qualsiasi velleità di riforma costituzionale in concomitanza con una minaccia all'integrità territoriale del paese[321]. La Costituzione della V Repubblica si pone quindi come eccezione non solo rispetto all'ordine che ha deposto ma anche nei confronti dell'ordine da lei stessa istituito. L'atto sovrano non può infatti porre in essere un ordine che impedisca all'atto stesso di ripalesarsi. Per comprendere a pieno la portata del gesto rifondatore di de Gaulle occorre però soffermarsi sul significato che la stesura di una nuova Costituzione riveste nella tradizione francese. A partire dalla fine del 18° secolo, la Francia è infatti stata retta da ben 14 Costituzioni diverse[322]. La prospettiva francese vede nel potere costituente un atto politico di matrice rivoluzionaria e non meramente giuridica che sancisce, a partire dall'esempio della Rivoluzione del 1789, la volontà di de-costituire l'ordine antico al fine di re-costituire un nuovo assetto[323]. Lontano da qualsiasi pretesa di neutralità, la Costituzione ha quindi valore polemico e indica un tracciato politico ed una dimensione progettuale di carattere relativamente contingente: "l'esperienza costituzionale francese […] potrebbe forse essere descritta al meglio come una successione di costituzioni che rappresentano l'idea di governo e i valori civico-sociali della fazione al potere in un momento determinato"[324]. Nell'atto di inaugurare una nuova fase politica attraverso l'istituzione di una nuova Repubblica, de Gaulle si iscrive quindi nel solco di una storia lunga e dà espressione a quel legame di amicizia preesistente che la comunità francese ha tradizionalmente espresso, in modo per altro estremamente schmittiano, nella sua volontà di federarsi attorno ad una dimensione di spiccata progettualità politica. Così facendo, l'eccezione sovrana può quindi manifestarsi e operare per la salvaguardia della comunità. Negli anni successivi e in un contesto marcato dalla parziale defezione delle forze armate alla linea governativa, la cittadinanza accetterà infatti l'intensificarsi di misure limitative delle libertà personali e associative, rifrancata appunto dalla forza di questo gesto ricostituente[325]. A riprova di ciò, con la riforma costituzionale del 1962 sull'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica, il generale de Gaulle otterrà l'ennesimo successo referendario confermando

[320] M. A. Rogoff, *A Comparison of Constitutionalism in France and the United States*, "Maine Law Review", 49 (1997) 21, p. 63
[321] Art. 89, Costituzione della Repubblica Francese, consultabile sul sito: https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp
[322] S. Brouard, "Constitutional Politics: The French Case and Theory-Building" in R. Elgie, E. Grossman e A. G. Mazur, *The Oxford Handbook of French Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 220
[323] R. Halévi, *La déconstitution de l'Ancien Régime. Le pouvoir constituant comme acte révolutionnaire*. ''Jus Politicum'', 2 (2010), p. 233
[324] M. A. Rogoff, *op. cit.*, p. 61
[325] S. Thénault, *op. cit.*, p. 70-71

così il nuovo corso intrapreso dalla comunità politica francese a conclusione della minaccia rappresentata dalla guerra d'Algeria[326].

4. La Francia del 2021 e l'incapacità di elaborazione politica della crisi

A partire dal 2015, la Francia si trova nuovamente confrontata ad un periodo di forte instabilità causato dal susseguirsi di attacchi terroristici perpetrati in nome dell'islamismo. Se vi è consapevolezza della distanza che intercorre tra i due momenti storici e delle differenze che separano la matrice ideologica jihadista da quella di stampo decoloniale e nazionalista, l'incertezza politica del momento e le misure concrete mobilitate dai successivi governi nel corso degli ultimi anni spingono allora alcuni commentatori a stabilire un parallelismo con la situazione di smarrimento politico caratterizzante gli ultimi anni della IV Repubblica[327]. Senza volerci addentrare in un'analisi politico-sociologica della cause di questa stagione stragista, ci limitiamo a ricordare che, in seguito ad un primo attacco mirato alla redazione del periodico satirico *Charlie Hebdo* e ad un *Hyper Cacher* avvenuto nel gennaio del 2015, il paese è scosso da numerosi eventi terroristici tra cui spiccano le date del 13 novembre 2015 (Bataclan, Stade de France e terrazze di bar e ristoranti parigini), 14 luglio 2016 (Promenade des Anglais di Nizza in occasione della festa nazionale) 11 dicembre 2018 (Mercatini di Natale di Strasburgo) e del più recente 29 ottobre 2020 (Basilica Notre-Dame di Nizza)[328]. La Francia attraversa quindi momenti di grande cordoglio e smarrimento forte della solidarietà internazionale e di un contesto planetario caratterizzato dal radicalizzarsi dell'islamismo e dal suo territorializzarsi in forme protostatali che mettono in luce la dimensione *glocale* del fenomeno[329]. Si assiste così ad un accentuarsi delle dinamiche già in corso[330] con l'istaurazione di un nesso diretto tra il *nemico interno* e il *nemico esterno*. Questa sovrapposizione va così discorsivamente a costituire la fonte di una minaccia esistenziale per il paese e per quell'insieme di norme valoriali che, agli occhi di buona parte della comunità politica, costituiscono il cuore pulsante della *Francité*[331].
Di fronte ad una crisi di tale ampiezza, l'intervento governativo negli anni è massiccio e caratterizzato da una vena fortemente securitaria. Come nel frangente della guerra d'Algeria, si ricorre dapprima allo stato di emergenza che viene a più riprese ricondotto e accompagnato da una retorica insistente sulla situazione eccezionale che investe il paese.

---

[326] P. Ardant e B. Mathieu, *op. cit.*, p. 391
[327] Come ricordato dal contributo critico dell'accademico E. Blanchard, *État d'Urgence Politique et Spectres de la Guerre d'Algérie*. ''La vie des idées'' sul sito https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20160216_etatdurgence-2.pdf
[328] C. Lafon, *2015–2020 : cinq ans d'attentats islamistes meurtriers en France*, ''SUDOUEST'', 2020 consultabile sul sito https://www.sudouest.fr/2020/10/19/2015-2020-cinq-ans-d-attentats-islamistes-meurtriers-en-france-7979764-5022.ph
[329] Per maggiori dettagli rispetto al concetto di glocalità, riferirsi all'articolo di G. Macario contenuto in questo numero della *Review.*
[330] C. Guibet Lafaye, *De l'Ennemi Global à l'Ennemi Intérieur : la Territorialisation de la Menace Terroriste par l'État Français dans les Années 2000*. ''Réactions des États français et allemands aux menaces perçues comme terroristes dans les années 1970 et aujourd'hui'', Università di Leipzig, 15 novembre 2017, 1-14
[331] Y. Tahata, *Qu'est-ce qu'un Français ? : La construction et les effets de la "francité" dans la société française contemporaine*. Università Nice Sophia Antipolis e Keio university (Tokyo), 2016, 245-258

Le parole del primo ministro Valls al parlamento in occasione della proroga dello stato d'emergenza sono inequivocabili: "Siamo in guerra! […] Una guerra nuova - interna ED esterna – in cui il terrore è il primo obiettivo e la prima arma. […] Il terrorismo ha colpito la Francia non per ciò che ha fatto […], ma per ciò che è"[332]. Ad essere sotto attacco non sono quindi solo luoghi e persone. A subire l'offensiva dei terroristi è quella *certa idea della Francia* esposta dal generale de Gaulle nelle sue memorie e ridestata dalla Costituzione del 1958[333]. Di fronte al persistere degli attacchi jihadisti, il governo Philippe del neoeletto presidente Macron compie allora un passo ulteriore e decide di iscrivere le disposizioni dello stato d'urgenza nel diritto comune[334]. Questo provvedimento innesca una spirale securitaria che viene coniugata sul piano sia discorsivo che materiale come confermato dal dibattito (extra)parlamentare attualmente in corso riguardo a due iniziative avanzate dal governo e dalla maggioranza: il progetto di legge confortante il rispetto dei principi repubblicani (inizialmente chiamato progetto di legge contro il separatismo)[335] e la proposta di legge relativa alla sicurezza globale[336]. L'integrazione delle restrizioni tipiche dello stato d'emergenza all'interno del diritto comune come punto di svolta per un ulteriore incremento delle disposizioni securitarie sembra così ricalcare il modello schmittiano. Questo gesto sarebbe infatti espressione della capacità sovrana di fare dell'eccezione la regola a partire dalla quale un nuovo ordine si rende possibile.

Diversamente da quanto accaduto nel 1958, però, la cittadinanza non si ricompatta intorno al governo ed entra in una logica di antagonismo nei confronti delle istituzioni che si traduce in una forte mobilitazione di piazza[337]. A venir meno, in questa occasione, è infatti la necessaria capacità dell'autorità pubblica di trovare riscontro in quell'insieme di pratiche e norme sociali che costituiscono il legame d'amicizia fondamentale di una comunità e che lo stato d'eccezione dovrebbe rinsaldare. Se de Gaulle aveva intercettato questo sentimento iscrivendosi nella tradizione fortemente politica e volontarista del costituzionalismo francese, il recente sommarsi di interventi governativi a carattere securitario entra al contrario in conflitto con il sentire sociale. L'attore statale si trova quindi progressivamente privato di quella indispensabile legittimità sovrana che giustifica il ricorso all'eccezione. L'autorità pubblica fallisce così nella sua missione di ricompattare la società in un insieme coerente e manifesta la sua incapacità nel garantire quel principio di parità essenziale affinché tutti si riconoscano come parte di un'unica

[332] M. Valls, *Discours sur le Projet de Loi sur la Prorogation de l'Etat d'Urgence*. Assemblée Nationale, 19 novembre 2015, consultabile sul sito https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/2015/11/20151119_discours_de_manuel_valls_premier_ministre_-_projet_de_loi_sur_la_prorogration_de_letat_durgence.pdf

[333] C. de Gaulle, *Mémoires de guerre – L'Appel : 1940-1942 (tome 1)*. Editions Pocket, 2007 (originale del 1954), p. 7

[334] Loi n. 2017-1510 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 30 ottobre 2017, consultabile sul sito https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000035932811/

[335] Projet de Loi Confortant le Respect des Principes de la République, 9 dicembre 2020, consultabile sul sito https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3649_projet-loi

[336] Proposition de Loi relative à la sécurité globale, 20 ottobre 2020, consultabile sul sito https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3452_proposition-loi

[337] AGI, *Proteste in Francia contro la legge sulla sicurezza: scontri e disordini*, 28 novembre 2020, consultabile sul sito https://www.agi.it/estero/news/2020-11-28/scontri-parigi-francia-legge-sicurezza-10470661/

realtà politica: "lo stato ha […] il compito di determinare quali gruppi vadano considerati come ammissibili (e) […] di misurare il grado di parità cui aspirano. […] Sarebbe miope e controproducente da parte del potere pubblico esercitare una forza coercitiva tale da […] dissestare il loro assetto normativo"[338]. Si può facilmente intravedere il nesso tra queste parole e l'avversione dell'opinione pubblica per norme di prevenzione e sorveglianza che, pur mirando al contenimento della minaccia jihadista, determinano detenzioni arbitrarie di militanti politici[339] e prevedono il divieto di diffondere immagini delle forze dell'ordine nell'esercizio delle loro funzioni[340]. Vi sono indubbiamente elementi congiunturali che spiegano l'aggravarsi di questa distanza tra cittadinanza ed istituzioni. Sebbene priva di portata giuridica, la condanna della proposta di legge relativa alla sicurezza globale da parte di ONU e Consiglio d'Europa[341], si iscrive in un più ampio processo di stratificazione dell'appartenenza politica del cittadino che non ripone quindi più nella sola dimensione stato-nazionale la propria incondizionata fedeltà. Inoltre, la gestione discorsiva accidentata delle due crisi dei Gilets Jaunes e di Black Lives Matter ha ulteriormente scavato un solco di diffidenza tra popolazione e rappresentati dell'autorità pubblica[342]. Ciononostante, risulta dirimente notare come de Gaulle fosse stato in grado di coinvolgere la popolazione in uno slancio dalla marcata progettualità politica. La situazione attuale presenta al contrario un eccessivo contenimento di quella che Benjamin Constant chiamerebbe la *libertà dei moderni* senza una corrispondente compensazione nei termini della *libertà degli antichi*[343]. Il restringimento delle libertà individuali non vieni infatti accompagnato da un allargamento delle possibilità di partecipazione alla vita collettiva che l'approvazione per referendum della Costituzione della V Repubblica aveva invece garantito. Spogliato così del suo carattere sovrano a causa della mancanza di una qualsiasi sostanza politica che rifletta il sentimento di amicizia della comunità, l'eccezionalismo si arena e dimostra così la sua residua fragilità.

5. **Considerazioni conclusive**

Il presente contributo ha inteso rimarcare il nesso inscindibile tra sicurezza e politica attraverso una rilettura delle teorie di Carl Schmitt i cui tratti salienti sono stati applicati

[338] M. Croce e A. Salvatore, *op. cit.*, p. 92-93
[339] M. Vidard, S. Ollitrault e A. Massiot, *Les Militants Ecologistes dans le Collimateur de l'Etat ?* ''La Terre au Carré'', France Inter, 9 settembre 2020. Podcast radio consultabile sul sito https://www.franceinter.fr/emissions/la-terre-au-carre/la-terre-au-carre-09-septembre-2020
[340] Art. 24 della Proposition de Loi relative à la sécurité globale, 20 ottobre 2020, consultabile sul sito https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3452_proposition-loi
[341] Per consultare i testi delle comunicazioni di questi due organi prego consultare https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=25705 e https://www.lemonde.fr/international/article/2020/12/18/loi-securite-globale-le-conseil-de-l-europe-exhorte-le-senat-a-amender-le-texte_6063815_3210.html
[342] A questo proposito, rivelatrici sono le parole del prefetto di Parigi Lallement, il quale, nel corso della mobilitazione dei Gilets Jaunes, ha risposto alle obiezioni di una cittadina dicendo: "Signora, noi non siamo dalla stessa parte". Il video dello scambio verbale è consultabile sul sito https://www.bfmtv.com/societe/manifestations/pas-dans-le-meme-camp-l-echange-entre-le-prefet-de-police-de-paris-didier-lallement-et-une-gilet-jaune_VN-201911180207.html
[343] B. Constant, "The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns: Speech Given at the Athenée Royal in Paris" In B. Fontana (edt) *Political Writings: Benjamin Constant*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 307-328

all'analisi del contesto francese nei due momenti storici della guerra d'Algeria e della recente stagione jihadista. Dalla nostra trattazione è emerso come la presenza di una forte progettualità politica sia una componente essenziale dell'eccezionalismo schmittiano nella misura in cui permette all'autorità sovrana di consolidare un'unità di intenti capace di rinsaldare la comunità politica e di ripristinare un ordine politico praticabile. L'azione del generale de Gaulle nella Francia del 1958 comproverebbe quindi questa linea interpretativa. Al contrario, l'estensione del perimetro securitario dello stato messa in opera dai governi francesi dal 2015 ad oggi si sarebbe rivelata fallimentare proprio alla luce della mancanza di un'elaborazione politica convincente capace di legittimare l'intervento dell'autorità pubblica. È opportuno precisare come l'intenzione dell'articolo fosse puramente di carattere teorico ed analitico e non fosse perciò rivolta ad emettere giudizi di valore sul fondo ideologico e sulle strategie politiche mobilizzate dai vari attori di volta in volta citati. Infine, senza voler oscurare il rapporto problematico intrattenuto dalla riflessione e dalla persona di Schmitt con il nazismo[344], l'augurio è quello di aver rilanciato l'interesse per un confronto consapevole e proficuo con alcuni aspetti del suo pensiero.

[344] M. Croce e A. Salvatore, *op. cit.*, p. 7

CSIREVIEW

La "geoeconomia" del Mekong: un caso di sicurezza non tradizionale

Lorenzo GIORDANO

Abstract: The Mekong river runs from the Tibetan Plateau for 4900 km, crossing the Chinese province of Yunnan, Burma, Thailand, Laos, Cambodia and Vietnam, until it flows into the South China Sea. The river is the vital lifeline of Indochina and is responsible to a significant extent for securing the livelihood of about 70 million people living along its basin, by supplying water and fish resources. However, the rapid economic development of South-East Asian countries, together with the effects of hydroelectric exploitation, climate change and deforestation, provides a case study of a cross-border human, environmental and energy security issue that can be analysed through the lenses of geo-economics, without overlooking some geopolitical implications related to the water management.
Keywords: Mekong river, geo-economics, natural resources, environmental challenges, hydropower potential.

Sommario: *1. Introduzione. La geoeconomia applicata al Mekong – 2. Risorse economiche e potenziale idroelettrico – 3. Le minacce ambientali – 4. La governance e il diritto internazionale – 5. Geoeconomia e geopolitica – 6. Conclusioni*

1. Introduzione. La geoeconomia applicata al Mekong

A causa della sua ampia portata e del dibattito originatosi attorno al suo contenuto, il termine "geoeconomia" potrebbe rientrare nella categoria degli "*essentially contested concepts*", ossia quei concetti per cui non esiste una definizione universalmente riconosciuta. Al termine degli anni '80, è Edward Luttwak, economista, politologo e saggista statunitense, ad avanzare una prima accezione. L'esperienza della Guerra Fredda aveva fatto maturare in Luttwak la convinzione che il potere economico avrebbe assunto una rilevanza sempre maggiore, a discapito della forza militare tradizionale, come parametro della potenza di uno Stato e della sua affermazione sulla scena internazionale. Una visione che prenderebbe in considerazione l'interazione tra economia e strategia e riconoscerebbe la prima come strumentale al perseguimento di obiettivi geopolitici[345]. Nell'ambito delle politiche implementate a livello statale, finalizzate ad aumentare la competitività di un sistema Paese, la conquista di territori e l'acquisizione delle relative risorse costituiscono una componente cruciale. È in quest'ottica che si inseriscono i regimi di cooperazione e conflittualità instauratisi nel bacino del Mekong, settimo fiume più lungo al mondo ed arteria vitale del Sud-est asiatico, in quanto responsabile del sostentamento di circa 70 milioni di persone che vivono lungo il suo corso[346]. Un teatro in cui la geoeconomia s'intreccia con la sfera dell'"idropolitica", ossia l'insieme delle problematiche attinenti all'accesso e alla gestione delle risorse idriche[347], in particolare

[345] A. Vihma, "Geoeconomic Analysis and the Limits of Critical Geopolitics: A New Engagement with Edward Luttwak", 2018, pp. 2-4.
[346] S. Pech and K. Sunada, "Population Growth and Natural-Resources Pressures in the Mekong River Basin", 2008, pp. 219-224.
[347] B. Lufkin, "Why 'hydro-politics' will shape the 21st Century", BBC News, 16 giugno 2017.

nel quadro di rapporti interstatali. Nella fattispecie sono sei i *claimants* regionali – Cina, Myanmar, Laos, Thailandia, Cambogia e Vietnam – che si contendono il controllo delle acque del Mekong. Tuttavia, la questione attorno al fiume sembra rivelare un critico *trade-off* tra opportunità economiche e minacce ambientali, alla luce del progressivo sviluppo degli attori coinvolti che ha accelerato lo sfruttamento delle risorse locali. La rapida crescita di questi Paesi, combinata agli effetti di deforestazione, cambiamento climatico e sfruttamento idroelettrico, fa del Mekong un caso studio paradigmatico di questione di sicurezza economica, ambientale ed alimentare dal carattere transnazionale.
Il lavoro è strutturato come segue: la prima parte, suddivisa in due sezioni, prende in esame il dualismo economia/ambiente e indaga, da un lato, gli elementi distintivi che rendono il Mekong la principale fonte economica e di sostentamento per le popolazioni fluviali e, dall'altro, l'impatto negativo dell'inquinamento ambientale e della costruzione di dighe artificiali sulla biodiversità del fiume. La seconda parte, invece, analizza il sistema di governance istituito, a livello intergovernativo, tra i Paesi rivieraschi come *forum* di cooperazione e le dinamiche geopolitiche sottese alla contesa.

2. Risorse economiche e potenziale idroelettrico

Le acque del fiume Mekong, utilizzate per navigare, pescare, irrigare, produrre elettricità, e il suo lungo percorso – dall'altopiano del Tibet alla provincia cinese dello Yunnan, proseguendo poi in Myanmar, Thailandia, Laos, Cambogia e Vietnam, fino a sfociare nel Mar Cinese Meridionale – lo qualificano come la "spina dorsale" dell'Indocina. Il Mekong scorre per circa 4.880 km[348], con un bacino di raccolta delle acque di circa 810.000 km^2 [349], e si classifica al dodicesimo posto a livello mondiale in termini di portata (475 km^3 annui)[350]. Definito come la "madre di tutte le acque" per il ruolo di primo piano che riveste in relazione allo sviluppo economico regionale, il fiume ha le sorgenti nelle pendici settentrionali della catena montuosa di Tangula Shan, che divide l'altopiano tibetano dalla regione cinese di Qinghai. Dall'area in cui nasce, situata nei pressi della riserva naturale di Sanjiangyuan, si snodano anche il Fiume Giallo ed il Fiume Azzurro che, assieme al Mekong, formano l'"area dei tre fiumi paralleli". Quest'ultimo scorre verso sud, prima in Tibet e poi nello Yunnan, dove prende il nome di Láncāng Jiāng (in cinese, "fiume turbolento"). Lasciata la Cina, il Mekong delimita il confine naturale tra Myanmar e Laos e, più a sud, quello fra Thailandia e Laos. In corrispondenza della regione denominata "Triangolo d'Oro", dove i confini di questi tre Paesi si congiungono, viene marcata la separazione tra l'alto corso e il basso corso del fiume che, da nord a sud, attraversa quindi la Cambogia, ricevendo numerosi affluenti e dividendosi in due rami navigabili a valle di Phnom Penh: il Bassac, effluente anche del Tonle Sap, ed il corso principale del Mekong. Entrambi confluiscono nella regione del Delta, in Vietnam, che sfocia tra Golfo di Siam e Mar Cinese Meridionale.

---

https://www.bbc.com/future/article/20170615-why-hydro-politics-will-shape-the-21st-century
[348] Research Project on Water, Land and Ecosystems, Mekong River Basin.
https://wle-mekong.cgiar.org/changes/where-we-work/mekong-river-basin/
[349] K. Di Tommaso, Mekong, Enciclopedia Treccani, 2006.
https://www.treccani.it/enciclopedia/mekong
[350] *Ibid.*

Storicamente, il corso del fiume ha rappresentato un'area geografica ricca di risorse naturali e biodiversità ed un crocevia primario tra il sud-ovest della Cina e l'Indocina per il commercio. La pesca costiera su piccola scala e l'agricoltura costituiscono il pilastro della sicurezza alimentare ed economica regionale, attestandosi come le principali attività praticate e le maggiori fonti di reddito per le popolazioni fluviali. Il bacino idrografico del Mekong ospita 70 milioni di persone, appartenenti ad oltre 90 gruppi etnici differenti, delle quali circa i due terzi dipendono dalla pesca di piccola scala per la loro sussistenza. Si stima che ogni anno vengano pescate due milioni di tonnellate di pesce e che il valore dell'industria ittica per gli attori coinvolti sia pari a circa 17 miliardi di dollari[351]. In particolare, i Paesi del corso inferiore si rivelano i maggiori produttori mondali di pesca d'acqua dolce ed acquacoltura – ossia l'insieme delle attività umane finalizzate alla produzione controllata di organismi acquatici –, con 4,5 milioni di tonnellate di prodotti acquatici all'anno, equivalenti a 7 miliardi di dollari[352]. Inoltre, la straordinaria fertilità del terreno rende la regione del Mekong una delle aree più importanti per la coltivazione del riso e, segnatamente, il Delta contribuisce per il 13% alla sua produzione mondiale[353].
A partire dalla fine del XX secolo, gli alti tassi di crescita registrati tra i Paesi del Sud-est asiatico sono stati il volano di uno sviluppo infrastrutturale a lungo assente causa instabilità politica e mancanza di capitali. La realizzazione di progetti incentrati, in primo luogo, sulla costruzione di sbarramenti – ai fini di incrementare la produzione di energia idroelettrica e accrescere la disponibilità d'acqua per l'agricoltura – delineava per i policymakers regionali un'ulteriore opportunità di crescita economica ed una strategia in materia di sicurezza energetica nazionale. A tal proposito, la sezione seguente andrà ad esaminare rischi derivanti dallo sfruttamento del potenziale idroelettrico del Mekong che, sommati agli effetti di inquinamento ambientale, cambiamento climatico e deforestazione, gravano sull'ecosistema del fiume e sul settore agricolo, che ne sosterrebbe i costi più elevati.

3. Le minacce ambientali

In linea con la modernizzazione e la crescente domanda di elettricità necessaria a soddisfare il fabbisogno energetico delle economie del Sud-est asiatico in via di sviluppo, negli ultimi decenni il Mekong è stato sfruttato allo scopo di massimizzare la sua capacità di generare energia idroelettrica. Secondo alcuni dati, il potenziale idroelettrico del bacino del Mekong superiore sarebbe pari a circa 28,9 terawattora (TWh), mentre quello del bacino del Mekong inferiore 30 TWh[354], sufficienti a coprire il fabbisogno medio annuo di quasi dieci milioni di abitazioni italiane.
Pur rappresentando una fonte di energia pulita e rinnovabile, l'energia idroelettrica è prodotta da opere costruite dall'uomo – dighe, ad esempio – che potrebbero determinare uno sconvolgimento dell'ecosistema, comportando la distruzione di habitat naturali e il

[351] "Fishing, fisheries and aquaculture", Open Development Mekong, 4 gennaio 2018. https://opendevelopmentmekong.net/topics/fishing-fisheries-and-aquaculture/
[352] *Ibid.*
[353] R. Akam e G. Gruere, "Rice and risks in the Mekong River Delta", OECD Insights, 16 gennaio 2018. http://oecdinsights.org/2018/01/16/rice-and-risks-in-the-mekong-river-delta/
[354] The Asean Post Team, "How hydropower could kill the Mekong", The Asean Post, 21 luglio 2018. https://theaseanpost.com/article/how-hydropower-could-kill-mekong

trasferimento forzato delle popolazioni fluviali per far posto alle centrali e ai bacini artificiali o alla ricerca di alternative economiche.

Se, da una parte, il corso superiore del Mekong è alimentato regolarmente dalle acque di fusione dei ghiacciai, il corso inferiore è dominato dal regime monsonico, subordinato alle piogge che di norma investono il Sud-est asiatico da maggio ad agosto. In questo contesto, le ripercussioni dovute al cambiamento climatico sono evidenti: l'aumento allarmante delle temperature si traduce in scarsità d'acqua e periodi di siccità con un conseguente calo nella produzione agricola, a cui si associa penuria di cibo ed un'acutizzazione di fenomeni sociali quali povertà e disoccupazione. Secondo alcune stime, da novembre 2019, le precipitazioni hanno subito un calo del 25% e una grave siccità ha colpito la regione nei mesi estivi del 2020, aggravando ulteriormente gli scenari e generando un abbassamento del livello delle acque, che registra minimi storici[355]. Nel lungo periodo, inoltre, gli effetti del riscaldamento globale potrebbero minacciare l'esistenza dei ghiacciai tibetani dai quali nasce il Mekong.

La ridotta disponibilità idrica influisce negativamente sulla fauna ittica e risulta in una crescente aridità dei campi ed in una accentuata salinità del tratto deltizio. Uno dei fattori determinanti potrebbe essere identificato nella presenza di sbarramenti artificiali in territorio cinese che causerebbero improvvise fluttuazioni dei livelli dell'acqua. Le dighe, inoltre, ostacolerebbero la deposizione delle uova e le migrazioni dei pesci che durante l'anno risalgono la corrente per riprodursi, alterando l'ecosistema e turbando l'economia ittica; in secondo luogo, trattenendo lungo il fiume sedimenti essenziali per l'agricoltura, gli sbarramenti priverebbero le aree a valle, vietnamite e cambogiane in primis, di nutrienti vitali ed esporrebbero il Delta del Mekong alla naturale erosione marina, i cui effetti sono contenuti dalle sabbie che il fiume trasporta fino alla foce. Tuttavia, l'estrazione di sabbia, attuata senza riguardo per la sostenibilità, impoverisce gli habitat lungo le sponde e, presto, potrebbe portare alla distruzione di una delle più ampie aree di coltivazione di riso in Vietnam.

In talune circostanze, lo sfruttamento idroelettrico del Mekong ha alimentato casi di *human insecurity* in senso stretto. Nel luglio 2018, il cedimento di una diga in costruzione nel sud-est del Laos, nella provincia di Attapeu, ha provocato il rilascio di cinque miliardi di metri cubi d'acqua, devastando sei villaggi nell'area di San Sai e causando circa 6.500 sfollati; mentre, di "centinaia" di abitanti della zona non si sarebbero avute notizie[356]. A ciò si aggiungono i trasferimenti forzati di popolazioni che sono costrette a spostarsi per far posto alle centrali o ai bacini artificiali. È il caso, ad esempio, degli abitanti della provincia di Stung Treng, nel nord-est della Cambogia: il bacino idrico della diga Lower Sesan 2, i cui lavori sono stati completati nel 2018, ha infatti inondato numerosi villaggi a monte della diga ed oltre 38.000 persone avrebbero perso l'accesso a gran parte delle risorse ittiche da cui dipendevano.

[355] S. Lovgren, "Mekong River at its lowest in 100 years, threatening food supply", National Geographic, 21 luglio 2019.
https://www.nationalgeographic.com/environment/article/mekong-river-lowest-levels-100-years-food-shortages

[356] "Laos, crolla una diga: centinaia di dispersi, un numero imprecisato di morti", La Repubblica, 24 luglio 2018.
https://www.repubblica.it/esteri/2018/07/24/news/laos_crollo_diga-202532345/

Il Mekong risulta nella lista fra i dieci fiumi più inquinati al mondo. L'inquinamento è legato agli scarichi dei 210 siti industriali che sorgono nelle vicinanze, che peggiorano la qualità delle acque, in cui vengono riversati quotidianamente agenti inquinanti, tra cui metalli pesanti come arsenico e mercurio, ma anche pesticidi come il DDT (para-diclorodifeniltricloroetano). Si tratta di sostanze che hanno conseguenze drammatiche su pesci, crostacei e piante che crescono lungo le sponde del fiume.
Infine, la crescita demografica, lo sviluppo economico e lo sfruttamento del terreno hanno portato alla scomparsa di vaste superfici di foresta. All'inizio degli anni Settanta, oltre il 55 per cento della regione del Mekong era ricoperto dalle foreste; oggi, questa superficie si è ridotta al 34 per cento[357]. A causa del disboscamento, molti animali selvatici hanno perso il loro habitat e parecchie specie sono a rischio.

4. La governance e il diritto internazionale

Un rapporto della Commission sul fiume Mekong (Mekong River Commission – MRC), presentato nel marzo 2018, ha calcolato che, a seguito della costruzione di dighe, i Paesi del bacino del Mekong subiranno una contrazione, in termini di crescita del Prodotto Interno Lordo, equivalente a circa 29 miliardi di dollari. Una flessione significativa, in particolare, sarà avvertita dalla Thailandia, che dovrebbe subire una perdita netta pari a 11 miliardi di dollari, seguita da Laos e Cambogia. Il settore ittico sarebbe, inevitabilmente, quello più colpito: si stima, infatti, che più di 900.000 tonnellate di biomassa ittica, per un valore di 4,3 miliardi di dollari, potrebbero scomparire entro il 2040 dal Mekong. Inoltre, la creazione di bacini artificiali trasformerebbe alcune aree del fiume in un ecosistema lacustre, rendendolo inadatto a numerose specie acquatiche native dell'ambiente fluviale.
Il carattere transfrontaliero delle questioni relative al fiume Mekong ha reso necessario un approccio regionale alla governance e alla gestione delle risorse idriche improntato alla cooperazione interstatale. Questa necessità fu riconosciuta già nel 1957[358], anno in cui fu istituito il Comitato per il Coordinamento delle Indagini sul bacino del Basso Mekong – anche chiamato Comitato del Mekong – sotto l'egida delle Nazioni Unite, con l'adesione di Cambogia, Laos, Thailandia e Vietnam. La successiva instabilità politica regionale condusse la Cambogia dei Khmer Rossi, nel 1977, al ritiro dall'organizzazione, sostituita, un anno più tardi, dal Comitato provvisorio del Mekong, composto da Laos, Thailandia e Vietnam. L'accordo definitivo di cooperazione per lo sviluppo sostenibile del bacino del fiume Mekong venne firmato nel 1995[359] a Chiang Rai, in Thailandia, da tutti e quattro i Paesi e istituì la MRC, organo che non può produrre accordi vincolanti in quanto dispone di una funzione meramente consultiva. Il focus della MRC è orientato verso un rafforzamento della cooperazione regionale tra gli Stati membri attraverso lo scambio di dati e informazioni sulle deviazioni e l'utilizzo delle acque del Mekong, il monitoraggio delle condizioni del bacino e allo sviluppo sostenibile delle risorse idriche. La Mekong River Commission ha avviato il dialogo con Cina e Myanmar, i Paesi del corso superiore, nel 1996, nell'ottica di una cooperazione più stretta volta alla regolamentazione dei flussi

[357] Mekong. "Arteria vitale del Sudest asiatico", WWF Svizzera.
https://www.wwf.ch/it/dove-operiamo/mekong-arteria-vitale-del-sudest-asiatico
[358] "Water governance". Open Development Mekong.
https://opendevelopmentmekong.net/topics/water-governance/
[359] *Ibid.*

e alla riduzione dei rischi associati ai progetti di dighe artificiali. Pechino ha fondato nel 2016 il suo organismo parallelo, il Lancang-Mekong Cooperation Framework (LMC), di cui fanno parte Laos, Myanmar, Thailandia, Cambogia e Vietnam e che ha sede nella capitale laotiana Ventiane. Nel 2019, il Segretariato della MRC e il Centro di cooperazione sulle risorse idriche del Lancang-Mekong (LMC Water Centre) hanno firmato un memorandum d'intesa che prevede valutazioni congiunte sul livello delle acque ed un miglioramento nella qualità delle previsioni su inondazioni e siccità che comporterebbero un serio rischio per gli attori regionali.

Dal punto di vista del diritto internazionale, un fiume internazionale viene definito come un fiume che attraversa i territori di due o più Stati. In base alla dottrina classica, tutti gli Stati che si affacciano sullo stesso fiume hanno i medesimi diritti sulle sue acque: ad ogni Stato, in base alle sue necessità, è concesso lo sfruttamento della risorsa energetica per usi di navigazione, industriali, per la pesca, per usi idroelettrici, agricoli e domestici e per l'irrigazione. Pertanto, in linea generale, il diritto internazionale fluviale non presenta vere e proprie norme che non siano frutto di principi consuetudinari limitativi della sovranità statale – come il divieto di cagionare danno ad altri o il principio di equa utilizzazione delle acque – ma viene lasciata agli Stati rivieraschi la possibilità di regolare, con apposite norme convenzionali, l'utilizzo delle acque interne, attraverso i cosiddetti "accordi per i corsi d'acqua"[360]. In tale quadro normativo, diventa fondamentale l'approccio cooperativo, disciplinato dalla Convenzione di New York del 1997, che prevede l'obbligo di un utilizzo ottimale e sostenibile del corso d'acqua, al fine di non causare danni gravi agli altri Stati del corso d'acqua, e l'obbligo di scambio di informazioni, dati rilevanti e di notificazione riguardo nuovi progetti ai Paesi co-rivieraschi[361].

5. Geoeconomia e geopolitica

In quello che è il tentativo di controllo e sfruttamento delle acque del fiume Mekong sono inquadrabili, tra i Paesi della regione, regimi cooperativi e conflittuali che includono una dimensione geopolitica imprescindibile se si tiene conto di una serie di fattori, quali produttività dell'area e opportunità di investimenti infrastrutturali. Fattori che trovano il denominatore comune nell'azione della potenza cinese, il cui disegno, verosimilmente proiettato verso l'egemonia regionale, passa attraverso un rafforzamento delle relazioni economiche, oltre che politiche, con gli Stati del Sud-est asiatico, uno dei principali teatri di scontro fra gli interessi e le sfere d'influenza di Cina da una parte e Stati Uniti, che esercitano una funzione di contrappeso a Pechino, dall'altra. La stabilità dei Paesi della regione del Delta, e del Vietnam in particolare, costituisce dunque una priorità strategica per Washington. Durante una visita ufficiale a Bangkok, in Thailandia, nell'agosto del 2019, l'ex segretario di Stato statunitense, Mike Pompeo, ha ritenuto la Cina responsabile per i forti squilibri nella distribuzione stagionale di flusso verso il bacino inferiore, asserendo come la costruzione di dighe a monte limitasse il flusso d'acqua verso gli Stati

[360] Convenzione sull'utilizzo dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione. https://www.altalex.com/documents/leggi/2012/10/03/convenzione-sull-utilizzo-dei-corsi-d-acqua-internazionali-per-scopi-diversi-dalla-navigazione

[361] *Ibid.*

a valle e contribuisse alle condizioni di siccità in cui versava la regione[362]. Ancora, sulla falsariga delle dichiarazioni rilasciate da Pompeo, nel mese di aprile 2020, uno studio condotto dall'istituto statunitense Eyes on Earth ha puntato il dito contro Pechino[363], reo di aver trattenuto grandi quantitativi d'acqua nel 2019, anno in cui i Paesi del basso corso del Mekong hanno patito una grave siccità. Dal canto suo, la Cina ha prontamente respinto le accuse, sostenendo come, in realtà, l'acqua conservata nelle riserve cinesi nella stagione delle alluvioni avrebbe prevenuto allagamenti e siccità nei Paesi a valle[364] e rimarcando l'infondatezza delle speculazioni statunitensi, che, dalla prospettiva cinese, sarebbero funzionali a screditare l'immagine di Pechino a livello regionale. Finora, si stima che la Cina abbia realizzato undici dighe nell'alto corso del fiume e stia progettando l'innalzamento di nove ulteriori sbarramenti nel basso Mekong, di cui 9 in Laos e 2 in Cambogia[365], che vanno ad aggiungersi alle 11 dighe costruite o in fase di costruzioni dal governo laotiano, allo scopo di rendere navigabile il Mekong in tutte le stagioni.

Nel mese di gennaio, il ministro dell'Energia e delle Miniere del Laos, Sinanav Souphanouvong, ha dichiarato che, nonostante i potenziali rischi, Vientiane avrebbe portato avanti la costruzione di quattro dighe, nelle località di Pak Beng, Luang Prabang, Pak Lay, e Sanakham, al confine tra Laos e Thailandia, che, assieme alla diga di Xayaburi, in funzione da ottobre 2019 e con una produzione energetica totale annua di 7.406 GWh[366], comporrebbe un complesso di cinque infrastrutture dello stesso tipo. Nel corso dell'ultimo decennio, la Repubblica Popolare Democratica del Laos ha rafforzato i rapporti bilaterali con Pechino in tema di cooperazione nel settore energetico e, nell'ambito della *Belt and Road Initiative*, l'ambizioso piano strategico per la costruzione di infrastrutture in Asia, Europa e Africa annunciato nel 2013 da Xi Jinping, ha approvato la costruzione, entro il 2030, di circa 140 dighe[367] lungo il Mekong e i suoi affluenti. Il progetto cinese della Nuova Via della Seta osserva con particolare attenzione le dinamiche che si generano attorno al fiume, considerato come un ingresso strategico verso l'Indocina. La Cina rappresenta il primo investitore straniero per Vientiane, con oltre 10 miliardi di dollari investiti in progetti energetici, di trasporto e una zona economica speciale al confine. Tali investimenti sostengono l'ambizione laotiana di diventare la "batteria del Sud-est asiatico", sfruttando la risorsa idrica del fiume Mekong

[362] Reuters Staff, U.S. secretary of state criticizes China's dams on Mekong River, Reuters, 1 agosto 2020. https://www.reuters.com/article/us-asean-thailand-mekong

[363] B. Eyler, "Science Shows Chinese Dams Are Devastating the Mekong", Foreign Policy, 22 aprile 2020. https://foreignpolicy.com/2020/04/22/science-shows-chinese-dams-devastating-mekong-river/

[364] C. Canestri, "Mekong: allarme per le dighe cinesi", Sicurezza Internazionale, 16 febbraio 2021. https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2021/01/14/laos-la-costruzione-4-dighe-sul-mekong-creare-problemi-regionali/

[365] T. Giovannini, "Conflittualità e cooperazione lungo il Mekong: il caso della diga di Xayaburi in Laos", Torino World Affairs Institute, 14 agosto 2018. https://www.twai.it/articles/conflittualita-e-cooperazione-lungo-il-mekong-il-caso-della-diga-di-xayaburi-in-laos/

[366] C. Canestri, "Laos: la costruzione di 4 dighe sul Mekong potrebbe creare problemi regionali", Sicurezza Internazionale, 14 gennaio 2021. https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2021/01/14/laos-la-costruzione-4-dighe-sul-mekong-creare-problemi-regionali

[367] "Il fiume Mekong rischia grosso", Il Post, 10 novembre 2019. https://www.ilpost.it/2019/11/10/mekong-fiume-dighe-cina/

per alleviare la povertà, aumentare il tasso d'industrializzazione, soddisfare il fabbisogno energetico locale ed assicurarsi un futuro finanziario grazie alla vendita di elettricità all'estero che, secondo la International Hydropower Association, costituisce circa il 30% dell'export laotiano e vede la Thailandia come principale mercato di destinazione. Tuttavia, le opere infrastrutturali in Laos sono state finanziate principalmente contraendo debito estero con la Cina. Il debito pubblico laotiano è equivalente a circa il 65% del suo Prodotto Interno Lordo[368] e, a fronte di ritardi sui pagamenti, Vientiane ha già ceduto parte dell'azienda elettrica statale, Électricité du Laos, alla China Southern Power Grid Corporation[369], azienda elettrica statale della Cina meridionale. Ne deriva un'inevitabile dipendenza del Laos e della sua crescita economica dal suo principale creditore, Pechino. In questo contesto, Hanoi, preso atto del consolidamento del partenariato asimmetrico tra Laos e Cina e l'ancoraggio a quest'ultima da parte della Cambogia, rischia di rimanere isolato nella competizione regionale con Pechino, che si esplica segnatamente nel Mar Cinese Meridionale. Non solo, il Vietnam, che copre il 42% delle terre attrezzate per l'irrigazione del fiume e rappresenta il terzo esportatore mondiale di riso[370], si è opposto fortemente alla costruzione delle opere di sbarramento nella regione del Delta del Mekong, a causa del potenziale abbassamento dei livelli delle acque, che significherebbe una riduzione della possibilità di utilizzo del fiume per irrigazione e coltivazione agricola, componenti cruciali per l'economia vietnamita.

6. Conclusioni

In questo studio si è tentato di esaminare la correlazione fra la disciplina della geoeconomia – che, fra gli altri campi di ricerca e di applicazione, prende in esame le scelte strategiche effettuate dagli Stati a seguito di analisi su rischi e opportunità economiche in una particolare area geografica – e il significativo impatto ambientale di tali scelte sul complesso ecosistema che contraddistingue la regione del Mekong, quinto fiume asiatico in termini di lunghezza e secondo al mondo per biodiversità. Negli ultimi decenni, i Paesi del Sud-est asiatico, spinti da un processo di rapido sviluppo, hanno avviato dei progetti infrastrutturali riguardanti la costruzione di sbarramenti artificiali finalizzati a sfruttare il potenziale idroelettrico del fiume, al fine di dare impulso alle proprie economie in crescita, sostenere il fabbisogno energetico ed intercettare la domanda di elettricità proveniente dagli attori maggiormente sviluppati, come Cina e Thailandia. In tal senso, i Paesi del corso superiore, ossia Cina, allo scopo di espandere la propria influenza e il controllo sull'area, e Laos, per promuovere il suo piano di "batteria del Sud-est asiatico", esportando energia ai suoi vicini – nonostante i progetti siano stati avviati contraendo debito estero con Pechino – hanno dato prova della loro proattività. Viceversa, sarebbero i Paesi del corso inferiore, nella regione del Delta del Mekong, a sostenere i costi più alti relativi all'alterazione del flusso delle acque, che rischiano di

[368] *Ibid.*
[369] A. Miotti, "Laos, rischio default per il piccolo paese asiatico", Election Day, 14 settembre 2020. https://www.electiondaynews.it/laos-rischio-default-per-il-piccolo-paese-asiatico/
[370] G. Gagliano, "Come sguazza la Cina nella zona del fiume Mekong", Start Magazine, 9 maggio 2020. https://www.startmag.it/mondo/come-sguazza-la-cina-nella-zona-del-fiume-mekong

essere trattenute a monte; inoltre, i meccanismi di cooperazione che esistono a livello intergovernativo appaiono deboli e sono incapaci di produrre norme vincolanti.
Tali dinamiche hanno avuto come esito l'emergere di una questione di sicurezza la cui natura, transnazionale, interessa l'intero complesso regionale del Sud-est asiatico e a manifestarsi è un'antinomia tra la crescita industriale e l'approvvigionamento energetico, al centro delle agende governative, da un lato e la minaccia all'integrità dell'ecosistema dall'altro.

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

CSIREVIEW

Poteri speciali e sicurezza economica in Europa: il rafforzamento del *golden power* in risposta alle ultime crisi socio-economiche e alle trasformazioni politiche del capitalismo avanzato

Emanuele ERRICHIELLO

Abstract: This article seeks to analyze the special powers – known as *golden powers* – that can be exercised by States to protect strategic national interests through a multidisciplinary analysis. It does so by concentrating on the concept of *golden power* from a theoretical point of view, and then analyzes it in the context of its application in Italy and Europe. It finds that this new economic-securitarian paradigm is the natural response to the last transformations of global capitalism and its political systems – which have forced to re-think the categories that characterize States' actions, both internally and in the global arena.
Key-words: sicurezza economica, Capitalismo Politico, poteri speciali, *golden power*, UE

Sommario: *1. Introduzione - 2. I poteri speciali nel quadro teorico politico - 3. Il perimetro normativo dei poteri speciali a salvaguardia della salus rei publicae - 4. Il golden power nel quadro europeo - 5. Il caso italiano - 6. Le implicazioni del nuovo paradigma securitario per l'Unione Europea - 7. Riflessioni conclusive.*

1. Introduzione

Gli attuali scenari geopolitici, influenzati dall'incessante processo di globalizzazione economica e dall'instaurarsi di un nuovo paradigma capitalistico, il Capitalismo Politico[371] – che si articola attraverso l'impiego di risorse produttive per finalità geostrategiche –, hanno determinato un profondo mutamento nella natura dei sistemi economici e dei tessuti produttivi nazionali. Se la corsa globale al controllo degli investimenti esteri è già da tempo considerata un processo cruciale nell'ambito della sicurezza nazionale – il cui significato è oggi lontano dalla sua originaria accezione militaristica –, le ultime due crisi, quella post-2008 e l'attuale crisi pandemica, esacerbando i rischi di fallimento del mercato, di indebolimento di imprese strategiche, e di potenziali acquisizioni predatorie, hanno rafforzato questo fenomeno di supervisione e di interventismo statale.

In tale scenario è nata l'esigenza di concepire un *μέθοδος*, un metodo, fondato sull'intrinseca interdipendenza tra economia e politica, mercato e Stato, pubblico e privato, che risponda ai fallimenti delle logiche mercatistiche, e che articoli un discorso attraverso cui concepire una nuova strategia per l'azione statale (ed il suo interesse). È in questo contesto che nasce il dibattito sulla sicurezza economica, la cui tecnica governamentale *par excellence* è rappresentata dai "poteri speciali". Attraverso queste

[371] Per un'accurata analisi del concetto, in particolare nell'ambito del dominio statunitense e cinese, si veda: A. Aresu, *Le potenze del capitalismo politico: Cina e USA*. Milano, La Nave di Teseo, 2020.

politiche, si tenta di delineare il raggio di azione per un intervento dell'attore statale, volto ad impedire eventuali acquisizioni predatorie e internazionalizzazioni massicce, al fine di garantire la salvaguardia degli *assets* critici per la sicurezza statale o utilizzare questi ultimi per fini geostrategici.

Seppur tardivamente, questo nuovo paradigma governamentale è venuto instaurandosi anche in Italia a partire dal 2012 sotto l'anglicismo "*golden power".* L'implementazione di tale normativa è stata fortemente sostenuta dall'UE – non senza successive, paradossali ripercussioni – affinché Roma si allineasse al quadro normativo e strategico europeo. Ma soprattutto affinché muovesse dall'approccio di *golden share,* il cui impianto base era caratterizzato da una quasi totale assenza del potere statale nel privato – non casualmente la sua azione si colloca nella stagione delle privatizzazioni. Il *golden power* permette allo Stato la supervisione delle attività economiche strategiche, di imporre specifiche condizioni, o potenzialmente di opporsi, all'acquisto di partecipazioni da parte di terzi.

La disciplina dei poteri speciali segna un reale cambio di paradigma rispetto alla funzione dello Stato, investendo quest'ultimo del "nuovo-vecchio" ruolo di protettore della *salus rei publicae* e dell'interesse nazionale. Nell'attuale scenario di crisi socio-economica, un'analisi attenta di questa disciplina risulta necessaria per comprendere il modo in cui le ultime crisi – e i cambiamenti che esse hanno prodotto – hanno influenzato irreversibilmente le meccaniche securitarie dei nostri apparati statali, nonché capire le future evoluzioni nei rapporti di forza tra i vari attori protagonisti sullo scacchiere internazionale ed europeo. A partire da queste considerazioni, il seguente articolo intende affrontare la questione offrendo un'analisi sviluppata su quattro livelli. In primis, si tenterà una riflessione che collochi questa nuova forma governamentale statale nel dibattito politico teorico. In secondo luogo, si offrirà una contestualizzazione giuridica. Successivamente, si tratterà, nello specifico, la questione italiana. Infine, si analizzeranno brevemente le implicazioni che questo fenomeno ha avuto per i rapporti geopolitici tra Stati all'interno e all'esterno dell'Unione Europea.

2. I poteri speciali nel quadro teorico politico

Foucault[372], come Marx[373] – sebbene in un'ottica strutturalmente differente – nota come la nascita dell'economia politica come disciplina abbia permesso di individuare ed applicare, in particolare a partire dal XVIII secolo, un insieme di regolarità che hanno definito in maniera dominante le pratiche di governo ed i loro fini. Tali pratiche hanno costituito nel tempo un *logos* specifico, entro cui il campo economico si configura come la categoria di interesse pubblico, di rapporto tra governanti e governati, e come l'interfaccia mediante la quale si regola l'azione governativa. Questo processo ha permesso che due concezioni di libertà emergessero all'interno del regime governativo. La prima è la libertà delle dinamiche del mercato, della loro "spontaneità", rispetto alla quale l'attore statale è chiamato a dotarsi di una conoscenza scientifica di ciò che accade nel campo economico, e su cui fondare la sua azione ed instaurare un rapporto dialettico

[372] M. Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004.
[373] K. Marx, *Zur Kritik der politischen Ökonomie.* Berlin, Holzinger, 2014.

vis-à-vis il mercato. La seconda ricade invece sul piano individuale e si articola, tra le varie cose, nelle libertà di vendita e consumo, e nel libero esercizio del diritto di proprietà[374] (irrinunciabile fondamento della democrazia liberale). Al fine di garantire queste libertà, qualsiasi siano le loro evoluzioni, lo Stato sviluppa contestualmente specifiche pratiche governamentali.

È fondamentale notare come, con la crescente limitazione della ragion di Stato, da un lato a causa della riflessione mercatistica che ha prodotto il paradigma del *laissez faire*, il quale ha dominato come pratica economica in diverse fasi storiche – ultima fra tutte la stagione delle privatizzazioni –, dall'altro a causa del processo di globalizzazione e tutti gli aspetti ad esso legato, queste tecniche governamentali abbiano smesso di articolare un rapporto dialettico con il mercato. Al contrario, i due termini sono diventati indistinguibilmente parte di uno stesso processo.

Sul piano concettuale, l'integrazione tra le tecniche governamentali ed il modello di mercato dominante, basato sulla concezione classica della concorrenza come "forza regolatrice" dell'economia[375], implica una serie di riflessioni non del tutto secondarie. In primis, seppur con diverse sfumature, le riflessioni Keynesiana[376] e Schumpeteriana[377] dimostrano come sia implausibile il raggiungimento di una concorrenza pura, così come intesa nelle trattazioni classiche e neoclassiche. Quindi, venendo a mancare un presupposto chiave, diventa poco chiaro il modo in cui il mercato possa autoregolarsi *proficuamente*. In secondo luogo, la concorrenza, nella prassi, è un concetto svuotato dei suoi reali presupposti teorici, e diviene nient'altro che un principio di formalizzazione che risponde a una specifica logica, che è quella di favorire il privatismo alla cosa pubblica – giacché è fondamentale rispettare aprioristicamente il naturale andamento di questo processo. In mancanza di una evidenza *sostanziale* della concorrenza, e quindi del principio fondante del nostro modello di mercato, quest'ultimo non può più essere un campo totalizzabile, e diventa impossibile ricercare un'evidenza per delineare una presunta naturalità della concorrenza. Pertanto ci si riserverà a rintracciare solo un principio formale di "concorrenza" e garantirne il suo svolgimento per rispondere alla logica sopracitata. L'implicazione principale di questa desostanzializzazione della concorrenza è la creazione di un'esigenza di perseguire un principio normativo che impegna l'attore politico in un'attività indefinita verso un avvicinamento asintotico, senza poter mai giungere alle condizioni di una reale concorrenza. In un tale contesto, il meccanismo formale del mercato assurge a principio di governamentalità indefinitamente attiva. Attiva, ma senza dirigismo.

Una tale concessione esclusiva alle dinamiche concorrenziali del mercato e dei processi ricorsivi e gregari interni ad esso ha avuto come conseguenza ultima la demoltiplicazione

[374] Foucault, M. *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004, pp. 65-66.
[375] *Ibid, p.111*
[376] J. M. Keynes, *The general theory of employment, interest, and money*, London, Springer, 2018.
[377] J. A. Schumpeter, *History of economic analysis*, London, Psychology Press, 1954.

della forma impresa[378] che impone, come afferma Arnaudo[379], un arbitrato sempre più ricorrente da parte del diritto, e che risponde al nome di "poteri speciali". Tuttavia, affinché si possa legittimare questo istituto in un contesto in cui la concorrenzialità – ritenuta "intaccata" da questo strumento – assurge a principio di governamentalità, è necessario ricorrere al principio sovrano dell'"eccezionalismo Schmittiano"[380] come fondamento di un (nuovo) ordine insindacabile, circoscrivendo dunque l'intervento nel perimetro securitario[381]. Lo stesso Adam Smith, teorico della "mano invisibile" del mercato, ammetteva come la difesa, il campo securitario, fosse l'unico *limen* che potesse demarcare l'"autonoma" azione del mercato[382]. Dunque, articolando il discorso in termini securitari e di difesa dei propri interessi *esistenziali*, attraverso i poteri speciali, le decisioni strettamente politiche dello Stato, in determinati contesti, ritornano ad essere centrali nelle logiche dei rapporti Stato-mercato e più in generale dei rapporti geopolitici.
Nel contesto del capitalismo avanzato, in cui il rapporto tra mercato e regimi governamentali Statali è divenuto intrecciato a tal punto che si è giunti ad una "indistinguibilità di fondo"[383], l'interdipendenza tra diritto, economia e politica ha presupposto un ulteriore rafforzamento di quell'unione – che Weber[384] già osservava magistralmente nei primi anni dello scorso secolo – tra capitalismo e burocrazia. In tale quadro, la tendenza al riarmo giuridico, alla rivalutazione degli *assets* strategici e all'utilizzo delle risorse produttive per finalità geopolitiche è il risultato di un processo che si instaura a margine di un passaggio ad un nuovo paradigma del capitalismo avanzato. Reduci da una stagione dove si è lasciato che l'interdipendenza tra economia e politica giocasse a favore delle logiche privatistiche del mercato, in questo nuovo paradigma si riarticola il discorso *anche* a favore delle logiche pubbliche-politiche, utilizzando la burocrazia "eccezionale" per intervenire in alcune categorie del mercato e perseguire strategie di fondo – geopolitiche in senso stretto, o puramente a salvaguarda della *salus rei publicae* all'interno dello Stato. Questa tendenza è un sintomo largamente confermato in tutto il mondo. Il dibattito sulla sicurezza economica e il *golden power* ne sono la prova.

3. Il perimetro normativo dei poteri speciali a salvaguardia della *salus rei publicae*

[378] Si noti come Foucault diagnostichi questo avvenimento già alla fine degli anni Settanta. In particolare, si veda: M. Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004.
[379] L. Arnaudo "À l'économie comme à la guerre. Note su golden power, concorrenza e geo- economia*"*, in *Mercato concorrenza regole*, (2017) 19, pp. 435-450.
[380] C. Schmitt, *Le categorie del 'politico': Saggi di Teoria Politica.* Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 88-112.
[381] Non casualmente l'istituto del *golden power* viene rafforzato in Italia a margine delle ultime due crisi socio-economiche. Le crisi, infatti, vengono usate come strumento per unire la comunità politica, che è portata ad affermare un processo "sovrano" volto a contrastare una tale minaccia. È esattamente in questo processo di opposizione dialettica ad un nemico comune che si circoscrive il concetto di "eccezionalismo" Schmittiano, e nel quale si legittima un nuovo paradigma governamentale.
[382] A. Smith, *La Ricchezza delle Nazioni*, Torino, UTET, 2017.
[383] L. Arnaudo, "À l'économie comme à la guerre. Note su golden power, concorrenza e geo- economia", in *Mercato concorrenza regole*, (2017) 19, p. 432.
[384] M. Weber, *Parlamento e governo e altri scritti politici*, Torino, Einaudi, 1982 e Id., *Scritti politici*, Roma, Donzelli, 1998.

L'instaurarsi di questo nuovo paradigma governamentale ha raggiunto il suo apice in grandi potenze come USA e Cina, e in medie potenze come Gran Bretagna, Francia e Germania. Si è parlato, a questo proposito, di "corsa agli armamenti giuridici"[385].
Il tema non è solo teorico e non si può risolvere nella meta-descrizione di un fenomeno politico, pertanto è necessario offrire un'adeguata contestualizzazione normativa.
I poteri speciali rappresentano un istituto centrale nel rinnovato binomio Stato-mercato. Le modalità del suo rafforzamento sono volte a condizionare il ruolo del diritto pubblico e l'autorità burocratica nel contesto di questo binomio. In questa prospettiva di rafforzata connessione tra burocrazia e capitalismo, fondamentale è il ruolo del diritto amministrativo, quale naturale presidio dell'azione amministrativa e delle posizioni dei privati rispetto all'interesse statale.
Il concetto di "poteri speciali" dello Stato sembra trovare il proprio *rationale* nella sintesi tra pubblico e privato. Si garantisce la libertà del mercato e la libertà individuale di impresa, ma si interviene ove si ritiene che queste libertà, in un contesto di impossibile concorrenza pura – quindi di mancanza di una reale autoregolazione del mercato – stiano intaccando gli interessi strategici dello Stato. In questo scenario, l'esigenza di delineare un perimetro normativo deriva tanto dalla necessità di garantire uno strumento efficace all'attore statale vis-à-vis il mercato, quanto di concettualizzare *ex novo* le categorie che si intende rendere "strategiche" e da circoscrivere nell'ambito securitario. La novità è quella di considerare, in questa nuova concettualizzazione, non solo *assets* fisici ma, rilevando l'importanza delle trasformazioni che la rivoluzione digitale ha espresso, si includono in questo processo di selezione e categorizzazione anche gli *assets* virtuali. Tra gli altri, si ritengono strategici: il settore energetico, le telecomunicazioni, la banda larga (5G), i trasporti, la salute, i media, le infrastrutture di difesa militare e cibernetica, gli *assets* aerospaziali, il settore finanziario, l'IA, l'approvvigionamento di fattori produttivi critici, l'accesso a dati e informazioni sensibili.
In termini operativi, la disciplina dei poteri speciali costruisce il rapporto dello Stato vis-à-vis il mercato – e i privati all'interno di esso – su due livelli: un obbligo immediato ed uno eventuale. Quanto al primo, all'attore privato è richiesto un adempimento procedurale di notifica, che implica una condivisione di informazioni sulla sua attività, quali piani industriali e finanziari, particolarmente in collegamento ad eventuali operazioni societarie. Sulla base dell'obbligo immediato di notifica può seguire un eventuale esercizio dei poteri speciali, che possono tradursi in potere di veto, o articolarsi attraverso prescrizioni, impegni o condizioni che vincolano l'attore privato ad operare nell'interesse strategico dello Stato. Questa regolamentazione speciale si giustappone alla regolazione dei singoli settori del mercato, condotta dalle rispettive autorità indipendenti (*authorities*). Tale giustapposizione non va però letta in termini integrativi dell'attività istruttoria, quanto, con più ampia visione, come normazione dell'intervento pubblico nel privato.
È evidente come, in un simile discorso, i concetti di regolazione e regolamentazione abbiano un peso fondamentale. A questo proposito, è opportuno concentrarsi sulle analisi

[385] L. Arnaudo, "À l'économie comme à la guerre. Note su golden power, concorrenza e geo- economia", in *Mercato concorrenza regole*, (2017) 19, p. 436

di diritto pubblico dell'economia che si occupano dell'intervento pubblico distinguendo le categorie di "regolazione" e "regolamentazione". Un primo elemento che segna la differenza qualitativa della regolazione è il fine a cui mira la disciplina normativa e la relativa attività amministrativa. Come efficacemente esplicato da Miccù, e in linea con quanto analizzato nella precedente discussione teorica:

"mentre la regolamentazione si esplica in un'attività di direzione dell'economia, la regolazione non costituisce uno strumento di "orientamento" dell'economia da parte di un soggetto pubblico, ma è finalizzata a garantire il corretto funzionamento del mercato concorrenziale"[386].

In tal senso, nel caso della regolazione, la disciplina pubblicistica è chiamata a regolare il mercato per assicurare il suo funzionamento nell'ottica del suo principio formale, la concorrenza, garantendo "le due libertà" discusse nel precedente paragrafo. In quanto intervento pubblico, la regolazione persegue intrinsecamente un interesse pubblico, il cui fine è, come già chiarito, quello di salvaguardare il processo concorrenziale. Contrariamente, la regolamentazione si scandisce attraverso un'ingerenza pubblica volta a raggiungere finalità esterne alla logica formale del mercato, vale a dire obiettivi che trovano il proprio naturale posizionamento nel processo discorsivo politico-economico[387]. La regolamentazione, quindi, si articola come forma di intervento sul fenomeno economico, un tentativo di "governare l'economia", piuttosto che regolarla.

Sebbene si tenti spesso di delineare il fenomeno di regolamentazione come qualcosa che prescinde il principio di concorrenza, in virtù di quanto argomentato nel precedente paragrafo, credo sia più congruo affermare che, essendo il principio di concorrenza intrinseco alla logica del mercato, a sua volta interdipendente a quella politica, la regolamentazione – in qualsiasi sua forma – è altresì un fenomeno attraverso il quale si tenta di istituzionalizzare uno specifico approccio politico-economico, divenuto dominante attraverso processi socio-culturali e politici, volto a "governare" le dinamiche di mercato. La letteratura accademica più attenta sottolinea, infatti, come il principio di concorrenzialità del mercato e interventi pubblici possano coesistere[388]. È chiaro, tuttavia, che gli interventi regolamentativi si pongono obiettivi strutturalmente differenti a quelli

[386] R. Miccù, *Lo Stato regolatore e la nuova costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. Chirulli - Miccù (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in onore del prof. Salvatore Cattaneo*, Napoli, Jovene, 2010, p. 11; cfr. anche S.A. Frego Lupi, *L'amministrazione regolatrice*, Torino, 1999, 94-95.

[387] R. Miccù, *Lo Stato regolatore e la nuova costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. Chirulli- R. Miccù (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in onore del prof. Salvatore Cattaneo*, Napoli, Jovene, 2010, p. 162. Che a sua volta si riferisce a Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione proconcorrenziale dei servizi pubblici a rete*, Milano, 2006, 87.

[388] La letteratura accademica economica – con particolare enfasi quella sviluppata sulle analisi classiche e neo-classiche – ha evidenziato come la concorrenza sia perseguita in ragione dell'interesse alla più efficiente allocazione di risorse. Tuttavia, nel quadro costituzionale, questa valutazione di carattere economico deve essere calata in un'idea di amministrazione e di interesse pubblico come volto in ultima istanza alla tutela del consociato (G. Pastori, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale* in *Scritti in onore di V. Ottaviano*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1993, 1082 – ora anche in *Scritti Scelti*, II, Napoli, Jovene, 2010, 511; G. Pastori, *Diritti della persona e interesse della collettività nel servizio sanitario nazionale*, in atti del Convegno nazionale sulla riforma sanitaria, Fasano, Gra- fischena, 1978, 35, ora in *Scritti scelti, cit*., 219; L. R. Perdetti, *La persona, «unico centro unitario cui riferirsi»*, in *Jus*, 2011, 471; L. R. Perfetti, *Persona, società e amministrazione pubblica*, in *Amministra- re*, 2, 2018, p, 199 ss.).

che il mercato "spontaneamente" tenta di raggiungere[389]. In tal senso, si può affermare che, se l'intervento regolatorio prevede la formulazione di norme "condizionali", quello di regolamentazione implica norme "finalistiche"[390]. Vale a dire che, se nel primo caso si tratta di norme che impongono condizioni da rispettare, nel secondo caso l'attore statale sancisce l'andamento di determinate dinamiche attraverso un suo intervento, al fine di raggiungere determinati fini politici.

Questa precisazione concettuale su regolazione e regolamentazione è necessaria in un discorso sui poteri speciali in cui si intende comprendere la reale natura di questo nuovo strumento normativo. Chiarendo come l'impatto dei due paradigmi di regolazione sia qualitativamente diverso, finanche opposto, appare chiaro come l'istituto dei poteri speciali si caratterizzi come *forma di regolamentazione* del mercato, giustapposta ad una già esistente regolazione da parte delle *authorities*. Questa giustapposizione assicura, nel contesto giuspubblicistico, un'integrazione tra l'efficienza del proprio tessuto produttivo e la tutela degli interessi statali.

Un'ultima osservazione può essere quella di notare, in termini giuridici "dogmatici", come il rafforzamento del *golden power* appaia problematico rispetto alla categorizzazione dei settori strategici che, per quanto rilevanti nel sistema economico e sociale, non sembrerebbe a prima vista coerente con la *ratio* dello strumento g*olden power* quale presidio securitario. In realtà, come appurato nel precedente paragrafo, il senso del presidio securitario è da considerarsi come un naturale processo nelle dinamiche dello Stato sovrano volto a garantire una legittimazione di una azione pubblica contro la "spontaneità" – specie nei casi di fallimento – del mercato e, pertanto, può estendersi anche a settori non classicamente ritenuti di "difesa". Va anche notato che la radicale modificazione delle strutture socio-economiche – i nuovi rapporti virtuali – ha richiamato alla necessità di circoscrivere i settori "digitali" nel perimetro securitario, specie nel campo della difesa cibernetica, della privacy e dei dati, e della finanza. In tal senso, è comprensibile, sotto più punti di vista, il motivo per cui settori classicamente non ritenuti strategici oggi siano ritenuti tali.

4. Il *golden power* nel quadro europeo

La decisione di inserire i poteri speciali nel quadro normativo europeo affonda le proprie radici nel biennio 2005-2007, periodo in cui si registra una preoccupante crescita di flussi di investimenti extra-UE, ed in particolare di investimenti effettuati da Fondi Sovrani[391]. Un tale incremento lasciava presagire non tanto un'intenzione di massimizzare i rendimenti delle società in cui si investiva, quanto il perseguimento di precisi obiettivi politici da parte di attori extra-UE. In questo periodo, la Commissione Europea avverte

[389] In altre parole, la regolamentazione non è volta a capovolgere il rapporto tra Stato e mercato, bensì ad intervenire sui fallimenti del mercato – trattati come "minaccia" – rispetto ad interessi tutelati dall'ordinamento.

[390] Cfr. S. Cassese, *Fondamento e natura dei poteri della Consob relativi all'informazione del merca- to*, in AA.VV., *Sistema finanziario e controlli: dall'impresa al mercato*, Milano, 1986, p. 49 ss.; Cfr. S. Cassese, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato concorrenza regole*, 2, 2002, 265 ss.; L. Torchia, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992.

[391] S. Alvaro, *et al*. Consob, *Quaderni Giuridici*, p. 16, 2019.

l'esigenza di chiarire la natura non assoluta – e dunque la derogabilità in presenza di rischi per la pubblica sicurezza – dei principi di stabilimento (art. 49 del TFUE) e di libertà di circolazione dei capitali (art.63, comma 1 del TFUE). È in tale contesto che le istituzioni europee, ed i loro attori principali, iniziano a spingere gli Stati membri verso l'introduzione di nuove normative volte al controllo degli investimenti esteri diretti (FDIs). I principali Stati membri, Francia e Germania *in primis*, agiscono di conseguenza, creando o rafforzando i propri istituti di controllo. Anche l'Italia, seppur tardivamente, nel 2012 decide di istituire il *golden power* nel proprio quadro normativo, spinta dalle contestazioni mosse a più riprese dalle varie istituzioni europee rispetto alla necessità di muovere dal precedente approccio del *golden share* e perseguire la linea comunitaria.
Negli anni successivi alla crisi del debito sovrano, l'attenzione delle istituzioni rispetto a questa tematica cresce. Uno dei motivi è indubbiamente l'aumento delle attività di investimento da parte della Cina, oltre alla sua volontà di formalizzare accordi sulla *Belt and Road Initiative* con alcuni attori europei, tra cui l'Italia. Questi tentativi di infiltrazione destano non poche preoccupazioni tra gli attori europei. Preoccupazioni che aumentano quando, incurante delle posizioni comunitarie sulla vicenda, il governo Conte I decide di firmare, nel marzo 2019, il *Memorandum of Understanding* con la Cina sulla "nuova via della seta"[392]. Si tratta del primo ed unico Stato del G7 a formalizzare un patto di intesa con Pechino. A fronte di tutto ciò, nello stesso mese di marzo, il Parlamento Europeo ed il Consiglio istituiscono, con regolamento UE 2019/432, uno strumento per il controllo degli FDIs.

5. Il caso italiano

Come anticipato, la disciplina dei poteri speciali, introdotta per la prima volta dal d.l. n. 21 del 2012, rappresenta la risposta del governo italiano alle contestazioni mosse a più riprese dalle varie istituzioni europee rispetto alla necessità per Roma di muovere dall'originario approccio del *golden share*, il cui impianto base era caratterizzato da una quasi totale assenza del potere statale nel privato (non casualmente la sua azione si colloca nella stagione delle privatizzazioni). Questo decreto-legge segna un vero e proprio punto di rottura rispetto alla disciplina previgente. Il d.l. n. 21 del 2012 sancisce, infatti, il passaggio da un sistema privatistico-soggettivo ad un sistema pubblicistico-oggettivo[393]. Questa disciplina, oltre ad estendere l'ambito della sua applicazione a tutte le imprese operanti nei settori classicamente ritenuti strategici, amplia il perimetro di azione anche a nuovi comparti, fisici e non. In tal senso, con questa misura, il legislatore italiano abbraccia un ampio concetto di sicurezza ed interesse nazionale. Ne è evidenza il fatto

[392] Tuttavia, è utile ricordare come, pochi mesi dopo, nell'Agosto del 2019, il governo guidato dalla Lega di Salvini e dal Movimento 5 Stelle cade. A questo si avvicenda il Conte II, le cui posizioni si sono dimostrate maggiormente allineate con gli interessi europei. Per rif. al *MoU*, consultare: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf

[393] Si veda: L. Fiorentino, "Verso una cultura del *golden power*", in *Gnosis*, (2019) 2, p. 21, ove si rileva come la nuova normativa abbia «spostato il potere da una dimensione privatistica (del possesso di titoli speciali da parte dello Stato), a una pubblicistica, vincolata agli atti autoritativi».

che, il legislatore, con il d.l 21 Sett. 2019, n. 105 ha recentemente esteso l'azione anche ai settori operanti negli apparati digitali-informatici.
Si è reso già chiaro come il tema dell'interesse pubblico e nazionale sia fondamentale nel dibattito sul *golden power*. Tali interessi, tuttavia, non devono essere meramente intesi nella loro accezione statica – la difesa delle tipiche prerogative dello Stato sovrano – ma nella loro più ampia accezione *dinamica*, i.e. il modo in cui questi interessi sono legittimati e vengono utilizzati da parte nel nostro Paese per rafforzare la posizione di Roma nei rapporti vis-à-vis lo scacchiere internazionale[394]. In termini di fondamenti giuridici, il rafforzamento dell'intervento pubblico nel mercato, tema centrale nei poteri speciali, trova il suo fondamento costituzionale, in Italia, nell'art. 41, comma 3 della Costituzione. Quanto alla sua natura securitaria, la Consulta, indirettamente, ha chiarito quanto i poteri speciali si intendono come una tutela del supremo interesse alla sicurezza e alla salvaguardia della *salus rei publicae,* oltre ad uno strumento che garantisce l'indipendenza dello Stato rispetto alla potenziale azione pervasiva e coercitiva di altri[395].

5.1 Il golden power nel contesto della crisi epidemica

L'attuale contesto emergenziale legato alla crisi pandemica del Covid-19 ha esacerbato potenziali rischi per le industrie strategiche, aumentando la possibilità concreta di scalate ostili derivanti dalla sottocapitalizzazione di queste ultime nell'economia nazionale.
In tale scenario, il Governo italiano è recentemente intervenuto nuovamente in materia di poteri speciali con il d.l. n. 23 del 2020 (decreto liquidità), attraverso il quale la disciplina è stata ulteriormente rafforzata[396]. Questo intervento è giustificato dal negativo andamento sul mercato borsistico delle imprese italiane. Nello specifico, l'art. 16 del di questo d.l. prevede un'innovazione e un rafforzamento che riguarda tutti i settori strategici di cui al decreto legge n. 21/2012 (difesa e sicurezza nazionale; reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G; energia, trasporti e comunicazioni *et al*). Si prevede, in particolare, che nei casi di violazione degli obblighi di notifica previste nelle disposizioni di cui ai settori sopra richiamati, anche in assenza della notifica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri può avviare il procedimento ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri speciali. Dunque, l'attività istruttoria preordinata all'esercizio del *golden power* può essere avviata d'ufficio dalla Presidenza del Consiglio, anche in caso di "*violazione degli obblighi di notifica*" e in "*assenza di notifica*", ancorché resti fermo l'impianto sanzionatorio vigente in caso di mancata notifica. Il

[394] In particolare rispetto alla *nuova via della seta*, programma politico ed economico sviluppato dalla Cina sin dal 2017, e che ha rafforzato i rapporti commerciali e finanziari tra la stessa Cina e l'Italia con la firma del MoU nel 2019 (si pensi alle infrastrutture 5G con Zte e Huawei). Inoltre, altri settori – e.g. servizi finanziari – sono ricompresi all'interno del perimetro degli interessi strategici dell'Italia ai fini dell'esercizio del *golden power*, questione fondamentale anche in relazione alla c.d. Brexit, in quanto gli investitori britannici, tra i più attivi nell'ambito finanziario, sono da considerare come soggetti extra-UE.
[395] T.F. Giupponi, *"*A ciascuno il suo*"*. L'attività dei servizi di informazione e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte, in *Quaderni cosituzionali*., 2012, p. 404.
[396] Si veda, in particolare, il Capo III del decreto legge in esame, recante *Disposizioni urgenti in materia di esercizio di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica*.

rafforzamento del potere istruttorio e decisionale della Presidenza del Consiglio rende l'assetto normativo italiano maggiormente conforme – in termini di efficacia – alle previsioni del regolamento (UE) 2019/452.

Ancor più recentemente, considerato il protrarsi della crisi epidemica, il Governo, attraverso l'art. 10-ter del primo decreto Ristori (d.l. n. 137/2020) - aggiunto dalla legge n. 176/2020 di conversione e rubricato "Proroga esercizio di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica" ha esteso di 6 mesi (cioè dal 31 dicembre 2020, termine originariamente previsto, al 30 giugno 2021) l'ambito di applicazione dell'obbligo di notifica dell'acquisto di partecipazionie dei relativi poteri esercitabili dal Governo (imposizione di impegni e condizioni e opposizione all'acquisto). La proroga dell'obbligo di notifica riguarda sia gli attivi strategici, inclusi tutti quelli connessi ai fattori critici richiamati dall'art. 4 del regolamento UE 2019/452 (compresi quelli relativi ai settori finanziario, creditizio e assicurativo), sia le operazioni di acquisto di partecipazioni, includendo quelle che abbiano per effetto l'assunzione del controllo da parte di qualunque soggetto estero, anche appartenente all'Unione europea.

Quest'ultima estensione avviene a margine di una lunga discussione sulla relazione del Copasir[397] presentata alle Camere il 5 Novembre 2020, per cui si è ritenuto opportuno optare per un prolungamento. Il rapporto analizza le ripercussioni esiziali sul sistema finanziario e creditizio del Paese – in particolare la possibilità di deterioramento di crediti ed un incremento dei Non-Performing Loans (NPL) – e gli effetti che queste avranno sulle piccole e medie banche; le trattative su Borsa Italiana S.P.A. – nel cui merito si evidenziano i vantaggi di propendere per un'acquisizione intra-europea; l'operazione Intesa San Paolo–UBI. Tuttavia, gran parte della discussione si svolge nel merito di questioni considerate potenzialmente rischiose in termini strategici: specificamente, la potenziale ristrutturazione di Unicredit e il trasloco Oltralpe di Generali Assicurazioni. Quanto alla prima, si nota come il secondo istituto bancario italiano per grandezza abbia gradualmente iniziato un distaccamento dal sistema-Italia tramite un disimpegno nei confronti delle PMI. La questione diviene strategica proprio in quanto si tratta del secondo istituto in Italia, per cui un suo disimpegno comporterebbe implicazioni non secondarie per il sistema bancario italiano, accentuando asimmetrie strutturali. Inoltre, nell'ambito di una tale ristrutturazione si prevedono tagli del personale italiano fino a 6000 unità. Nel secondo caso, invece, sebbene ci si preoccupi per l'acquisizione in sé di Generali da parte del colosso Axa, il faro del Copasir fa luce sulla detenzione di notevoli quote di titoli di debito italiani nelle mani della Francia, che andrebbero ad incrementare con questa (ulteriore[398]) acquisizione. Secondo i dati del 2019 della Banca d'Italia[399], gli operatori istituzionali francesi sarebbero in possesso di oltre €285 miliardi di titoli di debito italiani: l'11,83% del totale del debito pubblico italiano, percentuale che

[397] E. Borghi, F. Castiello, "Relazione sulla tutela degli *asset* strategici nazionali nei settori bancario e assicurativo", *Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica*, rel. trasmessa alle Presidenze il 5 Novembre 2020.

[398] Si noti come questo sia solo l'ultimo degli innumerevoli casi di acquisizioni o di tentativi di acquisizione da parte di attori francesi: si ricordi, ad esempio, il caso Euronext, Vivendis, Stellantis. Al contrario, l'unico tentativo italiano (Fincantieri-STX) fu bloccato dal governo Macron.

[399] Banca d'Italia, *Relazione Annuale 2019*, Roma, 29 Maggio 2020.
https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2019/rel_2019.pdf

aumenterebbe di un ulteriore 3,5% circa in caso di cessione del Leone di Trieste. Il rischio che il Copasir pone è che l'attivismo francese in Italia possa favorire azioni speculative sui titoli italiani – che può articolarsi tramite *short-sellings* da parte degli *hedge funds* o attraverso le vendite di C*redit Default Swap (CDS)* –, cui già contribuisce lo shock economico da Covid-19 nonché la sub-ottimalità e le lacune istituzionali della nostra area valutaria[400].

6. Le contraddizioni del nuovo paradigma securitario per l'Unione Europea

Appare chiaro, a questo punto, come l'implementazione e l'applicazione dei poteri speciali abbia evidenziato contraddizioni di fatto rispetto all'obiettivo per cui le istituzioni europee richiedevano all'Italia questo cambio di paradigma: salvaguardare gli interessi strategici dell'Unione contro atteggiamenti predatori e attacchi extra-europei. Il processo normativo ha evidenziato come questi poteri si siano, in realtà, articolati sulle basi dell'interesse *nazionale* – per ovvi motivi normativi. I poteri speciali, di tipo prescrittivo, interdittivo e oppositivo, derogando vistosamente alla tradizionale disciplina privatistica societaria in materia di contendibilità e di gestione dell'impresa, pongono delicati problemi di compatibilità con i principi eurounitari sanciti nei Trattati e, in particolare, con la libera circolazione dei capitali e di diritto di stabilimento.
Nonostante gli importanti passi avanti fatti con il *Next Generation EU* e con la discussione sullo *Strategic Compass,* l'approccio di questa nuova disciplina denota una certa disillusione nei confronti del mercato unico, oltre le contraddizioni dell'UE nell'agire come attore geopolitico unitario contro le nuove sfide poste dal Capitalismo Politico. È sempre più evidente che l'UE è fattualmente lontana dall'illusione kantiana della pace perpetua, di un *foedus pacificum* di Stati fratelli e, fin quando non si instaurerà un nuovo processo di integrazione istituzionale e politica, sarà difficile, al di fuori dei meri termini commerciali, poter pensare l'Unione come una grande potenza del Capitalismo Politico – concetto incarnato alla perfezione, invece, dalla Cina e dagli Stati Uniti, gli unici veri attori in questo nuovo paradigma capitalistico[401]. È impensabile che gli Stati europei, presi singolarmente, possano anche lontanamente competere con queste due grandi potenze.

7. Riflessioni conclusive

Nell'articolo è stato analizzato, attraverso un approccio multidisciplinare, il cambio di paradigma governamentale avvenuto a margine delle ultime due crisi socio-economiche. Lungi dall'essere un periodo di *revivements* interventistici, la disciplina dei poteri speciali si instaura in un preciso momento di evoluzione e di trasformazioni nel capitalismo

[400] P. De Grauwe, and Y. Ji. "Self-fulfilling crises in the Eurozone: An empirical test." *Journal of International Money and finance* (2013) 34, pp. 15-36. Si veda anche: P. De Grauwe, "The legacy of the Eurozone crisis and how to overcome it." *Journal of Empirical Finance*, (2016) 39, pp. 147-155; P. De Grauwe, "Fighting the wrong enemy." *VoxEU.org* (2010) 19; P. De Grauwe. "Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?." *Euroforum policy paper,* (2013) 1, pp. 1-24; P. De Grauwe. "The European Central Bank as lender of last resort in the government bond markets." *CESifo economic studies*, (2013) 3, pp. 520-535.
[401] A. Aresu, *Le potenze del capitalismo politico: Cina e USA*, Milano, La Nave di Teseo, 2020.

globale. Un periodo in cui è risultato necessario un ripensamento del ruolo degli attori Statali, chiamati a rispondere alla demoltiplicazione delle forme di impresa, al cambiamento degli *assets* strategici e ai fallimenti del mercato.

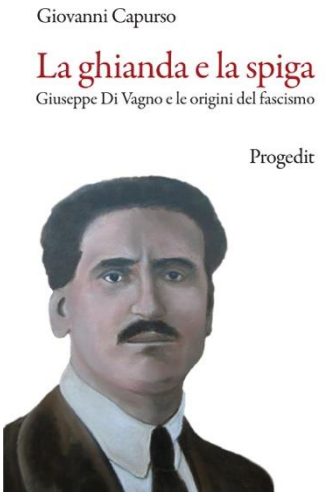
L'instaurarsi di questo nuovo paradigma governamentale ha avuto implicazioni geopolitiche fondamentali. Da un lato, ha esteso il raggio d'azione politico ad aree prima non considerate strategiche. In questo processo di estensione applicativa, le implicazioni delle recenti crisi economiche e le recenti trasformazioni socio-politiche hanno giocato un ruolo fondamentale. Si pensi, ad esempio, al nuovo ruolo della finanza, delle infrastrutture e dei servizi sanitari, del digitale, della banda larga e dei dati negli attuali rapporti di forza tra Stati. Dall'altro lato, l'utilizzo dei tessuti produttivi per fini geostrategici ha mutato strutturalmente il campo d'azione degli attori politici.

Questa mutazione ha avuto influenze anche rispetto ai rapporti all'interno dell'UE, essendo il suo assetto normativo, industriale e istituzionale ancora basato su una forte influenza degli Stati membri. Si pensi al sopracitato caso italiano con Generali ed Unicredit. In tal senso, è auspicabile, in un contesto in cui Cina e USA accrescono la loro influenza anche grazie a questi nuovi strumenti "non convenzionali" (in realtà oggi convenzionali più che mai!), che gli Stati membri dell'Unione rimettano sul tavolo delle trattative la possibilità di una ulteriore integrazione istituzionale e politica, che permetta all'UE di poter giocare la sua partita sullo scacchiere internazionale, ma che al contempo non sia una strategia che crei asimmetrie all'interno dell'Unione a favore di alcuni attori e a scapito di altri. Serve un'azione coesa. Al momento, però, questa prospettiva sembra lontana: il sogno federale resta un'illusione e, sia per i singoli Stati europei, che per l'Unione *in toto* è impossibile pensare ad un rapporto con Cina e USA che non sia impari.

"Un cervello borghese in un'anima socialista": in *La ghianda e la spiga*, Giovanni Capurso ripercorre la storia e l'attività politica di Giuseppe Di Vagno a cent'anni dall'omicidio

Recensione a cura di ***Carlo COMENSOLI***

Quest'anno ricorre il centesimo anniversario della morte di Giuseppe Di Vagno, primo Deputato italiano vittima del fascismo. La sua uccisione fu uno dei momenti chiave del 1921, un anno cruciale che in Italia segnò un'insanabile crisi politica che sarebbe poi rapidamente e drammaticamente sfociata, l'anno successivo, nella Marcia su Roma.



In *La ghianda e la spiga: Giuseppe Di Vagno e le origini del fascismo*, uscito quest'anno per Progedit (13,00 euro), l'autore Giovanni Capurso ripropone una biografia del "gigante buono" (questo il soprannome affibbiatogli per la sua statura da Turati), la cui storia viene troppo spesso trascurata nelle ricostruzioni di quegli anni. L'autore ci ricorda come l'assassinio di Di Vagno, commesso a Mola di Bari da uno squadrista diciassettenne, segnò uno spartiacque nell'Italia nel primo dopoguerra non solo perché svelò il vero volto del fascismo nell'anno dell'ingresso del movimento in Parlamento e del patto di pacificazione, ma anche per la stessa storia e per l'impegno politico del socialista pugliese.

Capurso dimostra infatti come non basta semplicemente inserire l'assassinio del giovane Deputato negli eventi del 1921 per comprenderne il vero significato a cent'anni dai fatti: la storia di Giuseppe Di Vagno è prima di tutto la storia dell'impegno e della militanza nel Partito Socialista Italiano, che proprio nove mesi prima del delitto conobbe la scissione della corrente massimalista. La sua figura si fa quindi portavoce della tradizione politica della sinistra italiana di inizio '900: ripercorrere la biografia di Di Vagno significa contestualizzarla in una storia più ampia che coinvolge figure di grande portata, come Gaetano Salvemini, Filippo Turati e Anna Kuliscioff.

Proprio per questo, la narrazione di Capurso descrive come le rivendicazioni politiche e identitarie di Di Vagno erano prima di tutto il frutto degli eventi che travolsero l'Europa all'inizio del secolo scorso: proveniente da una famiglia di piccoli proprietari terrieri di Conversano (da qui la definizione di "cervello borghese in un animo socialista" ideata dal giornalista Alfredo Violante), gli anni della sua formazione furono segnati dalla Rivoluzione russa del 1905. *La ghianda e la spiga* ritrae la vocazione socialista di Giuseppe Di Vagno che, a prescindere dalle origini piccolo-borghesi, è intrinsecamente legata alla sua personalità e al

suo carattere. Da qui la decisione di intraprendere la formazione giuridica a Roma e poi l'impegno politico locale nella provincia di Bari.

È proprio dalla questione agraria nel Mezzogiorno del primo Novecento che parte il socialismo di Giuseppe Di Vagno: il sostegno alle rivendicazioni dei braccianti della sua terra sarà il filo conduttore di tutto il suo impegno politico. Ma questo sostegno non parte da un mero dato ideologico, quanto piuttosto da una profonda conoscenza della realtà del territorio. Ne è riprova il titolo del libro, *La ghianda e la spiga*, che riprende quello che è probabilmente l'ultimo scritto, comparso su *Puglia rossa*, del politico trentaduenne poco tempo prima dell'uccisione. Scritto che viene poi riportato integralmente a termine della biografia, proprio perché riassume in poche parole la realtà da cui parte l'attività politica di Di Vagno: la ghianda simboleggia infatti l'umile compenso destinato al bracciante per il lavoro nei campi.

Parallelamente alla biografia del socialista pugliese, il libro fotografa una realtà locale politicamente vivace. Eppure, nel suo impegno nella provincia di Bari così come poi durante la campagna elettorale per le politiche del '21 e nei pochi mesi di attività in Parlamento prima dell'uccisione, Di Vagno si fa anche interprete critico degli eventi storici di quel periodo: primo fra tutti, l'irremovibile pacifismo durante il primo conflitto mondiale, che gli costò ben due volte il carcere.

Se già la Rivoluzione del 1905 in Russia segnò gli anni della formazione, quella bolscevica del 1917 ovviamente costituì uno snodo cruciale per l'attività politica di Di Vagno durante gli ultimi anni di vita. Sebbene il giovane socialista non riuscì ad essere testimone della nascita dell'Unione Sovietica, dopo l'entusiasmo iniziale alle notizie dalla Russia rivoluzionaria subentrò la disillusione. Tema, questo, che non gli impedì comunque di farsi portavoce di una visione che proponeva un Partito Socialista unitario, nonostante la cruciale lotta tra correnti che avrebbe poi portato, proprio nel 1921, alla scissione di Livorno e alla nascita del PCI.

L'analisi di Capurso individua proprio nella scissione di cent'anni fa l'evento che avrebbe portato al rapido e inesorabile declino del Partito Socialista a pochi mesi di distanza dal Biennio rosso: la tesi di fondo dell'autore, come riportato in nota, è che l'assassinio di Di Vagno sarebbe l'avvenimento più grave di questa drammatica crisi, preludio della Marcia su Roma del 1922. Ne è prova, in effetti, la reazione di Anna Kuliscioff alla notizia del delitto, che come doverosamente riportato nel libro, notò profeticamente la drammatica incapacità di reagire in modo unitario dei socialisti alla morte del compagno, vittime di un immobilismo dovuto alla lotta tra correnti.

L'uccisione di Di Vagno è quindi un evento centrale del 1921, anno i cui eventi vanno necessariamente ricostruiti in una corretta prospettiva per avere una giusta conoscenza della rapida ascesa del fascismo in Italia. Troppo spesso la narrazione storica di quegli anni si sofferma sulla violenza dello squadrismo nell'Italia centro-settentrionale, trascurando però la realtà altrettanto drammatica nel sud del Paese. *La ghianda e la spiga* ricostruisce, dati alla mano, il clima teso e

le intimidazioni che caratterizzarono la campagna elettorale alle legislative del 1921, elezioni in cui Giuseppe Di Vagno ottenne il mandato di Deputato nonostante le intimidazioni nei confronti dei votanti. Segno questo, del suo profondo legame col territorio e della popolarità tra gli elettori.

Giovanni Capurso propone quindi una ben contestualizzata narrazione del delitto, inserendolo in una realtà complessa e restituendo il clima di forte divisione politica e sociale nell'Italia di cent'anni fa. *La ghianda e la spiga* permette di comprendere cosa significava all'epoca essere un esponente del PSI, restituendo, con la biografia di Giuseppe Di Vagno, il ritratto di un politico che aveva una comprensione a 360 gradi della realtà del proprio territorio unita al coraggio di portare avanti le proprie rivendicazioni nonostante i pericoli e le minacce. Il libro è il frutto di un lavoro meticoloso sulle fonti d'archivio e al contempo il giusto ritratto del primo Deputato vittima del fascismo.

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

AUTORI

RICCARDO ALLEGRI (riccardo.allegri90@gmail.com) ha una laurea magistrale in Studi Internazionali ottenuta presso l'Università di Pisa. Si occupa principalmente di Russia e spazio post-sovietico, motivo per cui parla la lingua russa. Scrive per diverse riviste online e cartacee, quali Osservatorio Russia, il Caffè Geopolitico ed Eurasia. È analista del Centro Studi Internazionali.

EMANUELE ERRICHIELLO (emanuele.errichiello@gmail.com) è il responsabile dell'Osservatorio UE del Centro Studi Internazionali. Ha di recente completato i suoi studi alla London School of Economics and Political Sciences (LSE), specializzandosi in politiche pubbliche europee. È, inoltre, redattore per l'e-journal E-International Relations e collaboratore esterno del magazine Agenda di Treccani.

FRANCESCO GENEROSO (francescogeneroso95@gmail.com) è il responsabile dell'area Pubblicazioni e Ricerca del Centro Studi Internazionali. Iscritto al corso magistrale in Relazioni Internazionali dell'università "L'Orientale" di Napoli, è autore di numerose pubblicazioni e articoli per riviste. Ricopre il ruolo di Responsabile Comunicazione e Relazioni Esterne per YATA Italy e Research Fellow del Think Tank Trinità dei Monti.

LORENZO GIORDANO (lorenzo.giordano985@gmail.com) è uno studente della laurea magistrale in "Politica e Sicurezza internazionale" presso l'Università degli Studi di Bologna e membro del programma sulla politica estera italiana del Centro Studi Internazionali. I suoi principali interessi sono afferenti al settore della difesa e della sicurezza e alla regione Indo-pacifica.

GIULIA MACARIO (gm498@kent.ac.uk) sta concludendo il double-degree International Master's in Advanced Research in Criminology (IMARC) presso l'Erasmus University di Rotterdam e la Kent University. Per il CSI ha curato la rubrica online "Deconstructing MENA" incentrata sull'area Mediorientale e il mondo arabo-islamico insieme a Roberto Renino. I suoi interessi ruotano attorno ai movimenti salafiti-jihadisti e all'Islam politico, insieme alle relazioni internazionali del Medio Oriente e alle questioni di sicurezza.

EMANUELE ODDI (emanueleoddi@outlook.com) dottore in Scienze storiche e studi orientali, con un Master in Peace Building and International Cooperation ed un periodo di ricerca presso l'Addis Ababa University (Etiopia) è un Analista del Centro Studi Internazionali. Ha collaborato con il Ce.S.i., Geopolitica.info, InsideOver occupandosi di Africa Sub-Sahariana e fenomeni di matrice terroristica.

LORENZO REPETTI (lorenzo.repetti@sciencespo.fr) è membro del comitato editoriale dell'Osservatorio EU del CSI. Ha recentemente conseguito una doppia laurea specialistica in studi europei alla LSE e a Sciences Po Paris. I suoi interessi abbracciano la teoria politica, la filosofia europea, la storia dell'UE e dei suoi stati membri.

JACOPO SCIPIONE (jacopo.scipione@gmail.com) Laureato in Giurisprudenza con un Master in Studi Europei presso il Collegio europeo di Parma, è Responsabile dell'Area Programmi e delle Relazioni Esterne del CSI. Ha collaborato con *Geopolitica.info*, *Opinio Juris - Law and Politics Review*, la *NATO Defense College Foundation* ed il *Centro Alti Studi per la Difesa (CASD).*

Sicurezza internazionale e relazioni tra Stati: quali equilibri tra UE e Russia?

Francesco Gaudiosi - Direttore CSI

Le operazioni delle intelligence nazionali scoprono alle volte dinamiche securitarie a livello globale quanto mai complesse. È il caso della recente scoperta dello scambio di documenti sensibili riguardanti la Nato tra un alto ufficiale della Marina militare italiana con un ufficiale delle forze armate russe di stanza nel nostro paese. Il caso ha rappresentato la cartina da tornasole della situazione critica nelle relazioni tra Unione Europea e Russia. Infatti, queste circostanze fanno seguito ad altri due avvenimenti degli ultimi due mesi che avevano visto coinvolte spie russe all'interno del territorio europeo: la scoperta del controspionaggio tedesco del tentativo di infiltrare un cittadino locale all'interno del Bundenstag e le indagini sul gruppo di alti funzionari militari bulgari pagati da Mosca sempre con l'obiettivo finale di rubare documenti secretati della Nato. Il tentativo russo di perforare le mura della fortezza cibernetica euroatlantica non è ormai un segreto: dal 2016 diversi attacchi *cyber* attraverso infiltrazioni digitali a *software* americani ed europei venivano ricondotti a soggetti russi, con il fine primario di creare scompiglio nei sistemi politici dei paesi interessati. Questo ha riguardato la diffusione di fake news, il furto di alcuni brevetti o proprio lo spionaggio militare col fine primario di interferire con le dinamiche di sicurezza interna degli Stati e di destabilizzare il potere politico, sia a livello europeo che sotto il profilo nazionale.

A febbraio si è avuto modo di assistere ad uno dei peggiori bilaterali tra il Ministro degli Esteri russo Lavrov con l'Alto rappresentante della PESC Borrell. In questa occasione, Lavrov ha qualificato l'UE come "partner inaffidabile"; di tutta risposta Borrell attaccava il governo russo per la detenzione arbitraria ed il processo ingiustificato all'oppositore Aleksej Navalnyj (a peggiorare la situazione proprio in quei giorni la Russia espelleva dal proprio territorio diplomatici russi, svedesi e polacchi accusati di aver preso parte alle numerose proteste di piazza per la sua scarcerazione). L'incontro ha rappresentato la divergenza di vedute su quasi tutta l'agenda politica internazionale, al punto tale da sollevare alcuni dubbi da parte di alcuni Stati europei sulla reale capacità diplomatica dell'Alto rappresentante, che però non ha tutte le colpe vista la difficoltà nel creare un terreno comune con una Russia che sembra sempre più distante, geograficamente e culturalmente, dall'Unione. Tuttavia, c'è un punto della geografia europea in cui la Russia sembra assai vicina al territorio UE: l'Ucraina. La miccia del conflitto in Donbass si è nuovamente riaccesa nelle ultime settimane, facendo temere nuovi tentativi di ingerenza - nonché di invasione russa - da parte del governo di Kiev. L'Ucraina non è un membro della NATO, ma ormai intercorre con l'Organizzazione e i suoi membri rapporti di partenariato significativi. Ciò ha spinto il presidente Biden a sentire Putin al fine di

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

stabilire una data in cui le due amministrazioni si incontreranno per cercare di trovare un punto di incontro su questa situazione spinosa.
Viene a questo punto da domandarsi quali potranno essere le relazioni tra Unione e Russia nei prossimi anni. I rapporti tra il continente europeo e la Russia sembravano rafforzarsi a seguito del crollo del Muro di Berlino, con relazioni diplomatiche particolarmente fruttuose soprattutto nei primi anni del nuovo millennio. A distanza di vent'anni l'identità culturale, i rapporti di collaborazione economica e le strategie di cooperazione tra i due soggetti sembrano distanziate da un solco incolmabile. Da dove è possibile ripartire?
Volendo considerare l'attuale situazione sanitaria come la principale direttrice che indirizza in modo significativo l'operato degli Stati anche nelle decisioni con riferimento agli affari esteri, è interessante considerare il piano di approvvigionamento di numerosi governi europei del vaccino russo *Sputnik V*, non ancora approvato dall'autorità regolatrice EMA. Questo vaccino si sta rendendo sempre più necessario, specie alla luce della limitatezza nelle forniture dei vaccini a mRNA e del campo di applicazione limitato dal punto di vista demografico dei vaccini con vettore virale. Inoltre, la recente campagna vaccinale di San Marino, primo paese sul continente europeo ad aver vaccinato interamente la sua popolazione con il siero russo, si è dimostrata di successo e senza particolari controindicazioni o effetti collaterali per la popolazione. La diplomazia dei vaccini potrebbe rilevarsi, nell'attuale scenario emergenziale, un importante terreno di confronto tra i paesi europei e la Russia. Se è vero che ciò avviene alle spalle dell'Unione, mancando il *placet* di EMA sul siero, la fornitura di *Sputnik* agli Stati interessati potrebbe controbilanciare quel rapporto critico che sembrava del tutto irrisolto tra UE e Russia. Ovviamente, l'introduzione del vaccino russo senza approvazione dell'ente regolatore europeo, richiederà un prezzo da pagare: il sostanziale avvallamento dei meccanismi istituzionali unionali in deroga agli obiettivi sanitari dei singoli Stati membri. La Russia da sempre preferisce intrattenere relazioni bilaterali - in alcuni casi particolarmente proficue - con i singoli membri dell'Unione. Anche in questo caso, la cooperazione sui piani di approvvigionamento vaccinale tra il singolo Stato europeo e la Russia potrebbe rappresentare un utile *reset* nei piani di sviluppo economico con Mosca, purtuttavia con pesanti ripercussioni a discapito dell'Unione. In tali circostanze, l'UE rappresenterebbe il capro espiatorio dei singoli Stati membri, utilizzato per condannare formalmente la Russia e per intavolare con questa le relazioni diplomatiche più complesse, mentre al contempo buona parte degli Stati europei continua, in modo informale e del tutto distaccata da Bruxelles, ad avere rapporti di buon vicinato con Mosca. Le dinamiche securitarie tra l'Unione, i suoi Stati membri e la Russia, sembrano di particolare complessità nella loro analisi, giacché il carattere formale di condanna delle istituzioni europee all'operato della Russia nell'attuale scenario internazionale, sembrano stemperate da rapporti di cooperazione tra Stati membri e Mosca significativamente rilevanti dal punto di vista economico, con evidenti esternalità anche per quanto concerne le circostanze sanitarie.
L'auspicio è che anche tra la stessa Unione e la Russia si stabilisca un dialogo maggiormente proficuo, che vada oltre le mere condanne formali ed i meccanismi sanzionatori e che possa comprendere la rilevanza che Mosca assurge nello scacchiere

internazionale per garantire una coesistenza pacifica e un piano di cooperazione economica nel lungo periodo sul territorio euroasiatico.

Simona Balzamo

Ricordati di Ricordare

"Volevo estendere la linea dal disegno allo spazio, mi sentivo così limitata quando disegnavo sulla carta o sulla tela, volevo disegnare nell'aria usando tutto il mio corpo. "

[1]

La memoria è quel serbatoio segreto dell'esperienza umana su cui spesso facciamo affidamento, la memoria ci permette di ritornare in posti realmente vissuti, senza per questo rimanere intrappolati nel passato. Non è una dimensione fantastica, nè di un sogno, ma la possibilità di essere distante nel tempo, senza avere i contorni duri del nostro presente con una velata sfumatura che solo il ricordo lontano può offririci.

Il passato ci restituisce le nostre radici, quello che siamo stati e ci porta sulla strada del nostro futuro, grazie alla memoria si affronta la questione del nostro passaggio sulla terra e questo lo sa bene Chiharu Shiota, artista che affronta questi temi creando ambienti poetici e onirici. Shiota, originaria di Osaka, è un'artista contemporanea che affronta l'eterna questione esistenziale del nostro percorso terreno, il senso di questo essere qui racchiusi sulla terra tra momenti ineludibili di nascita e morte. Nelle sue opere Shiota induce il fruitore a riflettere sui ricordi e sull'ignoto, durante la Biennale di Venezia del 2015 ha inscenato "the Key in the Hand" utilizzando due barche, una rete di fili rossi e posizionando più di 50.000 chiavi. Le barche simboleggiano il viaggio fisico o metaforico al largo della memoria, le chiavi donate da persone di tutto il mondo, rappresentano un oggetto in grado di proteggere le cose importanti di ognuno, un simbolo che apre e chiude le porte a mondi sconosciuti.

[1] *C. Shiota, The Key in the hand, barche, filo rosso, chiavi, rete metallica, 2015, Biennale di Venezia*

Ogni chiave dunque rappresenta l'universo di ogni singola persona che l'ha donata, la sua storia, i suoi segreti, i suoi ricordi e la sua memoria accumulata nel tempo.

Ogni chiave, anche se posta molto vicina ad un'altra, assume il valore di singola esistenza. La visione di questa immensità di colore rosso che predomina la scena diventa la rappresentazione del transito della memoria tra passato, presente e futuro, ma anche espressione delle relazioni umane. I fili tesi diventano legami forgiati dal vivere quotidianamente accanto ad altri, le chiavi simbolo di accesso alla sfera interiore di estranei che si aprono reciprocamente l'uno all'altro, come l'amicizia che può scaturire, germogliare e crescere dall'improvvisa condivisione di un intimo segreto.

Chiharu riesce a stimolare un sentimento di empatia e di comprensione affrontando nel suo percorso artistico l'eterna questione esistenziale del nostro transito sulla terra, il senso di questo essere racchiusi in uno stato temporale compreso tra i momenti ineluttabili di nascita e morte. Le sue installazioni suggestive sono contraddistinte da una potente carica emotiva e riescono a travalicare ogni senso d'appartenenza culturale.

Nel suoi lavori riesce a trasmettere tramite questo linguaggio universale, il suo approccio al lutto e alla perdita, lasciando sempre intravedere una luce di speranza che trapela anche nella più profonda oscurità. Nasce grazie alle sue opere una narrazione visiva che ci porta in contatto con la parte più intima e segreta di noi stessi ma allo stesso tempo ci apre all'altro e ci accompagna nell'ascolto delle storie che ci circondano, facendole diventare parti della nostra tessitura interiore.

CSI Review (ISSN 2724-2048) è la rivista trimestrale a carattere scientifico del Centro Studi Internazionali. La pubblicazione dei contenuti sulla Rivista è basata su un rigoroso meccanismo di *peer-review* in collaborazione con il Comitato Tecnico-Scientifico, il Consiglio Direttivo ed il Comitato Esecutivo del Centro Studi Internazionali. Tutti i contributi presenti in numero sono sottoposti al c.d. "double-blind review". Inoltre, la totalità degli articoli presenti sulla rivista è disponibile in *open-access* sulla pagina web del Centro Studi Internazionali.

CSI | CENTRO STUDI INTERNAZIONALI

I contributi firmati non costituiscono, nè rappresentano, la posizione ufficiale del Centro Studi Internazionali ma solo quella dei singoli autori e collaboratori

CSI Review, Anno II Numero 1.
Numero chiuso dal Consiglio Direttivo e dal Comitato Esecutivo in data 20/04/2021.
© RIPRODUZIONE RISERVATA.