

EUNOMIA

RIVISTA DI STUDI SU PACE E DIRITTI UMANI

ANNO X n.s., NUMERO 1-2, 2021



UNIVERSITÀ
DEL SALENTO
2021

Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani

Inserita nell'elenco delle Riviste Scientifiche di ANVUR per i settori scientifico-disciplinari 11, 12, 13, 14.

Direttore Responsabile

Salvatore Colazzo (Università del Salento, Lecce, Italy)

Comitato di direzione

Giuseppe Gioffredi (Università del Salento), Attilio Pisanò (Università del Salento), Anna Maria Campanale (Università di Foggia), Thomas Casadei (Università di Modena e Reggio Emilia), Victor Luis Gutierrez Castillo (Universidad de Jaen), Roberto Maragliano (Università Roma Tre), Gianpaolo Maria Ruotolo (Università di Foggia).

Comitato scientifico

Fabio Pollice (Università del Salento), Mariano Longo (Università del Salento), Luigi Melica (Università del Salento), Michele Carducci (Università del Salento), Daniele De Luca (Università del Salento), Claudia Morini (Università del Salento), Gianpasquale Preite (Università del Salento), Giuliana Iurlano (Cesram, Lecce), Antonio Donno (Cesram, Lecce), Jose Antonio Santos (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid), Ricardo Rabinovich Berkman (Universidad de Buenos Aires), Consuelo Ramon Chornez (Universidad de Valencia), Antonio Lazari (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla), Amparo Lozano (Universidad S. Pablo Ceu, Madrid), Monica Lugato (Università di Roma-LUMSA), Francesco Perfetti (LUISS "G. Carli", Roma), Maria Eugenia Rodriguez Palop (Universidad Carlos III, Madrid), Ludovica Poli (Università di Torino), Enza Pellicchia (Università di Pisa), Rabia M'rabet Tamsamani (Universidad de Jaen), Emanuele Sommario (S.S. Sant'Anna, Pisa).

Comitato editoriale

Vincenzo Lorubbio (Università del Salento), Stefania Attolini (Università del Salento), Demetrio Ria (Università del Salento), Andrea Napolitano (Università degli studi di Napoli), Chiara Grieco (Università del Salento), Benedetta Rossi (Università di Modena e Reggio Emilia), Francesco Celentano (Università di Bari), Jonathan Pass (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla).

Redazione

Rosita Ingrosso (Università del Salento), Angelo Ferramosca (Università del Salento).

Editorial Office

Università del Salento-Lecce
Via Stampacchia, 45
73100 Lecce (Italy)
tel. 39-0832-294642
tel. 39-0832-294765
fax 39-0832-294754
e-mail: eunomia@unisalento.it

In collaborazione con



ISSN 2280-8949

Journal website: <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2021 Università del Salento – Coordinamento SIBA

Coordinamento
SIBA
UNIVERSITÀ DEL SALENTO
<http://siba.unisalento.it>

SOMMARIO

ANNO X N.S., NUMERO 1-2, 2021

MARIANO LONGO	
<i>Note introduttive</i>	5
SAGGI / ESSAYS	11
FABIO CORIGLIANO	
<i>“Il coraggio degli equilibri instabili”: la riflessione politica di Ursula Hirschmann tra sradicamento e cittadinanza inclusiva</i>	13
RICCARDO LUPORINI	
<i>Cambiamento climatico, disastri e diritti umani nel diritto internazionale</i>	25
GIUSEPPE GIOFFREDI	
<i>Donne, pace e sicurezza: a VENT’ANNI dalla “The Women, Peace and Security Agenda (WPS Agenda)” delle Nazioni Unite.</i>	47
VINCENZO LORUBBIO	
<i>Il CPT del Consiglio d’Europa in epoca COVID: il caso italiano come esempio di coordinamento virtuoso (e di interrogativi irrisolti)</i>	63
VÍCTOR LUIS GUTIÉRREZ CASTILLO	
<i>Los ciberataques estatales en tiempos de paz: análisis de su calificación jurídica a la luz del Derecho internacional</i>	83
SALVATORE COLAZZO	
<i>Digital divide, pace e diritti.</i>	111
ROBERTO MARAGLIANO	
<i>Far pace con Turing.</i>	127
THOMAS CASADEI	
<i>Nonviolenza e educazione alla pace: rileggere Aldo Capitini, con uno sguardo all’Agenda 2030 dell’Onu</i>	143

RECENSIONI / REVIEWS

165

CASIMIRO CONIGLIONE

Serena Vantin, Il diritto antidiscriminatorio nell'era digitale. Potenzialità e rischi per le persone, la pubblica amministrazione, le imprese, Wolters Kluwer – Cedam giuridica, Milano, 2021, pp. 172.

167

GIANLUCA GASPARINI

Baldassare Pastore, Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 128.

171

GIANFRANCESCO ZANETTI

Francesco Viola, 1900-2020. Una storia del diritto naturale, Torino, Giappichelli, 2021, pp. XI-186.

177

MARIANO LONGO
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Note introduttive

È per me un piacere presentare questo numero di *Eunomia. Rivista di Studi su Pace e Diritti Umani*, in qualità di Direttore del Dipartimento di Storia, Società e Studi sull’Uomo dell’Università del Salento, all’interno del quale è avvenuta la genesi e l’evoluzione di questo progetto editoriale. La rivista ha l’obiettivo ambizioso di riannodare i discorsi sui diritti umani e sulla pace in una prospettiva trasversale che trova, però, negli ambiti del Diritto Internazionale e della Filosofia del diritto i suoi punti di maggiore forza.

Premetto alla presentazione di questo numero alcune brevi considerazioni.

Il XX secolo ha testimoniato il consolidamento dei caratteri della modernità e insieme la loro crisi. In particolare, si è rafforzato lo stato come struttura in grado di prendere decisioni vincolanti per la collettività e di catalizzare e controllare le risorse. Nei Paesi occidentali, si è delineato un nuovo rapporto tra singolo e potere, sulla base di diritti costituzionalizzati che delimitano l’influenza dello Stato in alcune sfere della vita individuale. L’individuo ha assunto un ruolo centrale, sia come strumento di legittimazione del potere politico (si pensi alle scelte elettorali) sia come motore delle attività economiche (si pensi all’enfasi del liberismo sulle libertà economiche). I diritti sociali, in ultimo, sono nati come soluzione provvisoria e imperfetta alle disuguaglianze di fatto che il sistema capitalistico necessariamente produce. Nella rappresentazione novecentesca, l’individuo si trova in una posizione scomoda, nel senso che, da un lato, gli è attribuito l’onere delle scelte (ad esempio quelle elettorali ed economiche). Dall’altro, emerge la sua vulnerabilità, la sua incapacità di far fronte alle differenze incrementali che producono i sistemi sociali (in particolare quello economico), a cui lo

stato reagisce con un intervento progressivo che, quanto meno in occidente, assume il carattere *from cradle to grave*. In entrambi i casi, sia nella formulazione liberale sia in quella legata al moderno stato del benessere, i diritti vengono imputati a un soggetto che può rivendicare, nei confronti del potere politico, o indifferenza (nella forma del *laissez-faire*) o azione (nella forma dell'intervento pubblico). Le due opzioni sono state possibili per tutta la seconda metà del Novecento, in quanto facevano perno su una struttura statale funzionante che, a seconda delle prese di posizione spesso di carattere ideologico, poteva o intervenire nelle biografie (garantendo il diritto all'istruzione, alla salute, al lavoro, ecc.) oppure limitare al massimo l'intervento.

Due rapide considerazioni mi sembrano opportune. La prima riguarda il fatto che la sintesi imprecisa della società che ho abbozzato nel paragrafo precedente è plausibile solo se applicata a un ambito geografico circoscritto, l'Occidente, dove si è sviluppato il dibattito relativo ai diritti, allo stato, e all'economia, nonché al rapporto tra singolo e sistemi complessi. La seconda considerazione riguarda la perdita di consistenza della rappresentazione della modernità che tutte le scienze sociali (in cui il diritto si inserisce a pieno titolo) ci hanno consegnato nel secolo breve. Già alla fine del Novecento, ci si accorge della crisi dello stato come struttura di programmazione, controllo e garanzia. La logica sottesa ai diritti soggettivi e alla loro implementazione rimanda allo stato, alla sua capacità di prendere decisioni vincolanti per la collettività e, contemporaneamente, di allocare risorse. I complessi processi di globalizzazione hanno reso lo stato moderno sempre meno in grado di risolvere da solo problemi che, fino alla seconda metà inoltrata del Novecento, potevano essere affrontati ricorrendo a politiche pubbliche (in particolare aumentando la spesa). Tutto ciò comporta una situazione ambivalente: da un lato, i processi sono in larga misura globali; purtroppo, l'appartenenza nazionale, intesa come condivisione di un'identità insieme giuridica, culturale e valoriale, rimane ancora lo strumento concettuale attraverso cui si costruisce l'idea politica di cittadinanza. È in riferimento alla cittadinanza che si attivano inclusioni (ma anche esclusioni) e si garantiscono (sebbene con sempre minore efficacia) diritti individuali e collettivi. Ciò apre a un'ulteriore contraddizione, che mette in evidenza la fragilità del rapporto tra

soggetto e diritto. L'esclusione nella forma istituzionalizzata e giuridificata della cittadinanza comporta che i diritti vadano connessi a qualità politiche, occasionali, accessorie, come ad esempio l'appartenenza ad uno stato nazione o a un'area politicamente interconnessa a livello sovranazionale (come ad esempio l'Unione europea).

Queste brevi considerazioni vanno intese semplicemente come una possibilità per ridefinire le categorie concettuali (ad esempio la categoria di soggetto, di soggetto di diritto e di diritto soggettivo) entro cui si era configurata la cultura e la pratica politica e giuridica del Novecento. Alcuni dei saggi che appaiono nel presente volume della nostra rivista mi pare vadano in questa direzione. È il caso del contributo di Fabio Corigliano incentrato sulla figura di Ursula Hirschmann, al suo contributo al pensiero europeista e femminista. Il saggio propone una riflessione sull'esperienza della non appartenenza, nel tentativo di affermare il suo contrario, vale a dire un europeismo federalista, capace di rifiutare i particolarismi che avevano segnato la storia europea del Novecento.

Dal canto suo, Riccardo Luporini si occupa del tema del cambiamento climatico e del modo in cui il diritto internazionale ha reagito a quel cambiamento. Si tratta di uno di quei temi che, giocoforza, mettono in discussione i fondamenti su cui si era costruita la logica occidentale dei diritti. Le crisi ambientali mostrano tutta la nostra vulnerabilità e richiedono per questo, a mio avviso, non un semplice adeguamento della cultura giuridica, ma una sua radicale riformulazione. Emergono nuove categorie, prima trascurate o offuscate dal soggetto unico di diritto.

Di una di queste nuove categorie si occupa Giuseppe Gioffredi, nel suo contributo dedicato a donne e guerra. In particolare, il saggio fa riferimento alla *Women, Peace and Security agenda* approvata dalle Nazioni Unite nel 2000 col compito di enfatizzare la rilevanza delle donne nei processi di pace. L'agenda ha dato inizio ad una serie di ulteriori risoluzioni che tematizzano la questione del genere in rapporto alla guerra. Ciò che emerge è la condizione di vulnerabilità della donna ma anche la sua capacità di fornire, soprattutto durante le fasi ordinarie, indicazioni e supporto ai processi di *peacekeeping* e di *peacebuilding*.

Vincenzo Lorubbio si concentra su un'altra categoria vulnerabile, quella dei detenuti, e lo fa da una prospettiva legata alle prassi di funzionamento delle procedure di controllo delle condizioni carcerarie in periodo di pandemia. In particolare, il saggio fa riferimento al "European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment" (CPT) e alle attività da esso espletate in periodo di *lockdown*. Lo scopo del saggio non è solo quello di individuare funzionamenti e prassi di azione ma soprattutto quello di verificare, anche in riferimento al contesto italiano, se e come l'emergenza COVID abbia limitato o negato i diritti dei detenuti.

Víctor Luis Gutiérrez Castillo tematizza un tratto tipico della modernità contemporanea, il cyberspazio, in rapporto con le pratiche di cyberattacco le quali manifestano la vulnerabilità delle infrastrutture tecnologiche su cui si fonda la nostra quotidianità. L'autore sottolinea l'assenza di un costrutto giuridico di diritto internazionale che tematizzi la questione, e ciò nonostante il pericolo connesso con gli attacchi informatici. Per questo, propone di considerare gli articoli 2(4) e 51 della Carta delle Nazioni Unite, così come la risoluzione 334 (XXIX) dell'Assemblea Generale come strumenti per contrastare il fenomeno degli attacchi informatici.

Il saggio di Salvatore Colazzo riflette da una prospettiva diversa il rapporto tra tecnologie e diritti, concentrando l'attenzione sull'importanza che hanno assunto le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle nostre società, anche a seguito dell'emergenza pandemica. Colazzo evidenzia anche i rischi legati al trasferimento della vita sociale nel cyberspazio, soprattutto per chi non è in grado di avvalersi delle potenzialità della rete. Su queste premesse il contributo propone una riflessione sui diritti digitali, sul diritto di accesso a Internet e sul *digital divide* come una declinazione della povertà educativa che si manifesta tanto a livello locale, quanto a livello planetario.

Il saggio di Roberto Maragliano entra nel vivo della necessità di ricostruire la semantica della modernità, evidenziando la perdita di persuasività delle parole rassicuranti (autorealizzazione, giustizia, uguaglianza) con cui la società moderna aveva rappresentato sé stessa. Maragliano lo fa tematizzando la necessità di venire a patti con la rete delle connessioni informatiche in cui tutti siamo avviluppati e con gli effetti che

questo può avere sull'idea già messa in crisi nel novecento (il suo riferimento è Sigmund Freud) di un soggetto razionale e capace di controllare il mondo e le proprie pulsioni.

In ultimo, il saggio di Thomas Casadei potrebbe apparire eccentrico nel quadro interpretativo che ho cercato di sintetizzare all'inizio, relativo alla necessità di una rilettura delle categorie del moderno. In realtà, rileggere Aldo Capitini e il suo pensiero può comportare il recupero, come dice Casadei di «una dimensione progettuale, una prospettiva di lungo respiro, radicata nei contesti locali e comunitari, e al contempo aperta al mondo». Nello scenario attuale, pertanto, caratterizzato da un analfabetismo emotivo, acuito dalla crisi pandemica, e dal diffondersi di discorsi e pratiche di odio nell'ambiente digitale, la lezione di Capitini individua una strada per rompere la «catena della violenza», ricostruendo, su basi diverse, i presupposti della convivenza in una società.

Queste brevi indicazioni danno qualche indicazione sul materiale che troverete proseguendo. Si tratta di un numero articolato, su tematiche diverse ma legate da un filo conduttore. Un numero ricco di spunti e suggestioni, di cui mi sento di consigliare la lettura.

SAGGI / ESSAYS

FABIO CORIGLIANO

UNIVERSITÀ DI PARMA

“Il coraggio degli equilibri instabili”:

la riflessione politica di Ursula Hirschmann tra sradicamento e cittadinanza inclusiva

Abstract: *in the context of the figures that characterized the anti-fascist struggle and later the idea of Europe, Ursula Hirschmann occupies an extremely marginal place. In these pages we try to draw a profile by linking his personal feeling of déraciné to the battles for Europe.*

Keywords: Ursula Hirschmann; Eugenio Colorni; Altiero Spinelli; Europe.

1. *Europea errante.*

La lettura di *Noi senzapatRIA*, raccolta incompiuta di memorie di Ursula Hirschmann (1913-1991),¹ scritte tra il 1963 e il 1975, restituisce un profilo biografico, certo frammentario e parziale, in quanto incompleto, in grado di rivelare non tanto e non solo il pensiero politico di una grande protagonista della lotta clandestina antifascista e del movimento federalista europeo, quanto, significativamente, di collegare in modo definitivo le sue posizioni politiche “pubbliche” al continuo sentimento di sradicamento dalla stessa evocato sin dalle prime pagine del libro.

Sono stati vari i tentativi, in questi ultimi anni, di riportare al centro del dibattito storico e politico il ruolo esercitato dalle “matri fondatrici”,² dalle “costituenti ombra”,³ donne che hanno esercitato un peso notevole non solamente nell’organizzazione delle forme di lotta e comunicazione clandestina,⁴ quanto anche nella predisposizione di strumenti

¹ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatRIA*, Il Mulino, Bologna, 1993.

² M. P. DI NONNO, *Europa. Brevi ritratti delle matri fondatrici*, Edizioni di Comunità, Roma, 2017.

³ A. BURATTI-M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Carocci, Roma, 2010 in cui si trova un capitolo di M. T. A. Morelli dal titolo *Senza patria. Ursula Hirschmann, dal Manifesto di Ventotene a Femmes pour l’Europe*. Cfr. anche, della stessa Autrice, *Ursula Hirschmann: «un’europa errante»*, in L. PASSERINI-F. TURCO (a cura di), *Donne per l’Europa. Atti delle prime tre giornate per Ursula Hirschmann*, Cirse, Torino, 2011, pp. 186-198.

⁴ Le stesse definite “fenicotteri di Ventotene”, quasi a sminuire il loro ruolo a mere esecutrici di ordini maschili preconfezionati.

teorici e critici che avrebbero permesso ai “maschi” di prendere il potere e fondarlo su nuove basi.

In questo contesto forse la figura di Ursula Hirschmann è stata la meno indagata,⁵ benché si sia trattato di una personalità centrale, intorno alla quale si sono svolti alcuni dei momenti più significativi della storia del Novecento.⁶

Ciò che peraltro è stato meno trattato, in relazione a Hirschmann, è stato proprio il suo pensiero politico, e nel dettaglio, il legame tra il sentimento di “europea errante” di cui la stessa offre un breve profilo nelle primissime righe della sua autobiografia, e la sua militanza politica, sino alla sua posizione nei confronti dei diritti delle donne sfociata nella costituzione del nucleo *Femmes pour l'Europe*.

L'europeismo e il federalismo di Hirschmann sono introdotti sin dal principio con una serie di osservazioni che hanno a che fare con la lingua, il senso di appartenenza, e quello di sradicamento:

«Giorni fa, in una riunione politica, ho capito di colpo perché per me fosse tanto più facile essere “europea” che per gli altri. Dovevo parlare e mi sono accorta che non avevo nemmeno più una lingua a mia disposizione. L'italiano che parlo da tanti anni mi è rimasto sempre estraneo; non ho mai voluto addentrarmi troppo per non perdere la mia lingua: il tedesco. Eppure l'ho persa; anni di amorevole conservazione me l'hanno resa incolore e rigida, come accade con i ricordi».⁷

Ma non è solamente la lingua a “mancare”: «non sono *italiana* benché abbia figli italiani; non sono *tedesca* benché la Germania una volta fosse la mia patria. E non sono

⁵ Così osservano significativamente S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*, Ultima Spiaggia, Genova-Ventotene, 2019, p. 3 e Piero Graglia nella *Prefazione* all'anzidetto volume (p. VII). Per la predisposizione di questo profilo è stata essenziale la documentata lettura di Silvana Boccanfuso, che ha potuto lavorare su documenti mai pubblicati, fornendo un'immagine molto più nitida e completa di Ursula Hirschmann. Più in generale si veda ad esempio M. G. MELCHIONNI, *Le donne nella costruzione dell'Europa di domani*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 1 (2009), p. 19 e ss.

⁶ Da ultimo si segnala l'uscita di un “ritratto” romanzato: M. FILIPPA, *Ursula Hirschmann. Come in una giostra*, Aras Edizioni, Fano, 2021.

⁷ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatRIA*, cit., p. 21.

“Il coraggio degli equilibri instabili”

nemmeno *ebrea*, benché sia un puro caso se non sono stata arrestata e poi bruciata in uno dei forni di qualche campo di sterminio». ⁸

Ecco perché la condizione di “europea errante” è quella che più si attaglia ad un *déraciné*, e più si avvicina a quella dei proletari di Marx, che non avevano nulla da perdere se non le loro catene: «noi *déracinés* dell’Europa che abbiamo “cambiato più volte di frontiera che di scarpe” — come dice Brecht, questo re dei *déracinés* — anche noi non abbiamo altro da perdere che le nostre catene in un’Europa unita e perciò siamo federalisti». ⁹

L’esperienza di non appartenenza — quello che Altiero Spinelli definirà proprio in una lettera a Ursula il *coraggio degli equilibri instabili*¹⁰ —, l’essere *senzapatria*, fa parte del corredo di Hirschmann sin dalla prima giovinezza, come ha messo in luce Silvana Boccanfuso in varie occasioni. ¹¹

Un primo decisivo momento risale all’allentamento del legame familiare, che aveva spinto i due fratelli Ursula e Otto Albert (1915-2012)¹² a superare l’ambiente domestico per spingersi nell’avventura e alla scoperta di Berlino,¹³ allontanamento che

⁸ Ibidem (corsivi miei).

⁹ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatria*, cit., p. 22.

¹⁰ G. C. PAJETTA (a cura di), *Lettere di antifascisti dal carcere e dal confino*, II, Editori Riuniti, Roma, 1963, p. 560.

¹¹ Da ultimo nel corso del terzo appuntamento del ciclo “I nomi delle storie d’Europa. A 80 anni dal Manifesto di Ventotene”, in programma dal 29 ottobre al 29 novembre 2021, promosso dal Dipartimento di Scienze politiche dell’Università La Sapienza, dal Movimento Europeo Italia e dall’Università di Roma Tre - Jean Monnet Project EU2. Si rimanda alla registrazione video del dibattito dal titolo “Ursula Hirschmann, ‘Noi senzapatria’ - Seminario con Silvana Boccanfuso”: <https://www.radioradicale.it/scheda/652536/ursula-hirschmann-noi-senzapatria-seminario-con-silvana-boccanfuso>.

¹² Albert Otto Hirschman, emigrato qualche mese prima di sua sorella a Parigi si trasferì prima in Italia, dove si laureò, a Trieste, e poi negli Stati Uniti. Ha lavorato nelle maggiori università americane (sino, da ultimo all’Institute for Advanced Study di Princeton), dove ha incontrato alcuni tra i più noti studiosi del secolo appena trascorso, con cui ha stretto duraturi rapporti di amicizia, come ad esempio Michael Walzer e Amartya Sen, che peraltro ha sposato la terza figlia di Ursula Hirschmann e Eugenio Colorni, Eva Hirschmann. Tra i suoi scritti principali ricordiamo *A bias for hope. Essays on development and Latin America* (1971), che raccoglie gli studi maturati nel periodo in cui fu consulente di Salvador Allende, quindi i celebri *Exit, voice and loyalty* (1970), *The passions and the interests* (1977), *Shifting involvements: private interest and public action* (1982). Su Hirschman, si veda ad esempio L. Meldolesi, *Alla scoperta del possibile. Il mondo sorprendente di Albert O. Hirschman*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2017.

¹³ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatria*, cit., p. 27: la via percorsa da Hirschmann pare segnata sin da quelle prime scorribande con il fratello: «il nuovo mondo si poteva comprendere solo gettandosi dietro le spalle quello vecchio» (op. ult. cit., p. 28). Dev’essere di poco successiva la memoria relativa al professore d’inglese che per la prima volta aveva sollevato in classe, all’indirizzo di Hirschmann, la distinzione tra

corrispondeva contestualmente ad un distacco dalla morale prussiana del padre medico che, come si legge nelle memorie, scriveva nel suo diario nel 1923, citando Nietzsche: “guai a chi non ha una patria”.¹⁴

Un secondo momento chiave risale all’abbandono del socialismo a cui si era avvicinata attraverso una prima militanza nella Gioventù Socialista della SPD, in seguito all’assenza di reazioni di fronte al *Machtergreifung* di Hitler nel ’33.¹⁵

Altri distacchi sono quello dalla Germania, da cui era partita nell’estate del ’33 dopo la morte del padre per raggiungere il fratello Otto Albert a Parigi, con la sua mai sopita passione per l’azione politica;¹⁶ quello dallo stesso comunismo nel corso del suo soggiorno parigino;¹⁷ e ancora quelli dalle relazioni sentimentali e dalla morale borghese e vittoriana ad esse spesso sottese,¹⁸ quindi dalla Francia stessa per raggiungere l’Italia. Qui intratterrà una relazione intellettualmente molto intensa,¹⁹ ma non sempre serena con Eugenio Colorni, che sposò nel 1935 e da cui si allontanerà dopo gli anni del confino a Ventotene e Melfi²⁰, per stringere infine una duratura relazione con Altiero Spinelli, caratterizzata peraltro, nelle parole dello stesso Spinelli da un’estrema libertà fondata sulla volontà di “comunione”.²¹

razza e religione ebraica che fu poi così gravida di conseguenze. In quell’occasione la giovane Ursula capì di non essere né veramente ebrea né veramente cristiana (op. ult. cit., p. 71). Sul punto si veda S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l’Europa*, cit., p. 16.

¹⁴ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatRIA*, cit., p. 37.

¹⁵ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatRIA*, cit., p. 133. S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l’Europa*, cit., p. 33 e pp. 48 ss.

¹⁶ Su questo periodo è da considerare anche quanto ricordato, nella sua intervista, da A. O. HIRSCHMAN, *Crossing Boundaries. Selected Writings*, New York, Zone, 1998, pp. 45 ss.

¹⁷ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatRIA*, cit., p. 112.

¹⁸ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatRIA*, cit., p. 82; ma si veda in questo senso anche l’analisi dei rapporti fisici con Eugenio Colorni in un capitolo intitolato proprio *I puritani dell’amore*, pp. 147-8.

¹⁹ Si veda la selezione della loro corrispondenza in E. COLORNI, *Microfondamenta. Passi scelti dell’epistolario*, a cura di L. Meldolesi, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2016, dalla quale si comprende come Hirschmann fosse considerata da Colorni l’interlocutrice ideale delle sue riflessioni filosofiche e letterarie. Dopo il matrimonio tra i due, nel 1937 nacque Silvia e negli anni successivi vennero alla luce Renata ed Eva (che nel 1973 sposerà l’economista indiano Amartya K. Sen).

²⁰ Sulla loro relazione si veda L. MELDOLESI, *Ursula – una nota*, in ID. (a cura di), *Taccuino italiano n. 1*, Italic Digital Editions, Roma, 2019, pp. 220 ss. Colorni, grande studioso di Leibniz, il 6 maggio 1943 riuscì a sfuggire alla sorveglianza della polizia e lasciò Melfi per intraprendere l’attività partigiana; nel maggio del 1944 venne ucciso a Roma dai fascisti della banda Koch, a pochi giorni dalla liberazione della capitale.

²¹ A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 362, a cui si rimanda per la riflessione sul tema del libero amore.

“Il coraggio degli equilibri instabili”

2. L'unica “patria” possibile: l'Europa.

Il federalismo e l'europeismo costituiscono sul piano teorico – oltre che pratico-politico – l'approdo che segue ai distacchi.

Il protagonismo di Hirschmann nell'azione di proselitismo a favore della causa federalista è testimoniato tra gli altri dallo stesso Altiero Spinelli che non ha mancato di osservare come «nella corrispondenza clandestina, che fu allora assai vivace, la chiamavo sempre scherzosamente, ma anche con ammirazione per la sua efficienza, “il n. 2”, considerando il nostro binomio ventotenese come il n. 1».²²

Tuttavia, arginare la figura di Ursula Hirschmann al solo compito organizzativo e operativo (anche successivamente al periodo ventoteniano e nella costituzione del Movimento Federalista Europeo²³), senza considerarne l'apporto teorico alla causa federalista, sarebbe ingeneroso, e non consentirebbe di valutare la forza della sua figura e l'importanza storica del suo operato.²⁴

Benché sia quasi impossibile ricostruire il ruolo di Hirschmann nella elaborazione teorica di quello che poi sarà noto come il *Manifesto di Ventotene*, è possibile tuttavia ritrovare nella sua stessa biografia intellettuale alcuni elementi che consentono di ritenere che i temi dell'europeismo non le fossero mai stati estranei: in primo luogo, la frequentazione del gruppo *Neu Beginnen* a Berlino negli anni Trenta, nella cui visione si radicava altresì la prospettiva di una federazione europea; in secondo luogo, la passione per Thomas Mann, conosciuto a Parigi nel 1935, e che aveva iniziato già prima del suo celebre discorso radiofonico del 1943 a professare idee più vicine al cosmopolitismo che al nazionalismo.²⁵

²² A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio*, cit., p. 316.

²³ Il 27 ed il 28 agosto del 1943, Hirschmann fu presente, a Milano, alla riunione di fondazione del Movimento Federalista Europeo e collaborò alla redazione e alla diffusione del foglio clandestino *L'Unità Europea*.

²⁴ Sono da leggere in questo senso i *Diari europei* di Altiero Spinelli (Il Mulino, Bologna, 1989-92). Il carattere dialettico della relazione tra Spinelli e Hirschmann si percepisce già nell'autobiografico *Come ho tentato di diventare saggio*, ma è nei *Diari* che Spinelli conferma l'importanza del dialogo intellettuale, critico e teorico con Hirschmann. Si potrebbe quasi pensare che Ursula sostituisca Eugenio Colomi nella necessità di contraddittorio di Spinelli.

²⁵ La ricostruzione di questi due elementi è stata proposta da S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*, cit., pp. 106 ss. Sul pensiero politico di Thomas Mann, con particolare riguardo alla sua critica del nazionalismo si veda: *Europe. A Federation of Free States*, in «Federal Union News. The

Sta di fatto che Hirschmann ha da subito condiviso il dirompente messaggio federalista ventoteniano,²⁶ presumibilmente anche per una serie di affinità elettive tra la sua esperienza esistenziale, la sua filosofia di vita e la sua attività politica, come si evince dalla lettura delle sue memorie, ed è proprio il punto che qui si vorrebbe sottolineare, come si è avvertito nell'*incipit*.

L'esperienza personale di essere *senzapatria* si fa quasi contestualmente esperienza politica attraverso l'attivismo, o meglio, l'attivismo e le attività di lotta clandestina sono una conseguenza necessaria dello sradicamento provocato dal nazismo, che ha privato definitivamente Hirschmann di una "patria":²⁷

«Altiero, io non ho più patria e torno da te. Tu hai scelto di vivere senza patria, e hai guadagnato la libertà di erompere ovunque tu voglia. Anche io non ho più una patria, ma non sono stata io a darla via; mi fu tolta quando era ancora così mia, che io nemmeno sapevo di amarla».²⁸

Si potrebbe quasi pensare che quanto sostenuto all'inizio della raccolta frammentaria delle sue memorie a proposito della concezione di *Heimat* costituisca l'unica possibile

Organ of Federal Union», March 1943, che contiene il citato discorso radiofonico. Uno dei testi più diffusi di Thomas Mann, e dedicati a temi politici è *Considerazioni di un impolitico* [1918], trad. it., Adelphi, Milano, 1997. Non è da sottacere l'interesse di Ursula Hirschmann per la letteratura tedesca, antica e contemporanea; dopo aver iniziato gli studi in Germania e in Francia, peraltro, riuscì finalmente a laurearsi proprio in letteratura tedesca a Venezia nel 1935.

²⁶ Si vedano le reazioni degli antifascisti al *Manifesto di Ventotene*, raccolte ora in A. SPINELLI, *Machiavelli nel secolo XX. Scritti del confino e della clandestinità 1941-1944*, a cura di P. Graglia, Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 89-157.

²⁷ Dal punto di vista biografico tale perdita ha coinciso con il passaggio all'età adulta, come ricorda la stessa Hirschmann rammentando la vicenda di una compagna di classe, irriverente e coraggiosa, il cui esempio le aveva suggerito una vera e propria liberazione: «come nella favola antica sentivo spezzarsi l'uno dopo l'altro i tre pesanti anelli che avevano cinto il mio cuore: l'infanzia, la famiglia, la tradizione. Cominciavo a vedere che diventare adulti poteva e quindi doveva significare la volontà di costruire un mondo senza umiliazione, fondato sulla libertà e sulla ragione» (U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatria*, cit., p. 72), quella stessa ragione che era stata poi negata recisamente dal nazismo. Infatti, «questa scoperta della razionalità nei rapporti umani e nel mondo spirituale era per me inebriante e dava alla mia vita un fondo di felicità indistruttibile, rendendomi armata contro i legami torbidi dell'irrazionale, della *Unvernunft*, di cui l'antisemitismo non era che una delle innumerevoli pietose espressioni» (Ibidem). È significativo notare come questo "fondo di felicità indistruttibile" sia stata la prima caratteristica notata da Altiero Spinelli a Ventotene: «era piuttosto riservata nell'espressione dei suoi sentimenti, ma possedeva una fonte profonda di calma felicità interiore» (A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio*, cit., p. 322).

²⁸ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatria*, cit., pp. 47-8.

“Il coraggio degli equilibri instabili”

“casa” di Hirschmann, la “patria” che le è stata tolta:²⁹ quella della solidarietà, della liberazione dell’uomo e del raggiungimento di una morale «sicura e disinteressata»³⁰ in cui l’esigenza di ricomposizione e comprensione supera sempre le tendenze alla divisione. È quella patria che il nazismo ha disgregato e distrutto, «quel che non si può più ritrovare»³¹ ma si deve provare a ricostituire attraverso un’unione europea.

Il fondamento di questa ricostruzione si trova sin dai primi brani introduttivi delle memorie in cui si legge che «noi possiamo soltanto amare. Non per bontà, non per senso religioso, ma perché è l’unico nostro modo di restare nella realtà»,³² quella realtà riconducibile al primo e indelebile ricordo della sola *Heimat* possibile, quella scoperta nella prima giovinezza a Berlino nei circoli socialisti di operai «privi di egoismo e grandi nel sacrificio»,³³ il cui esempio ha guidato Hirschmann per tutta la vita — nella vita privata e in quella pubblica, che peraltro non sono mai state separate. Come ha notato Altiero Spinelli, infatti, la sua «capacità di organizzare la sua vita e le cose intorno a sè», in una personale visione dell’impegno politico che non può andare disgiunto dall’impegno nella vita personale di donna e madre,³⁴ «le permise di portare avanti con

²⁹ Insiste sull’etimo tedesco C. LO IACONO, *Noi senzapatria: le radici scoperte della nuova cittadinanza*, in L. PASSERINI (a cura di), *Donne per l’Europa 2*, Cirside, Torino, 2019, p. 26. Secondo l’interpretazione di Lo Iacono l’essere *senzapatria* produce la necessità di una nuova e diversa genealogia, che può essere ricostruita a partire da una maggiore libertà, cosa che effettivamente è accaduta a Hirschmann attraverso l’europeismo, nuova patria, nuova genealogia (della politica). In particolare, con riferimento proprio al concetto di *Heimatlosigkeit*, Lo Iacono osserva che «siamo pur sempre sul terreno del nichilismo europeo, ma qui siamo con Nietzsche, e non con Heidegger, siamo sul terreno di una valorizzazione positiva dell’*Heimatlosigkeit*: ed è questa a mio avviso la chiave per una lettura ricostruttiva della cittadinanza dopo il tramonto dello Stato-nazione e in alternativa all’identitarismo, nella sua duplice e complementare veste del reazionarismo e del liberalismo. L’Europa si offre come erede e ricettacolo delle energie scaturite da questa fine realizzatasi drammaticamente con la Seconda guerra mondiale. Purché non diventi una nuova nazione, una nuova illusione distruttiva, l’Europa dei senza patria promette pace» (op. ult. cit., p. 36).

³⁰ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatria*, cit., p. 23.

³¹ U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatria*, cit., p. 48.

³² U. HIRSCHMANN, *Noi senzapatria*, cit., p. 24.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Cfr. S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l’Europa*, cit., p. 12, la quale ha notato come «la ricerca di una verità politica e quella di una verità affettiva in Ursula si muovono sempre di pari passo». Sulla questione, V. ANIELLO, *Donne invisibili e pratiche possibiliste*, in L. MELDOLESI (a cura di), *Taccuino italiano n. 1*, Italic Digital Editions, Roma, 2019, p. 218.

notevole pienezza il ruolo di amante, di madre di sei figlie, di attivista politica e di persona interessata alla vita culturale».³⁵

3. *Il rifiuto dei particolarismi: le ragioni dell'europismo*

Le ragioni dell'europismo di Hirschmann sono molto profonde e intime.

Il rifiuto dei particolarismi e dei nazionalismi sembra collegare il pensiero politico di Hirschmann dagli anni della giovinezza sino alla lettera a Natalia Ginzburg scritta nella prima metà degli anni Settanta di cui si dirà nelle prossime righe.

La vera costante della sua vita è infatti il rifiuto di ogni linea di divisione tra gli esseri umani: si veda in tal senso la lettera scritta da Hirschmann a Colorni il 23 giugno 1935 (a soli ventitré anni)³⁶ in cui la giovane Ursula rimproverava a Colorni il suo settarismo filosofico, avvertendo che bisogna mettere la vita al servizio della storia, «e non una parte soltanto».³⁷

La stessa appartenenza politica ad un solo partito presumibilmente rientrava, nella sua concezione, nel campo delle divisioni.³⁸

È in questo che si deve leggere il senso dell'ebraismo di Hirschmann,³⁹ che non deve essere metaforizzato,⁴⁰ come si può evincere del resto dalle poche righe finali di un articolo che la stessa Hirschmann scrisse in risposta ad un articolo di Natalia Ginzburg⁴¹ all'indomani dell'attacco terroristico nel corso delle Olimpiadi di Monaco del 1972 e pubblicato dal quotidiano *Il Globo*:

³⁵ A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio*, cit., p. 322. Si veda il ricordo di L. BASSO CARINI, *Cose mai dette. Memorie di un'ottuagenaria*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 54. Sul punto S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*, cit., p. 6. Dopo aver avuto tre figlie con Eugenio Colorni, Silvia, Renata ed Eva, ha avuto tre figlie con Altiero Spinelli, Diana, Sara e Barbara.

³⁶ S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*, cit., pp. 75 ss.

³⁷ S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*, cit., p. 76.

³⁸ È significativo il fatto che, nel ricordo di Spinelli, al convegno fondativo del Movimento Federalista Europeo in casa Rollier, nel 1943, solamente lui stesso, Ursula e sua sorella Fiorella non erano affiliati ad alcun partito: A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio*, cit., p. 363.

³⁹ S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*, cit., p. 8.

⁴⁰ R. BRAIDOTTI, *Gender, identity and multiculturalism in Europe: 1st Ursula Hirschmann annual lecture on "Gender and Europe": 8 May 2001*, Firenze: European University Institute, 2002 <http://hdl.handle.net/1814/8069>, in particolare pp. 7 e 28.

⁴¹ Il riferimento è a N. GINZBURG, *Gli ebrei*, in «La Stampa», 14 settembre 1972.

“Il coraggio degli equilibri instabili”

«Il mio legame con l’ebraismo è diverso dal suo: non ho religione e non accetto la razza come linea di divisione tra gli uomini. Ma quel che nel fatto di essere ebrea mi dà una sottile fierezza e qualche volta un senso di calore umano è il sentirsi un tantino più “randagia” — come dice Natalia —, si potrebbe anche dire un tantino più “cosmopolita” o “irriverente” o “déracinée” degli altri, e di essere in tale condizione un po’ imparentata ad alcuni grandi ebrei che si che si chiamano Spinoza, Marx, Freud, Luxemburg e altri ancora».⁴²

L’ebraismo per Hirschmann corrisponde ad un sentirsi *randagia*, *cosmopolita*, *déracinée*, e presuppone un totale rifiuto di ogni nazionalismo. Ciò vale anche per Israele:

«Ma chi ha meditato sui nefasti del nazionalismo passato e presente, non può che predire con malinconica monotonia che anche in Israele e fra gli arabi esso darà i frutti avvelenati che ha dato dappertutto: successi vistosi, ferite profonde, odi, spirito di rivincita, vendette, e così via lungo un cammino alla fine del quale c’è lo spettro di nuovi genocidi. Sono possibili soluzioni non nazionaliste? A questa domanda si può solo rispondere che se si prendono come dati immutabili le situazioni esistenti, a molti dei nostri problemi e non solo a questo d’Israele non vi sono soluzioni. Non era stato insegnato anche a tutti i popoli europei che la comunità nazionale è la suprema forma di unione cui possa arrivare l’umanità? Poi questo mito è crollato ignominiosamente e oggi molti si stanno convincendo della necessità di un salto qualitativo che ci porti fuori dalle strutture nazionali. Lo stesso vale per Israele e per gli arabi. Da chi fra loro saprà pensare queste cose e dirle sfidando lo scandalo nascerà la visione di una nuova dimensione e di nuove soluzioni. Poi forse verrà la congiuntura politica in cui l’utopia potrà diventare programma e azione politica. Anche i profeti ebrei antichi sono stati considerati dai loro contemporanei utopisti e disfattisti, perché hanno parlato non solo per il loro popolo ma per tutta l’umanità e messo cose come la giustizia al di sopra della sorte del loro stato. Eppure sono stati essi a veder più lontano dei duri condottieri, e il loro spirito è sopravvissuto alle gesta del piccolo regno che obbediva al Dio degli eserciti».⁴³

⁴² U. HIRSCHMANN, *Gli ebrei davanti a Israele*, in «Il Globo», 6 dicembre 1972. Qualche riga dopo si legge ancora: «Chi fa sua questa tradizione sa da sempre che all’angolo della strada lo può attendere la necessità di esser di nuovo randagio, con le spalle curve, perseguitato ma convinto che la sua forza risiede altrove».

⁴³ U. HIRSCHMANN, *Gli ebrei davanti a Israele*, cit.

Da queste constatazioni scaturisce il senso di un'Europa di pace e democrazia, come forza propulsiva capace di riunire il mondo intero sotto la comune bandiera del federalismo, «convinto obiettivo d'azione portato avanti per tutta la vita»⁴⁴.

4. *Europeismo e femminismo: verso un'idea di cittadinanza inclusiva*

Negli anni Settanta l'attività politica di Hirschmann si collega a quella del movimento femminista, tanto da farle considerare il femminismo come “costola del federalismo” e motore di un'ulteriore integrazione europea al femminile dal momento che quella al maschile proprio in quegli anni si stava rivelando fallimentare.

Il femminismo per Hirschmann è una scoperta che in qualche modo riesce a inserirsi appieno nel suo orizzonte politico in cui si intersecano istanze socialiste, pacifismo, europeismo e federalismo: com'è stato per tutto il resto della sua vita, non è possibile nemmeno in questa fase separare esperienza personale ed esperienza politica. È anzi in questa fase che «il ruolo di amante, di madre di sei figlie, di attivista politica e di persona interessata alla vita culturale»⁴⁵ giungono alla loro estrema “politicizzazione”.

Anche in questo caso, la scoperta del femminismo dev'essere inserita dal punto di vista teorico nel sentimento di sradicamento, nell'essere *senzapatria*, nel solco di un'erranza che si rivolge questa volta alla liberazione femminile. Si trattava di rompere un'altra volta con la tradizione — una costante esistenziale per Hirschmann — attraverso l'irriverenza dello sguardo critico delle donne sulla società e sul mondo.

In questa fase, nonostante un avvio non proprio facile, Hirschmann non demorde e continua a prendere contatti con i movimenti femministi, sino alla stesura, nel 1975, di

⁴⁴ S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*, cit., p. 4. Potrebbe essere il caso di ricordare, a titolo esemplificativo, lo scritto di Spinelli *Pace mondiale e problema europeo* pubblicato ora nella silloge *Machiavelli nel secolo XX*, cit., che riporta la data del 20 aprile 1944, da lui scritto due mesi prima di diventare padre per la prima volta, mentre soggiornava, dopo l'8 settembre, in Svizzera con Ursula, il cui punto principale è proprio quello del rifiuto di ogni divisione, che evidentemente risentiva del forte legame spirituale e intellettuale tra i due, e in cui figura, curiosamente proprio un'iniziale attenzione ai *déracinés*. Sul periodo svizzero sono da consultare anche le lettere tra Spinelli, Eugenio Rossi e Hirschmann raccolte in E. ROSSI-A. SPINELLI, “*Empirico*” e “*Pantagruel*”. *Per un'Europa diversa. Carteggio 1943-1945*, a cura di P.S. Graglia, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 191 e ss.

⁴⁵ A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio*, cit., p. 322. Si veda il ricordo di L. BASSO CARINI, *Cose mai dette. Memorie di un'ottuagenaria*, cit., p. 54. Sul punto S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*, cit., p. 6.

“Il coraggio degli equilibri instabili”

due documenti programmatici, l'*Appel aux femmes d'Europe* e la *Lettre d'accompagnement à l'“Appel aux femmes d'Europe”* e di un documento di sintesi, *Femmes pour l'Europe: qu'est-ce que c'est?*⁴⁶

Femmes pour l'Europe è anche il nome del gruppo di iniziativa costituitosi a Bruxelles nel 1975, nell'“Anno Internazionale della Donna”: si tratta di un movimento federalista che cerca di superare la divisione tra posizioni femministe e posizioni europeiste al fine di far emergere «la necessità per le donne di prendere parte attivamente, con un peso politico corrispondente alla propria importanza numerica, alla battaglia per una reale unificazione europea».⁴⁷

Da questo punto di vista l'elaborazione politica di Hirschmann è assolutamente fondamentale e si innesta nella sua convinzione intorno alla necessità di non erigere linee di divisione, in questo caso tra uomini e donne, superando altresì il concetto di sovranità statale⁴⁸ grazie ad un'Europa realmente democratica in quanto federale.

L'integrazione dev'essere totale e la partecipazione delle donne non può essere “decorativa”, coreografica, ma innestarsi in forme di lotta capaci di superare il concetto di pari opportunità per la costruzione di un'*Unione* Europea, dotata di istituzioni rappresentative dei popoli europei, di una vera e propria Costituzione — un'Europa solidale al suo interno attraverso politiche sociali mirate alla tutela dei soggetti più vulnerabili e al suo esterno nei confronti dei Paesi in via di sviluppo attraverso il superamento del neocolonialismo.

Sino all'aneurisma cerebrale che la colpì a fine 1975, la protagonista di questo movimento, che tanta parte avrà nel futuro delle politiche europee a favore delle donne, è stata proprio Hirschmann, la quale si è avvalsa dell'aiuto di altre donne passate alla storia per il loro ruolo all'interno di tali battaglie emancipatrici: Jacqueline de Grootte, che

⁴⁶ Si veda l'Appendice al volume, più volte menzionato, di Boccanfuso, la quale ha tradotto i due documenti programmatici.

⁴⁷ S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*, cit., p. 185.

⁴⁸ Nell'*Appel aux femmes d'Europe* si legge proprio: «bisogna, dunque, che le donne prendano parte attiva alla battaglia per una vera unificazione europea. Esse devono guadagnare, in questo settore come negli altri, un'influenza meglio corrispondente alla propria importanza numerica e al ruolo che ambiscono a ricoprire in una società che si vuole contemporaneamente democratica e equa (imparziale)», ora tradotto in italiano da S. BOCCANFUSO, *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*, cit., p. 248.

le succedette nella guida del movimento, Fausta Deshormes La Valle, Éliane Vogel-Polsky, Anne Choisez, Fanny Fuks, Enrica Varese, solo per citarne alcune, senza pretesa di esaustività.

Se è vero, da un lato, che la malattia ha costretto Hirschmann ad un lungo silenzio, dall'altro, sarebbe il caso di ripercorrere senza afasia la sua vita e la sua azione politica in un tutt'uno, al fine di valutarne l'eredità e restituirle il ruolo di protagonista in tutte le lotte che l'hanno vista partecipe, *senzapatria*, errante e irriverente, al servizio della democrazia, della pace e dei diritti — staffetta di un europeismo volto alla costruzione di una cittadinanza plurale,⁴⁹ accogliente e inclusiva.

⁴⁹ R. BRAIDOTTI, *Gender, Identity and Multiculturalism in Europe*, cit., p. 10.

RICCARDO LUPORINI
SCUOLA SUPERIORE SANT'ANNA, PISA

Cambiamento climatico, disastri e diritti umani nel diritto internazionale

Abstract: *The paper investigates how the relationships between climate change, disasters and human rights are framed within the realm of international law. The paper takes into exam: i) the interaction between international climate change law and international disaster law; ii) the integration of human rights into international climate change law and international disaster law; iii) the international human rights obligations applicable to climate action and disaster management. The aim is to shed light on the synergies and conflicts between the three relevant international law regimes.*

Keywords: Climate change; disasters; human rights; United Nations.

1. *Introduzione*

La scienza del clima dimostra che la temperatura media globale sta aumentando, che questo aumento si deve principalmente alle emissioni antropogeniche di gas ad effetto serra, e che ciò causa, e continuerà a causare in futuro, una serie di effetti avversi¹. Tra le più serie conseguenze del cambiamento climatico si nota l'incremento di eventi meteorologici estremi, quali ondate di calore, piogge intense e tempeste, e di pericoli gradualmente e progressivamente, come lo scioglimento dei ghiacciai, l'innalzamento del livello del mare e la desertificazione². Tali fenomeni, interagendo con altri fattori di natura sociale, possono dare origine a disastri. Un gruppo intergovernativo di esperti costituito

* L'autore ringrazia Emanuele Sommario e i due revisori anonimi per i commenti ricevuti su precedenti versioni del contributo.

¹ I rapporti del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) costituiscono oggi la più autorevole fonte di evidenza scientifica sul cambiamento climatico. Si può prendere visione dei rapporti sul sito internet dell'IPCC: <https://www.ipcc.ch>. Tutti i siti internet riportati nel contributo sono stati consultati per l'ultima volta nel gennaio 2021.

² Si veda IPCC [C.B. FIELD, V. BARROS, ET AL. (EDS.)], *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2012.

dall'Assemblea generale delle Nazioni unite ha definito il termine «disastro» come un serio sconvolgimento del funzionamento di una comunità o società che, dovuto all'interazione tra eventi pericolosi e condizioni di esposizione, vulnerabilità e capacità, causa perdite e impatti umani, materiali, economici o ambientali³. I dati disponibili attestano che i disastri correlati al cambiamento climatico stanno aumentando significativamente su scala globale, con un impatto crescente in termini di perdita di vite umane e costi economici⁴.

I “disastri climatici” hanno serie implicazioni sul godimento dei diritti umani. Rilevano, in particolar modo, i diritti alla vita, al cibo, all'acqua, alla salute⁵. Anche i diritti di alcuni gruppi considerati particolarmente vulnerabili sono minacciati. I popoli indigeni, ad esempio, abitano alcuni dei territori maggiormente a rischio, come l'Artico, l'Amazzonia o i piccoli Stati insulari. I più giovani, e le generazioni future, subiranno l'impatto maggiore. Infine, la vulnerabilità ai rischi climatici aumenta con la povertà, dunque i diritti di alcuni individui sono indubbiamente esposti ad un maggior pericolo⁶.

La comunità internazionale si è impegnata a contrastare il cambiamento climatico e a prevenire e rispondere ai disastri. Gli Stati hanno adottato strumenti quali la Convenzione quadro delle Nazioni unite sul cambiamento climatico del 1992 (Convenzione quadro sul clima) e successivi “protocolli” e il Quadro di riferimento di Sendai per la riduzione del

³ Cfr. ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, UN Doc. A/71/644, dicembre 2016, p. 13. Traduzione libera dell'autore dalla versione ufficiale in lingua inglese: «*a serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts*». Sulla definizione di «disastro» nel diritto internazionale, si veda: G. BARTOLINI, *A taxonomy of disasters in international law*, in F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI, *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Routledge 2018.

⁴ Si veda ad esempio UNDRR, CRED, *Human cost of disasters. An overview of the last 20 years (2000-2019)*, 2020, disponibile al sito web: www.undrr.org/media/48008/download.

⁵ Si veda in via generale: CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI ONU, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, UN Doc. A/HRC/10/61, gennaio 2009. Più nel dettaglio, *infra* sezione 4.

⁶ Si veda in generale IPCC [C.B FIELD, V.R. BARROS, ET AL. (EDS.)], *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2014. Si veda anche I. KELMAN, J.C. GAILLARD, et al., *Learning from the history of disaster vulnerability and resilience research and practice for climate change*, «Natural Hazards», 82, 2016.

rischio di disastri (Quadro di Sendai) del 2015 e dato vita a due distinti regimi internazionali⁷. Allo stesso tempo, i meccanismi ONU volti alla tutela dei diritti umani, come il Consiglio dei diritti umani, le sue procedure speciali e gli organismi di monitoraggio dei trattati sui diritti umani, si sono sempre più occupati di contrasto al cambiamento climatico e di gestione dei disastri nelle loro risoluzioni ed altre autorevoli pronunce⁸. Inoltre, il legame tra cambiamento climatico, disastri e godimento dei diritti umani è al centro di un numero crescente di procedimenti giudiziari e semi-giudiziali dinanzi a corti e altri organismi internazionali⁹.

Alla luce di questi recenti sviluppi, il contributo indaga le interconnessioni tra il contrasto al cambiamento climatico, la gestione dei disastri e la tutela dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo. In particolare, si prendono ad esame: i) l'interazione tra il diritto internazionale del clima e il diritto internazionale dei disastri; ii) l'integrazione dei diritti umani nel diritto internazionale del clima e nel diritto internazionale dei disastri; e iii) gli obblighi internazionali di tutela dei diritti umani applicabili al contrasto al cambiamento climatico e alla gestione dei disastri. Lo studio ha lo scopo di mettere in evidenza le sinergie e le discordanze tra i tre diversi regimi di diritto internazionale che vengono in rilievo¹⁰.

⁷ Convenzione quadro delle Nazioni unite sul cambiamento climatico, 9 maggio 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994, *United Nations Treaty Series*, 1771, p.107; Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni unite sul cambiamento climatico, 11 dicembre 1997, entrato in vigore il 16 febbraio 2005, *United Nations Treaty Series*, 2303, p.148; Accordo di Parigi, 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 4 novembre 2016, *United Nations Treaty Series*, 54133. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030)*, adottato alla Terza conferenza mondiale delle Nazioni unite sulla riduzione del rischio di disastri, 18 marzo 2015.

⁸ Si veda *infra* sezione 4.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Il rapporto tra cambiamento climatico, disastri e diritti umani ha indubbiamente avuto un importante sviluppo anche nel quadro del diritto dell'Unione europea. Si può citare, a titolo di esempio, la recente Risoluzione del Parlamento europeo su «*Gli effetti del cambiamento climatico sui diritti umani e il ruolo dei difensori dell'ambiente in questo ambito*» del 19 maggio 2021, 2020/2134 (INI). Per il presente contributo l'autore ha deciso di concentrarsi unicamente sulle fonti di diritto internazionale e in particolare sugli strumenti adottati sotto l'egida delle Nazioni unite, senza esaminare nel dettaglio i sistemi regionali.

2. *L'interazione tra il diritto internazionale del cambiamento climatico e il diritto internazionale dei disastri*

Con la Convenzione quadro sul clima del 1992, gli Stati istituirono un Segretariato internazionale e una Conferenza degli Stati Parte (COP, dall'inglese *Conference of the Parties*)¹¹. È tramite le decisioni adottate alle COP che il regime internazionale del cambiamento climatico si è sviluppato nelle ultime due decadi. Da queste, sono scaturiti altri due trattati internazionali vincolanti: il Protocollo di Kyoto del 1997 e l'Accordo di Parigi del 2015¹².

Al contrario, per il momento non esiste una Convenzione quadro sui disastri. L'emergente "diritto internazionale dei disastri" è per lo più composto da un insieme eterogeneo di trattati di cooperazione bilaterale e trattati multilaterali settoriali¹⁵. Con lo scopo di sistematizzare la materia, la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni unite (Commissione) ha adottato nel 2016 un Progetto di articoli su «La protezione delle persone in caso di disastri», raccomandando all'Assemblea generale di utilizzare il testo come base per elaborare una Convenzione internazionale¹⁶. Il tema è ancora in discussione all'Assemblea¹⁷. Tuttavia, il Progetto di articoli rimane di per sé un documento internazionale autorevole che, in parte, codifica il diritto internazionale vigente in materia e, per altri versi, segnala la necessità di uno sviluppo progressivo¹⁸.

¹¹ Si rimanda al sito internet del Segretariato per le necessarie informazioni e per consultare le decisioni adottate alle COP: <https://unfccc.int>.

¹² Si veda *supra* nota 7.

¹⁵ Come ad esempio la *Tampere Convention on the provision of telecommunication resources for disaster mitigation and relief operations*, adottata il 18 giugno 1998. Per tutti i trattati internazionali in materia di gestione dei disastri si consultino: «*IDL database*», *International disaster law project* (<http://disasterlaw.sssup.it/disasters-database/>) e «*Disaster law database*», Federazione internazionale della croce rossa (<https://disasterlaw.ifrc.org/disaster-law-database>).

¹⁶ ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-eight session*, UN Doc. A/71/10, 2016.

¹⁷ Si veda per ultimo ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Protection of persons in the event of disasters* [sul rapporto della Sesta commissione (A/76/495, para. 7)], UN Doc. A/RES/76/119, dicembre 2021.

¹⁸ Si vedano, tra gli altri: G. BARTOLINI, *Il progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale sulla 'Protection of Persons in the Event of Disasters'*, «*Rivista di Diritto Internazionale*», 3, 2017; E. VALENCIA-OSPINA, *The Work of the International Law Commission on the 'Protection of Persons in the Event of Disasters'*, «*Yearbook of International Disaster Law*», 1/2018, 2019; e per una visione critica: D.

Inoltre, nel 2015 la comunità degli Stati ha adottato, sempre sotto l'egida delle Nazioni unite, un importante strumento di "soft law": il già citato Quadro di Sendai. Il Quadro di Sendai, che sostituisce simili strumenti adottati nelle due decadi precedenti¹⁹, si prefigge l'obiettivo di ridurre in modo sostanziale il rischio di disastri, e così le perdite umane e gli impatti economici e sociali a livello globale. Rispetto agli strumenti precedenti, la novità del Quadro di Sendai è quella di promuovere un approccio anticipatorio e di focalizzarsi sul "rischio di disastro", quindi sulle attività di prevenzione, mitigazione e preparazione²⁰.

Dal punto di vista formale, i riferimenti reciproci tra i due regimi sono limitati. Da un lato, il preambolo della Decisione di adozione dell'Accordo di Parigi accoglie («welcome») l'adozione del Quadro di Sendai²¹. Dall'altro, il cambiamento climatico e gli strumenti internazionali attinenti non sono mai menzionati nel Progetto di articoli della Commissione, neppure nel commentario adottato congiuntamente agli articoli. Mentre nel Quadro di Sendai si afferma chiaramente che: «[t]he climate change issues mentioned in this Framework remain within the mandate of the United Nations Framework Convention on Climate Change under the competences of the Parties to the Convention»²². Presumibilmente, alcuni Stati preferivano tenere i due negoziati ben

TLADI, *The International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters: Codification, Progressive Development or Creation of Law from Thin Air?*, «Chinese Journal of International Law», 16, 2017.

¹⁹ Cfr. *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World*, adottato alla Conferenza mondiale sulla riduzione dei disastri naturali, 27 maggio 1994; *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*, adottato alla Conferenza mondiale sulla riduzione dei disastri, 22 gennaio 2005.

²⁰ Cfr. M. TOSCANO-RIVALTA, *Disaster risk reduction in light of COVID-19 crisis*, «Questions of International Law», 70, 2020, p.39. Si veda anche: F. ZORZI GIUSTIANI, *Something old, something new: Disaster risk reduction in international law*, «Questions of International Law», Zoom-in 49, 2018; M. ARONSSON-STORRIER, K. BOOKMILLER (EDS.), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge University Press, 2019.

²¹ Cfr. COP CONVENZIONE QUADRO SUL CLIMA, *Adoption of the Paris Agreement*, Decision 1/CP.21, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, gennaio 2016.

²² Cfr. Quadro di Sendai, p. 11.

separati; in questo senso si espressero, ad esempio, gli Stati Uniti alla Conferenza di Sendai²³.

Dal punto di vista sostanziale, il diritto internazionale del clima disciplina in primo luogo l'obbligo di "mitigazione del cambiamento climatico", cioè il dovere per gli Stati di ridurre le proprie emissioni di gas ad effetto serra, al fine di prevenire un'interferenza dannosa con il sistema climatico²⁴. Il diritto internazionale dei disastri, invece, ha ad oggetto prima di tutto la "risposta" ai disastri, specialmente la regolamentazione dell'assistenza internazionale che deve essere fornita a seguito di gravi eventi calamitosi²⁵. In questo senso, i due regimi si occupano di aspetti di fatto differenti e distanti tra loro.

D'altro canto, settori assai più vicini sono quelli dell'"adattamento al cambiamento climatico" e della "riduzione del rischio di disastri". L'IPCC definisce "adattamento" come «*the process of adjustment to actual or expected climate and its effects, in order to moderate harm or exploit beneficial opportunities*»²⁶. L'Accordo di Parigi si pone l'obiettivo di incrementare la capacità di adattamento agli effetti avversi del cambiamento climatico e stabilisce, all'Articolo 7, il «*global goal on adaptation*», per cui ogni Stato Parte deve impegnarsi nella pianificazione ed esecuzione di misure per aumentare

²³ «*The United States is actively participating in the negotiations on the post- 2015 development agenda, as well as in the UN Framework Convention on Climate Change negotiations. We recognize that there is an important relationship among disaster risk reduction, climate change adaptation, and sustainable development. However, the post-Hyogo framework should not seek to prejudge the sustainable development goals, financing for development, or climate change discussions, which are the subject of separate negotiations*». Cfr. Terza conferenza mondiale sulla riduzione del rischio di disastri, *Opening Statement by the Delegation of the United States of America as Prepared for delivery by Thomas Staal, Acting Administrator for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance, United States Agency for International Development*, disponibile al sito internet: [www.preventionweb.net/files/globalplatform/usa\[1\].pdf](http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/usa[1].pdf).

²⁴ In questo senso l'Articolo 2 del Convenzione quadro sul clima. Sul diritto internazionale del cambiamento climatico si veda in generale: K. R. GRAY, R. TARASOFSKY, C. CARLARNE, *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, Oxford University Press; D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, 2017, Oxford University Press; B. MAYER, *The International Law on Climate Change*, Cambridge University Press, 2018.

²⁵ Si veda in generale: A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI, *International Disaster Response Law*, 2012, Springer; S. C. BREAU, K. L. H. SAMUEL, *Research Handbook on Disasters and International Law*, 2016, Elgar.

²⁶ Cfr. IPCC [C. B. FIELD, V BARROS, et al. (eds.)], *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, 2012, p. 5.

l'adattamento a livello interno²⁷. Tali misure possono spaziare dalla gestione delle risorse idriche, all'agricoltura sostenibile, alle stesse attività di prevenzione dei “disastri climatici” e variano significativamente in base allo specifico contesto in cui vengono attuate²⁸. I Paesi sviluppati devono inoltre assicurare sostegno finanziario e tecnologico agli Stati sottosviluppati e maggiormente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, per assisterli nell'aumentare la loro capacità di adattamento²⁹.

La “riduzione del rischio di disastri” comprende invece tutte le attività di prevenzione, mitigazione e preparazione ai disastri – incluso disastri che non sono relazionati al cambiamento climatico come terremoti o disastri di origine industriale³⁰. Esempi di queste attività sono: la ricollocazione di persone e beni lontano da un'area di pericolo (prevenzione); la costruzione di barriere contro il rischio alluvioni (mitigazione); l'attivazione di sistemi di allerta precoce (preparazione)³¹. Alla riduzione del rischio di disastri è dedicato, oltre al Quadro di Sendai nella sua interezza, anche l'Articolo 9 del Progetto di articoli della Commissione, che afferma l'obbligo di ridurre il rischio di disastri attraverso l'adozione di tutte le misure appropriate³².

Le stesse misure di riduzione del rischio di disastri, quando applicate specificamente al rischio di “disastri climatici”, possono essere considerate anche misure di adattamento. In altre parole, le due *policies* sono intrinsecamente connesse ed in parte sovrapponibili³³. È per questo che a seguito dell'adozione dell'Accordo di Parigi e del Quadro di Sendai nel 2015, accademici e professionisti del settore sostengono la necessità di un'attuazione

²⁷ Cfr. Accordo di Parigi, Articolo 7.

²⁸ Per alcuni esempi si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Climate Action: Adaptation to climate change*, al sito internet: https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation_en.

²⁹ Cfr. Accordo di Parigi, in particolare Articoli 7(6), 9, 10, 11.

³⁰ Cfr. ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, 2016.

³¹ Si veda UNDRR, *Disaster risk reduction and disaster risk management*, al sito internet: <https://www.preventionweb.net/disaster-risk/concepts/drr-drm/>.

³² Cfr. ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Rapporto della Commissione di diritto internazionale*, 2016, *Draft Article 9*.

³³ Cfr. J. MERCER, *Disaster risk reduction or climate change adaptation: are we reinventing the wheel?*, «Journal of International Development», 22, 2010.

coerente, allineata e per quanto possibile integrata degli obblighi e degli impegni presi in questi due settori³⁴.

3. *L'integrazione dei diritti umani nel diritto internazionale del cambiamento climatico e nel diritto internazionale dei disastri*

In dottrina è stato già evidenziato come alcune disposizioni della Convenzione quadro sul clima, sebbene non facciano uso del tipico “*rights language*”, disciplinino interessi e principi prossimi alla tutela dei diritti umani, potendosi dunque interpretare come un “*endorsement*” ad alcuni diritti³⁵. Ad esempio, l'Articolo 1 della Convenzione definisce gli effetti avversi del cambiamento climatico come cambiamenti che hanno, tra le altre cose, effetti deleteri significativi sulla salute umana e il benessere. Mentre all'Articolo 6, la Convenzione obbliga gli Stati Parte a promuovere e facilitare l'educazione, l'accesso all'informazione e la partecipazione pubblica in relazione al cambiamento climatico e ai suoi effetti.

Il primo riferimento esplicito ai diritti umani in una Decisione della COP giunge nel 2010, con i *Cancun Agreements* che esortano gli Stati Parte «*[to] fully respect human rights*»³⁶. A seguito di questa prima apertura, ha avuto inizio il negoziato per l'inclusione dei diritti umani nel nuovo trattato internazionale sul clima, che sarebbe stato poi adottato alla COP21 a Parigi. Sollecitati dal lavoro di advocacy di alcuni organi ONU e di alcune ONG specializzate, gli Stati Parte si dimostrarono sin da subito divisi sul tema. Alcuni

³⁴ Si veda tra gli altri: R. LYSTER, R. VERCHICK, *Research Handbook on Climate Disaster Law*, Elgar, 2018; D. A. FARBER, *The Intersection of International Disaster Law and Climate Change Law*, «Yearbook of International Disaster Law» 2(2019), 2021; K. PETERS, L. LANGSTON, ET AL., ‘Resilience’ across the post-2015 frameworks: towards coherence?, 2016, Overseas Development Institute, disponibile al sito internet <https://cdn.odi.org/media/documents/11085.pdf>; T. NATOLI, *Literature review on aligning climate change adaptation (CCA) and disaster risk reduction (DRR)*, IFRC | UCC, 2019, disponibile al sito https://ifrcgo.org/africa/img/disaster-law/resources/20191208_CCA_DRR_Review_.pdf.

³⁵ Cfr. L. RAJAMANI, *Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond* in J. H. KNOX AND R. PEJAN (EDS.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, 2018, p. 240.

³⁶ Cfr. COP CONVENZIONE QUADRO SUL CLIMA, *Decision 1/CP.16*, UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1, marzo 2011, para 8.

Stati, come Costa Rica, Cile e altri membri della *Asociación Independiente de América Latina y el Caribe*, sostenevano l'inclusione di un riferimento esplicito ai diritti umani nella parte operativa del trattato, in particolare all'Articolo 2. Altri Stati sono invece notoriamente restii ad inserire riferimenti ai diritti umani in trattati internazionali³⁷. Il compromesso raggiunto fu quello di includere un riferimento ai diritti umani nel preambolo dell'Accordo: «*Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development*». Il significato e il valore di questo paragrafo sono stati ampiamente dibattuti in dottrina³⁸. In via generale, il riferimento ai diritti umani, seppur di per sé estremamente importante, appare assai circoscritto. Stando ad un'interpretazione letterale del testo, la tutela dei diritti umani risulta considerata esclusivamente in rapporto all'adozione di misure di contrasto al cambiamento climatico, e non ai suoi effetti *tout court*. Inoltre, il testo non utilizza la tripartizione, oramai accettata, del rispettare, proteggere e realizzare (*respect, protect and fulfil*) i diritti umani, alla quale si preferisce un generico «*respect, promote and consider*». Inoltre, si fa riferimento ai «rispettivi obblighi» degli Stati Parte, chiarendo che l'Accordo di Parigi non può dar vita a nuovi obblighi in materia di tutela dei diritti umani. Infine, nella lista, certamente non esaustiva, dei diritti esplicitamente menzionati nel testo si trova anche il diritto allo sviluppo. Tale diritto può anche essere interpretato come il diritto dei Paesi meno sviluppati e degli individui che vi abitano di perseguire lo sviluppo “malgrado” alcune limitazioni derivanti dalle politiche di contrasto al cambiamento climatico.

Come nel caso del diritto internazionale sul clima, anche i primi strumenti universali in materia di gestione dei disastri non contengono espliciti riferimenti ai diritti umani³⁹.

³⁷ Cfr. B. MAYER, *Human Rights in the Paris Agreement*, «Climate Law» 109, 2016.

³⁸ Si veda tra gli altri: B. MAYER, *Human Rights in the Paris Agreement*, 2016; L. RAJAMANI, *Human Rights in the Climate Change Regime*, 2018; S. ATAPATTU, *Climate Change, Human Rights, and COP 21*, in «Georgetown Journal of International Affairs», 2, 2016.

³⁹ Si veda *supra* nota 16.

La prima menzione giunge nel 2015 – stesso anno dell’adozione dell’Accordo di Parigi – con il Quadro di Sendai. I diritti umani sono menzionati nei “principi guida” del Quadro. Il paragrafo 19 (c) recita: «*[m]anaging the risk of disasters is aimed at protecting persons and their property, health, livelihoods and productive assets, as well as cultural and environmental assets, while promoting and protecting all human rights, including the right to development*». Anche in questo caso è stato notato come, malgrado dall’importante paragrafo emerga chiaramente l’approccio “*people-centred*” del Quadro di Sendai, il riferimento ai diritti umani risulti assai vago, senza specificare quali diritti rilevino e a quali obblighi gli Stati debbano adempiere⁴⁰. Inoltre, in questo caso l’unico diritto ad essere esplicitamente menzionato nel testo è proprio il diritto allo sviluppo, la cui interpretazione, come già notato, è controversa.

A seguito dell’adozione dell’Accordo di Parigi e del Quadro di Sendai nel 2015, l’attenzione degli osservatori si è spostata sul ruolo che i diritti umani possono assumere nell’attuazione di questi due strumenti. Per quanto riguarda il cambiamento climatico, l’attenzione è rivolta al c.d. “*Paris Rulebook*”, ossia le linee guida di attuazione dell’Accordo di Parigi elaborate da alcuni *subsidiary bodies* e adottato, quasi nella sua interezza, alla COP24 di Katowice nel dicembre 2018⁴¹. La dottrina ha recentemente dimostrato come l’integrazione dei diritti umani nel *Paris Rulebook* non possa essere considerata soddisfacente⁴². Dalla pianificazione e attuazione di azioni di mitigazione o adattamento, alla finanza climatica, ai meccanismi di monitoraggio e valutazione, il

⁴⁰ Cfr. M. HESSELMAN, *Access to Disaster Risk Information, Early Warning and Education: Implementing the Sendai Framework through Human Rights Law*, in K.L.H. SAMUEL, M. ARONSSON-STORRIER, K.N. BOOKMILLER (EDS.), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge University Press, 2019.

⁴¹ Cfr. COP CONVENZIONE QUADRO SUL CLIMA, *Report of the Conference of the Parties on its twenty-fourth session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*, UN Doc. FCCC/CP/2018/10/Add.1, Part Two e COP CONVENZIONE QUADRO SUL CLIMA (serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement), *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of its first session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1. Si veda anche: S. DUYCK, E. LENNON, W. OBERGASSEL, A. SAVARESI, *Human Rights and the Paris Agreement’s Implementation Guidelines: Opportunities to Develop a Rights-based Approach*, «Carbon & Climate Law Review», 12, 2018.

⁴² Cfr. C.T. ANTONIAZZI, *What Role for Human Rights in the International Climate Change Regime? The Paris Rulebook Between Missed and Future Opportunities*, «Diritti umani e diritto internazionale», 2, 2021.

rispetto e la protezione dei diritti umani non ricevono la considerazione appropriata. Il *Paris Rulebook* è stato completato alla COP26 di Glasgow, dove gli Stati Parte hanno raggiunto il consenso sulla creazione e gestione di meccanismi cooperativi, innanzitutto di mercato, per la riduzione delle emissioni⁴³. Sarà fondamentale valutare attentamente in che misura i diritti umani saranno tenuti in considerazione nell'attuazione di questi meccanismi. Alcuni progetti finanziati dal meccanismo precedente (il *Clean development mechanism* istituito dal Protocollo di Kyoto) hanno infatti generato impatti sociali non trascurabili⁴⁴.

Per quanto riguarda la gestione dei disastri, a partire dal 2016, il Segretario generale ha riportato in una serie di rapporti all'Assemblea generale delle Nazioni unite lo stato dell'arte nell'implementazione del Quadro di Sendai⁴⁵. In questi rapporti, il Segretario sostiene la necessità di un «*inclusive and participatory human rights-based approach*» all'elaborazione, attuazione e valutazione delle strategie di riduzione del rischio dei disastri⁴⁶. Allo stesso tempo, tuttavia, il Segretario sottolinea le difficoltà di mettere in pratica tale approccio, considerando, ad esempio, che i dati sul rischio di disastri disaggregati per reddito, sesso, età, e disabilità non sono ancora disponibili in molti Stati e che senza questi dati è difficile attuare politiche di riduzione del rischio finalizzate alla protezione dei più vulnerabili⁴⁷.

⁴³ Si veda in particolare: COP CONVENZIONE QUADRO SUL CLIMA (serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement), Decisions-/CMA.3 (Advance unedited version): *Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement; Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement; Work programme under the framework for non-market approaches referred to in Article 6, paragraph 8, of the Paris Agreement*, disponibili al sito internet <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021/outcomes-of-the-glasgow-climate-change-conference>.

⁴⁴ Si veda tra gli altri: W. OBERGASSEL, L. PETERSON, ET AL., *Human rights and the Clean Development Mechanism: Lessons Learned from Three Case Studies*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2017.

⁴⁵ Si veda per ultimo ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/76/240, luglio 2021.

⁴⁶ Cfr. ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/74/248, luglio 2019, para 31.

⁴⁷ *Ibid.*, para 23.

Diverso è invece il caso del Progetto di articoli della Commissione. Questo perché lo studio della Commissione si è fin da subito concentrato sul “*rights-based approach*”, e dunque il rapporto tra diritti umani e gestione dei disastri è ampiamente affrontato negli Articoli e nel Commentario⁴⁸. Tuttavia, ciò si deve principalmente al fatto che il Progetto di Articoli non è direttamente negoziato dagli Stati, ma da esperti di diritto internazionale. Peraltro, sul tema non sono affatto mancati dibattito e disaccordo tra i membri della Commissione. Difatti, nella fase di negoziazione del testo, qualche membro della Commissione espresse seri dubbi riguardo ad un approccio ai disastri basato sui diritti umani⁴⁹. Anche se non dichiarato esplicitamente, i dubbi erano presumibilmente legati al fatto che tale approccio potesse portare al riconoscimento di un diritto all’assistenza umanitaria internazionale, che poi si sarebbe di fatto tramutato in un dovere dello Stato colpito da un disastro di accettare tale assistenza. Il Relatore speciale suggerì dunque una soluzione di compromesso, in cui il *rights-based approach* risultasse complementare e non alternativo al più tradizionale approccio *needs-based* e che fosse ad ogni modo adottato «alla luce dei principi della sovranità e del non-intervento»⁵⁰. Tale soluzione di compromesso è rinvenibile nel Commentario degli Articoli, segnatamente all’Articolo 1 e 2⁵¹. L’Articolo 5 è invece interamente dedicato ai diritti umani, e recita: «*[p]ersons affected by disasters are entitled to the respect for and protection of their human rights in accordance with international law*». Importanti riferimenti ai diritti umani sono presenti anche in altri articoli e parti del commentario. Si sottolinea in particolare il commentario al già citato Articolo 9, in cui la Commissione afferma che l’obbligo di ridurre il rischio di disastri si basa, tra le altre cose, sul diritto internazionale dei diritti

⁴⁸ Cfr. R. McDermott, *The Human Rights Approach of the International Law Commission in its Work on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, in F. Zorzi Giustiniani, E. Sommaro, F. Casolari, G. Bartolini, *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Routledge 2018. Sul “rights-based approach” si veda anche *infra* la sezione 4 del presente contributo.

⁴⁹ Cfr. ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Report of the International Law Commission on the Work of Its 61st Session (4 May–5 June and 6 July–7 August 2009)*, UN Doc. A64/10, paras. 159-165. *bis*.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ ASSEMBLEA GENERALE ONU, *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-eight session*, 2016.

umani, specificamente sull'obbligo positivo in capo agli Stati di prendere tutte le misure necessarie per prevenire danni da disastro, come confermato in primo luogo

dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani⁵².

4. *Il cambiamento climatico e i disastri nel diritto internazionale dei diritti umani*

Le principali convenzioni ONU a tutela dei diritti umani non trattano espressamente del rapporto tra questi ultimi e la protezione dell'ambiente, tanto meno del cambiamento climatico. Solo in anni più recenti, specificamente a partire dal 2008, il Consiglio dei diritti umani ha iniziato ad adottare risoluzioni sul cambiamento climatico e a richiedere rapporti sul tema, segnatamente da parte dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani e del Relatore speciale sui diritti umani e l'ambiente⁵³. Nel corso di una decade, questi – ed altri simili – organismi ONU hanno progressivamente fatto luce sugli obblighi di protezione dei diritti umani in capo agli Stati in relazione al cambiamento climatico⁵⁴. Da un esame di questi numerosi rapporti, si distinguono: obblighi sostanziali di tutela dei diritti umani dagli impatti del cambiamento climatico e, in particolare, di protezione dei gruppi più vulnerabili; obblighi procedurali quali garantire l'accesso all'informazione e la partecipazione al *decision-making* in relazione alle politiche di contrasto al cambiamento climatico; e obblighi di cooperazione internazionale, specialmente di

⁵² *Ibid.*, p. 43

⁵³ Le risoluzioni del Consiglio dei diritti umani sono disponibili al sito internet <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Resolutions.aspx>, a partire dalla prima Risoluzione 7/23 del marzo 2008. I rapporti dell'Ufficio dell'Alto Commissario sono disponibili al sito internet <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Reports.aspx>, a partire dal primo rapporto del gennaio 2009, UN Doc. A/HRC/10/61. I rapporti del Relatore speciale sui diritti umani e l'ambiente sono disponibili al sito internet <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/AnnualReports.aspx>, si veda in particolare UN Doc. A/HRC/31/52 del febbraio 2016 e UN Doc. A/74/161 del luglio 2019.

⁵⁴ In dottrina, sul rapporto tra cambiamento climatico e diritti umani, si vedano tra gli altri: S. HUMPHREYS (ED.), *Human rights and climate change*, Cambridge University Press, 2009; J. H. KNOX, *Climate change and human rights law*, «Virginia Journal of International Law», 50, 2010; A. SAVARESI, *Climate Change and Human Rights: Fragmentation, Interplay and Institutional Linkages*, in S. DUYCK, S. JODOIN, AND A. JOHL (EDS.), *Routledge Handbook on Human Rights and Climate Governance*, Routledge, 2018; M. WEWERINKE-SINGH, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Hart Publishing, 2019.

supporto e assistenza ai Paesi meno sviluppati e maggiormente vulnerabili, che emergono in particolar modo dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali⁵⁵. Solo in misura minore o marginale, questi documenti trattano dell’impatto che alcune azioni di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico possono avere sul godimento dei diritti umani. Esempi in questo ambito includono il possibile effetto della produzione di agro-combustibili sul diritto al cibo e le implicazioni dei programmi ONU di riduzione delle emissioni dalla deforestazione e degradazione delle foreste (UN-REDD) sui diritti alla terra e alle risorse naturali dei popoli indigeni⁵⁶.

Il disastro come situazione di emergenza è, al contrario, un contesto con cui i trattati a tutela dei diritti umani devono rapportarsi fin da subito. Da un lato, gli Stati sono tenuti a garantire un livello minimo accettabile di tutela in qualsiasi contesto, incluso in situazioni di disastro⁵⁷. Dall’altro lato, i trattati sui diritti umani prevedono la possibilità per gli Stati Parte di limitare i diritti individuali attraverso due principali meccanismi. In primo luogo, i trattati riconoscono allo Stato la possibilità di imporre limitazioni ordinarie ad alcuni diritti, poste determinate condizioni. La severità di tali limitazioni dipenderà dal contesto, e dunque queste potranno essere più rigide in un contesto di emergenza come, appunto, un disastro. Il secondo meccanismo è quello della deroga, ovvero la possibilità, prevista da alcuni trattati a tutela dei diritti umani, di introdurre limitazioni straordinarie ai diritti individuali quando la situazione di emergenza è tale da mettere a repentaglio “la vita della nazione”⁵⁸. Qui si è di fronte, dunque, ad un esempio di potenziale “contrapposizione” tra la gestione dei disastri e la tutela dei diritti individuali, che è però risolta dai trattati stessi.

⁵⁵ Cfr. Patto sui diritti economici, sociali e culturali, adottato il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976, *United Nations Treaty Series*, 993, p. 3.

⁵⁶ Cfr. UN Doc. A/HRC/10/61.

⁵⁷ Si veda ad esempio: COMITATO PER I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *General Comment n.3: The Nature of States Parties’ Obligations (Article 2)*, UN Doc. E/1991/23, dicembre 1990, para 10.

⁵⁸ Cfr. E. SOMMARIO, *Stati d’emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Giappichelli, 2018. Si vedano, specificamente su limitazioni ordinarie e straordinarie dei diritti umani in situazioni di disastro: E. SOMMARIO, *Derogations from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters*, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (EDS.), *International Disaster Response Law*, Springer, 2012; E. SOMMARIO, *Limitation and Derogation Provisions in International Human Rights Law Treaties and Their Use in Disaster Settings*, in F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI, *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Routledge, 2018.

È invece su un rapporto sinergico tra la tutela dei diritti umani e la gestione dei disastri che si fonda il c.d. *human rights-based approach to disasters*. Questa formula è utilizzata in una serie di rilevanti documenti internazionali, a partire dalle *Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters* del 2006 (è del 2011 la seconda versione), il Rapporto annuale del Relatore speciale sulle *Internally Displaced Persons* (IDPs) del 2009, e il Report dell'*Advisory Committee* del Consiglio dei diritti umani in merito alla «*promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations*» del 2015⁵⁹. Discostandosi dal tradizionale approccio *needs-based* all'assistenza umanitaria, l'approccio *rights-based* si fonda sull'idea che gli individui colpiti da un disastro non debbano essere considerati come passivi beneficiari di benevolenza e carità, ma come titolari di diritti, che possono essere rivendicati nei confronti delle autorità pubbliche responsabili. Pilastri del *rights-based approach* diventano dunque la partecipazione, la non-discriminazione e la protezione attiva dei più vulnerabili, e la *accountability*⁶⁰.

Oltre al Consiglio dei diritti umani e a varie procedure speciali, anche gli organismi di monitoraggio dei trattati a tutela dei diritti umani hanno progressivamente affrontato il rapporto tra cambiamento climatico, disastri e diritti umani nei loro autorevoli documenti. Il Comitato per i diritti umani, meccanismo di monitoraggio del Patto sui diritti civili e

⁵⁹ Cfr. CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI, *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, Walter Kälin, *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, UN Doc. A/HRC/4/38/Add.1, gennaio 2006; *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons*, Walter Kälin, *Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, UN Doc. A/HRC/16/43/Add.5, gennaio 2011; *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, UN Doc. A/HRC/10/13, marzo 2009; *Promotion and Protection of Human Rights in Post-Disaster and Post-Conflict Situations*, UN Doc. A/HRC/RES/22/16, aprile 2013.

⁶⁰ In dottrina sul "rights-based approach" e disastri: W. KÄLIN, *The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters*, «German Yearbook of International Law», 55, 2012; D. CUBIE, M. HESSELMAN, *Accountability for the Human Rights Implications of Natural Disasters: A Proposal for Systemic International Oversight*, «Netherlands Quarterly of Human Rights», 33, 2015; K. CEDERVALL LAUTA, *Human Rights and 'natural' disasters*, in S. C. Breau, K. L. H. Samuel, *Research Handbook on Disasters and International Law*, Elgar, 2016; E. SOMMARIO, S. VENIER, *Human rights law and disaster risk reduction*, «Questions of International Law», Zoom-in 49, 2018; F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI, *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Routledge, 2018.

politici, ha adottato nel 2018 il Commento generale n.36 sul diritto alla vita⁶¹. Nel Commento, il Comitato osserva che il cambiamento climatico, insieme al degrado ambientale e allo sviluppo non sostenibile, costituisce una delle più serie minacce al godimento del diritto alla vita per le presenti e future generazioni⁶². Il Comitato afferma quindi che: «*the obligations of States parties under international environmental law should thus inform the contents of article 6 of the Covenant and the obligation of States parties to respect and ensure the right to life should also inform their relevant obligations under international environmental law*»⁶³. È evidente che questo paragrafo promuova, in modo estremamente chiaro, un rapporto sinergico tra gli obblighi di tutela dei diritti umani e di protezione dell'ambiente. Tra le altre cose, lo stesso Commento incita gli Stati Parte al Patto ad adottare adeguate misure di preparazione e risposta ai disastri (di origine naturale o antropica), che rischiano di minacciare il godimento del diritto alla vita⁶⁴.

Considerando che alcuni tra i diritti economici, sociali e culturali, quali i diritti al cibo, all'acqua e alla salute, sono particolarmente minacciati dal cambiamento climatico e dai disastri, il Comitato preposto alla tutela di tali diritti ha avuto molteplici opportunità per affrontare la questione. In particolare, a partire dal 2008, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha preso ad esame il cambiamento climatico nelle proprie Osservazioni conclusive sui rapporti degli Stati Parte al Patto⁶⁵. Il Comitato si è concentrato principalmente sulla riduzione delle emissioni climalteranti da parte degli Stati maggiormente sviluppati, contestando lo smoderato utilizzo di combustibili fossili, del carbone e del *fracking* e promuovendo invece l'impiego di fonti di energia rinnovabile⁶⁶. Lo stesso Comitato si è però occupato anche di adattamento al

⁶¹ COMITATO PER I DIRITTI UMANI, *General Comment n.36 on the right to life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36, ottobre 2018.

⁶² *Ibid.*, para 62.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, para 26.

⁶⁵ Le Osservazioni conclusive sono consultabili tramite l'*UN Treaty Body Database* al sito internet https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en.

⁶⁶ Si vedano ad esempio: COMITATO PER I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Concluding observations: the Netherlands*, UN Doc. E/C.12/NLD/CO/6, luglio 2017; CESCR, *Concluding observations: Germany*, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6, ottobre 2018; *Concluding observations: Argentina*, UN Doc. E/C.12/ARG/CO/4, ottobre 2018.

cambiamento climatico e riduzione del rischio di disastri, ad esempio sollecitando alcuni Stati Parte a fare in modo che le misure adottate per far fronte a questi rischi fossero formulate sulla base dei diritti umani e con la partecipazione attiva delle comunità colpite e della società civile⁶⁷.

Chiaramente, anche i comitati volti alla tutela dei gruppi considerati particolarmente vulnerabili, che sono poi anche i più colpiti dagli effetti del cambiamento climatico e dai disastri, si sono molto impegnati su questi temi. Il Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne ha adottato nel 2018 una Raccomandazione generale su *Disaster risk reduction in the context of climate change*, con lo scopo di guidare gli Stati Parte alla Convenzione nell'attuazione degli obblighi rilevanti per la riduzione del rischio di disastri e al cambiamento climatico⁶⁸. Il Comitato sollecita gli Stati ad assicurarsi che le misure adottate in questi settori siano *gender responsive* e rispettose dei principi di non discriminazione, partecipazione, *accountability* e accesso alla giustizia⁶⁹. Anche il Comitato per i diritti del fanciullo è stato particolarmente attivo su cambiamento climatico e disastri. Nelle proprie Osservazioni conclusive, il Comitato è sceso sempre più nei dettagli delle misure che devono essere adottate per proteggere i bambini dai rischi connessi al cambiamento climatico e ai disastri. Ad esempio, il Comitato ha sollecitato gli Stati Parte a: raccogliere dati disaggregati che mostrino i maggiori rischi per i bambini dovuti al cambiamento climatico e ai disastri; aumentare la sicurezza delle infrastrutture scolastiche a fronte degli effetti del cambiamento climatico e dei disastri; incorporare strategie "*child-specific*" e "*child-sensitive*" nei propri piani nazionali di prevenzione e preparazione ai disastri e di adattamento al cambiamento climatico⁷⁰. La Convenzione sui

⁶⁷ Si veda ad esempio: COMITATO PER I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Concluding observations: Bangladesh*, UN Doc. E/C.12/BGD/CO/1, aprile 2018; *Concluding observations: Cabo Verde*, UN Doc. E/C.12/CPV/CO/1, October 2018.

⁶⁸ COMITATO PER L'ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE CONTRO LE DONNE, *General Recommendation N.37 on 'Disaster risk reduction in the context of climate change*, UN Doc. CEDAW/C/GC/37, febbraio 2018. Si veda anche: M. MAYRHOFFER, *Gender (In)equality, Disaster and Human Rights - the CEDAW Committee and General Recommendation No. 37*, «Yearbook of International Disaster Law», 1, 2020.

⁶⁹ *Ibid.*, para 43.

⁷⁰ Si veda ad esempio: COMITATO PER I DIRITTI DEL FANCIULLO, *Concluding observations: Niger*, UN Doc. CRC/C/NER/CO/3-5, novembre 2018, para 36; *Concluding observations: Solomon islands*, UN Doc. CRC/C/SLB/CO/2-3, febbraio 2018, paras 42-43; *Concluding observations: Tonga*, UN Doc.

diritti delle persone con disabilità è invece l'unico trattato ONU di tutela dei diritti umani a far espressa menzione dei disastri⁷¹. All'Articolo 11, la Convenzione afferma l'obbligo per gli Stati Parte di prendere tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluso il verificarsi di «*natural disasters*»⁷². Il Comitato di monitoraggio della Convenzione ha dunque avuto modo di occuparsi di questo tema in svariate Osservazioni conclusive, ad esempio raccomandando agli Stati di elaborare specifiche strategie per includere la protezione delle persone con disabilità nei piani nazionali di risposta alle emergenze e ad organizzare training per i membri del personale soccorritore al fine di prepararli a far fronte ai bisogni delle persone con disabilità in situazione di disastro⁷³.

Infine, agli sviluppi in merito alla relazione tra cambiamento climatico e diritti umani a livello internazionale ha fatto seguito anche l'utilizzo dei diritti umani come argomento giuridico in azioni legali finalizzate a vincolare attori statali e non-statali a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra e migliorare le proprie politiche climatiche (c.d. *climate change litigation*)⁷⁴. Se questo tipo di contenzioso ha finora avuto luogo principalmente

CRC/C/TON/CO/1, luglio 2019; *Concluding observations: Mozambique*, UN Doc. CRC/C/MOZ/CO/3-4, novembre 2019.

⁷¹ Sulla Convenzione si veda: G. GIOFFREDI, *Diritti delle persone con disabilità: Convenzione delle Nazioni Unite e ruolo svolto dal Consiglio dei diritti umani*, «Eunomia», 2, 2020.

⁷² Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, 13 dicembre 2006, entrata in vigore 3 maggio 2008, *United Nations, Treaty Series*, 2515, p.3.

⁷³ Si veda ad esempio: COMITATO PER I DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, *Concluding Observations: Australia*, UN Doc. CRPD/C/AUS/CO/1, ottobre 2013, para 23; COMITATO PER I DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, *Concluding Observations: Azerbaijan*, UN Doc. CRDP/C/AZE/CO/1, maggio 2014, para 25.

⁷⁴ Si veda, tra gli altri: M. GOLNARAGHI, J. SETZER, *Climate Change Litigation: Insights into the evolving global landscape. Research report*, Geneva Association, disponibile al sito internet <https://www.genevaassociation.org/research-topics/climate-change-and-emerging-environmental-topics/climate-litigation>; J. PEEL, H. M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, «Transnational Environmental Law», 37, 2018; E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, «Diritti umani e diritto internazionale», 1, 2019; S. CASSELLA, *Responsabilite(s) de l'Etat pour le Risque Global Lie aux Changements Climatiques*, «Revue Général de Droit International Public», 2, 2019; A. SAVARESI, J. SETZER, *Mapping the Whole of the Moon: An Analysis of the Role of Human Rights in Climate Litigation*, SSRN, 2021, disponibile al sito internet www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3787963; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, *Ordine internazionale e diritti umani*, «Ordine internazionale e diritti umani» 2020; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: Sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, «Ordine internazionale e diritti umani», 2021; R. LUPORINI, *The 'Last Judgment': Early*

dinanzi a corti interne, anche i comitati ONU a tutela dei diritti umani hanno avuto modo di pronunciarsi su due “casi climatici”⁷⁵. Nel reclamo individuale *Teitiota c. Nuova Zelanda*, un cittadino del Kiribati si è rivolto al Comitato per i diritti umani a seguito del rigetto, da parte delle autorità neozelandesi, della sua richiesta di asilo, motivata dai pericoli che l’innalzamento del livello del mare – dovuto al cambiamento climatico – avrebbe posto al godimento del suo diritto alla vita nel Paese di origine⁷⁶. In *Sacchi et al. c. Argentina et al.*, sedici giovani attivisti climatici di differenti nazionalità hanno sottomesso all’attenzione del Comitato per i diritti del fanciullo un reclamo individuale contro ben cinque Stati la cui inazione climatica stava violando, a parere dei ricorrenti, i loro diritti alla vita e alla salute⁷⁷. Entrambi i ricorsi sono stati rigettati; il primo nel merito, segnatamente perché, a parere del Comitato, il ricorrente non è riuscito a dimostrare che la situazione di pericolo nel suo Paese di origine comportasse un rischio specifico e distinto per il godimento del suo diritto alla vita, e il secondo per mancato esaurimento dei ricorsi interni⁷⁸. Tuttavia, in dottrina è stato ben evidenziato come nelle due pronunce entrambi i comitati confermino ulteriormente che gli obblighi di tutela dei diritti umani comprendono il dovere di agire per contrastare il cambiamento climatico⁷⁹.

reflections on upcoming climate litigation in Italy, «Questions of International Law», Zoom-in 77, 2021; R. LUPORINI, A. KODIVERI, *The role of human rights bodies in climate litigation*, Working Paper, EUI Law, 12, 2021 disponibile al sito internet: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/72765>.

⁷⁵ A livello regionale, almeno quattro ricorsi individuali in materia di cambiamento climatico sono stati presentati alla Corte europea dei diritti umani, che li ha comunicati ai rispettivi Stati convenuti ed ha garantito loro una procedura prioritaria. I vari “casi climatici” sono accessibili attraverso due database, curati rispettivamente dal *Sabin Center for Climate Change Law*: <http://climatecasechart.com/?cn-reloaded=1> e dal *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*: <https://climate-laws.org>.

⁷⁶ COMITATO PER I DIRITTI UMANI, *Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda*, UN Doc CCPR/C/127/D/2728/2016, 24 ottobre 2019.

⁷⁷ COMITATO PER I DIRITTI DEL FANCIULLO, *Chiara Sacchi et al. c. Argentina*, UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019, 22 settembre 2021.

⁷⁸ I motivi dei due rigetti sono stati accuratamente esaminati qui: E. SOMMARIO, *When Climate Change and Human Rights Meet A Brief Comment to the UN Human Rights Committee’s Teitiota Decision*, «Questions of International Law», Zoom-in 77, 2021; M. LA MANNA, *Cronaca di una decisione di inammissibilità annunciata: La petizione contro il cambiamento climatico Sacchi et al. c. Argentina et al. non supera il vaglio del comitato sui diritti del fanciullo*, «SidiBlog», disponibile al sito internet <http://www.sidiblog.org/2021/11/15/cronaca-di-una-decisione-di-inammissibilita-annunciata-la-petizione-contro-il-cambiamento-climatico-sacchi-et-al-c-argentina-et-al-non-supera-il-vaglio-del-comitato-sui-diritti-del-fanciullo/>.

⁷⁹ *Ibid.* Si veda anche: F. MUSSI, *Cambiamento climatico, migrazioni e diritto alla vita: le considerazioni*

5. *Considerazioni conclusive*

I disastri connessi al cambiamento climatico sono in continuo aumento e il loro impatto sul godimento dei diritti umani è sempre più evidente. A fronte di questa importante sfida, con il presente contributo si è voluto indagare come il rapporto tra il contrasto al cambiamento climatico, la gestione dei disastri e la tutela dei diritti umani abbia trovato sviluppo nel diritto internazionale contemporaneo.

Da un lato, il contributo dimostra come da un rapporto sinergico tra tre distinti regimi di diritto internazionale (diritto internazionale del clima, dei disastri e dei diritti umani) scaturiscano obblighi e impegni tra loro assimilabili, a cui gli Stati sono chiamati ad ottemperare. Segnatamente, dalle disposizioni attinenti all'adattamento al cambiamento climatico e alla riduzione del rischio di disastri deriva l'obbligo di elaborare ed adottare a livello interno misure del tutto affini. Inoltre, gli Stati sviluppati hanno l'obbligo di sostenere i Paesi meno sviluppati affinché essi migliorino le proprie capacità di adattamento e resilienza. Tali obblighi trovano conferma nel diritto internazionale dei diritti umani, che riesce, inoltre, ad integrare nell'azione di contrasto al cambiamento climatico e di prevenzione e risposta ai disastri importanti principi e standard di tutela, ad esempio in merito alla protezione degli individui e dei gruppi più vulnerabili e, possibilmente, ad offrire sedi per l'affermazione giurisdizionale e semi-giurisdizionale di tali obblighi.

Dall'altro lato, il contributo evidenzia anche come gli Stati si siano dimostrati finora diffidenti nel dare spazio e riconoscimento ai diritti umani negli strumenti internazionali dedicati al cambiamento climatico e ai disastri. Per giunta, sono state identificate diverse possibilità di "conflitto" tra la tutela dei diritti umani e l'azione climatica o la gestione dei disastri. È stato notato che alcune specifiche attività di contrasto al cambiamento

del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda, in «Rivista di Diritto internazionale», 2020; C. BAKKER, 'Baptism of fire?' *The first climate case before the UN Committee on the Rights of the Child*, «Questions of International Law», Zoom-in 77, 2021.

climatico, come quelle relative alla conservazione delle foreste, hanno avuto serie implicazioni per i diritti dei membri di comunità particolarmente vulnerabili e che, in situazione di disastro, limitazioni ordinarie e straordinarie possono comprimere, in una certa misura, il godimento di diversi diritti umani.

La mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico e la prevenzione e risposta ai disastri ad esso connessi sono attività sempre più imprescindibili per garantire una effettiva protezione dei diritti umani. Allo stesso tempo, l'accelerazione della transizione verso una società a zero emissioni e sempre più resiliente può a sua volta avere un impatto considerevole sul godimento di alcuni diritti, non solo il diritto allo sviluppo, ma anche il diritto al lavoro e all'energia. Occorrerà dunque assicurarsi che la transizione avvenga nella maniera più equa e giusta possibile e che gli individui e i gruppi maggiormente vulnerabili siano adeguatamente tutelati.

GIUSEPPE GIOFFREDI

UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Donne, pace e sicurezza: a vent'anni dalla "The Women, Peace and Security Agenda (WPS Agenda)" delle Nazioni Unite.

Abstract: *The Women, Peace and Security ("WPS") agenda was formally initiated by the landmark UN Security Council Resolution 1325 (2000), which was adopted on 31 October 2000. UNSCR 1325 affirmed the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peace-building initiatives. The WPS agenda rests on four pillars: prevention, participation, protection and relief and recovery. In the years since the adoption of UNSCR 1325, the UN Security Council has adopted nine more resolutions on women, peace and security, in order to provide a detailed guidance on specific aspects related to war and its impact on women, addressing different issues such as sexual and gender-based violence, human trafficking and the gendered aspects of peacekeeping efforts. The aim of this paper is thus to scrutinize the different status of women in the contest of conflicts: as victims and as active actors in peace processes.*

Keywords: United Nations; WPS agenda; peace-building; war; women; conflicts; women's rights; victims; peace processes.

1. Introduzione

La fine del periodo della Guerra fredda è stata accolta in gran parte del mondo come l'inizio di un 'nuovo ordine mondiale' che avrebbe dovuto portare libertà e prosperità a tutti i popoli. Lo *status quo*, però, sembra contravvenire nettamente a quanto propugnato in riferimento a un 'nuovo ordine mondiale' quale portatore di prosperità, pace, libertà e diritti universali: la pace e i diritti umani sono negati ogni giorno a causa delle decine di guerre che affliggono l'umanità.

Tutti i conflitti che negli ultimi anni hanno causato il maggior numero di vittime e sono stati scenario di crimini di immane portata, erano qualificabili come *intra-state conflicts*. Queste 'nuove guerre' nascono da evidenti crisi della sovranità statale e si segnalano per essere condotte non tanto da eserciti regolari quanto da bande 'private'. Una caratteristica dominante e drammatica di queste 'guerre senza fronte' è il coinvolgimento, in termini di feriti e di morti, non tanto dei combattenti e dei militanti, quanto dei civili inermi e soprattutto di bambini e donne.

La situazione attuale, dunque, non lascia molto spazio all'ottimismo: le illusioni, successive alla caduta del Muro di Berlino, di un 'nuovo ordine mondiale' sono gradualmente crollate e gli obiettivi di pace sperati appaiono ancora più lontani di un tempo. Anzi, è probabile che conflitti e crisi, regionali e interni, diventino ancora più frequenti, come gli eventi di questi ultimi mesi stanno palesemente dimostrando. Presumibilmente, ci saranno sempre meno conflitti regionali ad alta intensità, mentre i conflitti definiti 'a bassa intensità', che non per questo sono meno cruenti, continueranno a essere all'ordine del giorno.

2. Le "nuove guerre"

Il mondo è continuamente attraversato da centinaia di guerre, in una «geografia di orrore, morte e disperazione, che ha come elemento caratteristico quello di colpire prevalentemente bambini, donne e anziani»¹. Quando si utilizza la definizione 'nuove guerre' il rimando a M. Kaldor è d'obbligo. La Kaldor, nel suo ormai imprescindibile volume *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, delinea efficacemente il concetto di nuove guerre. «"Nuove", per distinguerle dalle concezioni della guerra ereditate da epoche precedenti [...]. "Guerre", per sottolineare la loro natura politica, anche se [...] questo nuovo tipo di violenza rende sempre meno chiare le tradizionali distinzioni tra guerra (di solito definita come violenza tra Stati o tra gruppi politici organizzati, per motivi politici), crimine organizzato (la violenza di gruppi privati organizzati per scopi privati, in genere di natura economica) e violazione su larga scala dei diritti umani (la violenza di Stati o di gruppi politici organizzati contro gli individui)»².

La stragrande maggioranza delle guerre combattute dopo l'ultimo conflitto mondiale sono dunque state deflagrazioni belliche intestine, classificate soprattutto come conflitti per il controllo del governo, di porzioni di territorio oppure come etno-nazionali. Le guerre tradizionali sono diventate un'eccezione rispetto alla regola costituita, appunto, da

¹ I. Papanicopolu, T. Scovazzi (a cura di), *Quale diritto nei conflitti armati?*, Milano, 2006, p. VII.

² M. Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Stanford, 1999, pp.11-12.

quelle che M. Kaldor definisce ‘nuove guerre’, le quali non reggono più il confronto con i modelli delineatisi nelle epoche precedenti.

Una delle caratteristiche delle nuove guerre, che esplodono in contesti di accentuata delegittimazione delle istituzioni, è il profilo relativamente basso in cui spesso la violenza si mantiene. Altri elementi peculiari che le distinguono dalle guerre tradizionali sono: il protagonismo di attori non statali, come milizie e formazioni paramilitari, nonché la particolarità degli scopi, dei metodi di combattimento e delle modalità di finanziamento.

In questi conflitti molto spesso non si assiste allo scontro fra eserciti regolari, fra unità gerarchiche organizzate verticalmente, ma fra un’ampia gamma di gruppi che vanno dalle residue forze armate ufficiali ormai in decadenza alle milizie paramilitari (gruppi autonomi stretti intorno a un leader) e ai gruppi mercenari, dalle vere e proprie bande di criminali alle forze di polizia e alle unità di autodifesa (composte da volontari che cercano di difendere il territorio di appartenenza) fino ad arrivare, nella eterogeneità dei protagonisti non statali, ai locali ‘signori della guerra’.

Per quanto riguarda gli scopi, le nuove guerre non perseguono gli obiettivi di geopolitica tipici delle guerre tradizionali, ma quelli attinenti alla cosiddetta ‘politica dell’identità’ che concerne la rivendicazione del potere statale muovendo dall’identità etnica, razziale, religiosa, linguistica. I metodi di combattimento, inoltre, sono diversi rispetto a quelli utilizzati nelle guerre tradizionali dove in uno spazio fisico circoscritto, il campo di battaglia, avveniva lo scontro fra eserciti regolari. Le nuove strategie di combattimento si basano in gran parte sulle tecniche della guerriglia, che comportano un’attività militare dispersa e periferica e avente i caratteri della sorpresa, della mobilità e dello scontro non frontale.

Infine, come è decentralizzata l’attività militare, così lo è anche la nuova economia di guerra; i modi di finanziamento, infatti, centralizzati e autarchici nelle grandi guerre del passato, diventano completamente decentralizzati nelle nuove guerre. Nei Paesi coinvolti la produzione interna diminuisce fortemente, gli scambi commerciali vengono interrotti (come anche le entrate fiscali), viene meno qualsiasi sostegno statale.

Altra caratteristica di molti conflitti odierni è la lunga durata: i gruppi combattenti non arrivano quasi mai a disporre dei mezzi necessari per la vittoria decisiva, così che la guerra tende a espandersi nel tempo e nello spazio anche per l'intervento di Paesi terzi che sovvenzionano le parti antagoniste e forniscono loro armi, in modo da protrarre il conflitto e poter sfruttare il commercio illegale delle risorse locali.

Altro aspetto peculiare dei conflitti contemporanei è la loro maggiore pericolosità nei confronti delle popolazioni civili e quindi anche – e soprattutto – nei confronti di bambini e donne. Diviene dunque ordinaria, durante tali conflitti, la pratica di atrocità estreme, come la pulizia etnica, le uccisioni di massa, le deportazioni forzate, la 'contaminazione' attraverso lo stupro sistematico.

La tendenza a evitare le battaglie e a dirigere la violenza contro la popolazione è evidenziata dal rovesciamento della proporzione tra vittime militari e civili. Le 'nuove guerre' si collocano nel punto terminale del processo che vede la fine della netta separazione tra civili e soldati: l'impatto diretto dei conflitti sui civili è progressivamente aumentato, nell'arco temporale che va dal 1945 a oggi, fino a renderli le principali vittime di ogni scontro armato (fino addirittura al 95%, con un perfetto ribaltamento delle proporzioni del passato).

3. Le donne vittime dei conflitti

È pertanto il mutamento radicale degli scenari bellici, di cui si è parlato nel paragrafo precedente, che ha comportato la massiccia inclusione di soggetti prima quasi sempre esclusi da tali scenari. Pur se è vero che nel corso delle guerre sono sempre state commesse violenze sessuali nei confronti delle donne, è proprio con il cambiamento della natura dei conflitti che si è diffuso il ricorso allo stupro come vera e propria arma di guerra, nelle forme dello stupro 'sistematico' o addirittura 'etnico'.

«It is now more dangerous to be a woman than to be a soldier in modern conflict»³. È questa la sconcertante verità dalla quale è necessario prendere le mosse al fine di mettere

³ Maj. Gen. Patrick Cammaert (ex comandante della missione di peacekeeping nella Repubblica Democratica del Congo), *Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military*

in luce l'odierno connotarsi di alcune espressioni di violenza di cui sono vittime donne e bambine, prevalentemente di natura sessuale, quali crimini di diritto internazionale.

Se è infatti vero che nel corso delle guerre spesso sono state commesse violenze sessuali nei confronti di questa fascia di popolazione civile, «è proprio con il cambiamento della natura dei conflitti che si è diffuso il ricorso allo stupro come vera e propria arma di offesa»⁴.

In particolare, i conflitti nella ex Jugoslavia e in Ruanda hanno per primi acceso i riflettori sulle brutali pratiche di violenza perpetrate ai danni di donne e bambine e hanno messo la comunità internazionale di fronte alla non più procrastinabile esigenza di rivedere gli sforzi fatti sino a quel momento per proteggere una parte inerme della popolazione civile coinvolta nei conflitti armati. Una delle più drammatiche conseguenze delle dinamiche delle nuove guerre è, infatti, proprio l'uso 'strategico' di forme brutali di violenza sessuale per conseguire specifici scopi bellici.

Il filone normativo e giurisprudenziale relativo alla repressione penale a livello internazionale della violenza sessuale a danno di donne e bambine rappresenta, dal punto di vista giuridico, un interessante e importante 'luogo di osservazione' della dinamica evolutiva delle norme di diritto penale internazionale sostanziale e processuale.

Il progressivo affermarsi dei diritti umani delle donne e, più in generale della questione di 'genere' nell'agenda internazionale⁵, ha inciso in maniera significativa sullo sviluppo della normativa internazional-penalista concernente la commissione di crimini nei confronti delle donne coinvolte in conflitti, sia internazionali che interni⁶. Tale indagine,

Peacekeepers? Conferenza, maggio 2008, Wilton Park (UK) (disponibile online su www.securitycouncilreport.org).

⁴ Vedi L. Poli, La tutela dei diritti delle donne e la violenza sessuale come crimine internazionale. Evoluzione normativa e giurisprudenziale, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2009, p. 396 ss., spec. p. 402.

⁵ Vedi, tra gli altri, P. Degani, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale* (Quaderno del Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli), n. 1/2000, Padova (www.unipd-centrodirittiumani.it); A. Di Stefano, *Recenti sviluppi in tema di violenza contro le donne*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 4/2010, p. 184 ss.

⁶ Vedi, per tutti, R. Dixon, *Rape as a Crime in International Humanitarian Law*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 697 ss. e D. Mitchell, *The Prohibition of Rape in International Humanitarian Law as a Norm of Jus Cogens: Clarifying the Doctrine*, in *Duke Journal of Comparative International Law*, 2005, p. 219 ss.

però, è troppo ampia per essere analizzata in tale sede e meriterebbe una valutazione autonoma.

Ci occuperemo invece dell'evoluzione dell'intervento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in materia., in quanto tale ambito è molto indicativo dell'aumento dell'interesse della comunità internazionale in tale settore. Anche se è ormai trascorso oltre un ventennio dall'adozione da parte del Consiglio dell'importante risoluzione 1325 su *Donne, Pace e Sicurezza*⁷, questo lasso di tempo non è però stato sufficiente per sradicare il fenomeno della violenza contro le donne e le bambine nel corso dei conflitti armati; a fronte di ciò, ulteriori documenti sono invero intervenuti per cercare quantomeno di rafforzare la tutela di queste 'vittime rosa', esortando gli Stati ad agire prontamente ed efficacemente sui fronti preventivo e repressivo. Si tratta, per prime, delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1820, 1888 e 1960 che hanno, tra l'altro, riconosciuto la violenza sessuale come elemento in grado di esasperare le situazioni conflittuali e ostacolare il ritorno alla pace e la stabilizzazione nella zona di conflitto.

4. La risoluzione del Consiglio di sicurezza 1325 (2000)

Come accennato sopra, il 31 ottobre 2000 il Consiglio di Sicurezza, dopo giorni di intenso dibattito, ha adottato all'unanimità l'innovativa risoluzione 1325 (2000) sul tema *Donne, Pace e Sicurezza*. In essa sono confluite molteplici istanze ed essa si è rivelata l'espressione di diverse prospettive: il perseguimento della protezione dalla violenza

⁷ UN doc. S/RES/1325/2000 del 31 ottobre 2000. Con questo documento, per la prima volta nella storia, la massima autorità politica a livello globale ha riconosciuto la specificità del ruolo, dei bisogni e dell'esperienza delle donne nelle situazioni di guerra e nei processi di pace. Fino ad allora le norme internazionali prevedevano per il tempo di guerra solo la protezione delle norme dettate dal 'diritto di Ginevra' (tema su cui pure sarebbe necessario uno studio autonomo). Sull'evoluzione normativa della proibizione dello stupro in guerra vedi, tra gli altri, K. Campbell, *The Trauma of Justice: Sexual Violence, Crimes Against Humanity and The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, in *Social and Legal Studies*, 13/2004, p. 329 ss.; R. Dixon, *Rape as a Crime in International Humanitarian Law: Where to From Here?*, in *European Journal of International Law*, 13/2002, p. 697 ss.; A. Henry, *The Impossibility of Bearing Witness: Wartime Rape and the Promise of Justice*, in *Violence Against Women*, 16/2010, p. 1098 ss.; D. Liakopoulos, *Il crimine dello stupro nel diritto internazionale penale*, in *Strumentario Avvocati. Rivista di diritto e procedura penale*, 3/2010, p. 4 ss. e 4/2010 p. 14 ss.; J. R. McHenry III, *The Prosecution of Rape under International Law*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2002, p. 1269 ss.; L. Poli, *La tutela dei diritti delle donne e la violenza sessuale come crimine internazionale. Evoluzione normativa e giurisprudenziale*, cit., p. 400 ss.

sessuale; la promozione attiva e la tutela efficace dei diritti delle donne coinvolte nei conflitti come condizione indispensabile alla pacificazione; l'inclusione delle donne nei negoziati di pace per assicurare che una prospettiva 'di genere' influenzi gli accordi di pace.

Nel testo della risoluzione la dimensione di genere è sviluppata lungo tre direttrici, indicate comunemente come l'acronimo '3P': Protezione; Promozione; Partecipazione. La 'protezione' è quella specifica che deve essere offerta alle donne rispetto alle violenze che potrebbero subire in tempo di guerra; la 'promozione' è quella che deve essere fatta dei diritti umani specifici delle donne, parallelamente a quanto previsto in strumenti internazionali quali la Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979; la 'partecipazione' è quella che deve essere garantita alle donne sia rispetto alla possibilità di sedere ai tavoli negoziali, sia di prendere parte alle missioni sul campo e alla ricostruzione, e che permette così di valorizzare le esperienze delle donne nel *peacebuilding* e come mediatrici.

La risoluzione si compone di sei sezioni: la prima affronta il tema della partecipazione delle donne nelle sedi decisionali preposte ad operare per prevenire, gestire e risolvere i conflitti e nelle operazioni di pace; le sezioni centrali sono invece dedicate al richiamo dei diversi strumenti giuridici internazionali in materia di tutela delle donne, ovvero le norme di diritto internazionale umanitario, quelle sui diritti umani e in particolare la CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), le disposizioni a protezione dei rifugiati (in considerazione proprio del fatto che prima, durante e dopo i conflitti circa l'80% di sfollati e rifugiati è rappresentato da donne e bambini) e lo Statuto della Corte penale internazionale, fondamentale per la repressione dei crimini di natura sessuale.

I paragrafi 12-15 della risoluzione entrano nel merito degli strumenti e delle misure d'intervento in settori quali: il disarmo, la smobilitazione e il reinserimento dei combattenti (tra i quali oggi troviamo sempre più spesso donne e bambine), l'assistenza ai rifugiati e la riduzione dell'impatto delle sanzioni adottate dagli organismi internazionali nei confronti delle parti in conflitto sulla popolazione civile. Infine, la parte

conclusiva del testo fornisce utili indicazioni volte a rendere possibile il monitoraggio e l'applicazione della risoluzione all'interno del sistema delle Nazioni Unite.

Quanto all'aspetto della partecipazione delle donne nelle diverse fasi della transizione, nella *post-conflict peacebuilding* e nella ricostruzione delle istituzioni, la risoluzione ha rinvenuto negli Stati gli attori principali per la realizzazione di questo obiettivo. La previsione più innovativa è quella contenuta nel paragrafo 8, il quale indica esplicitamente le sedi decisionali rilevanti ai fini della promozione del coinvolgimento delle donne nei processi di pace, ovvero i tavoli negoziali; un riferimento *ad hoc* è poi fatto anche alle iniziative di pace delle donne locali e ai processi di risoluzione dei conflitti autoctoni.

Il delicato tema della violenza di genere è affrontato nei paragrafi 9-11. In particolare, dopo un richiamo a tutti gli strumenti internazionali a protezione di donne e bambine coinvolte nei conflitti armati, il Consiglio di sicurezza «10. Calls on all parties to armed conflict to take special measures to protect women and girls from gender-based violence, particularly rape and other forms of sexual abuse, and all other forms of violence in situations of armed conflict; 11. Emphasizes the responsibility of all States to put an end to impunity and to prosecute those responsible for genocide, crimes against humanity, and war crimes including those relating to sexual and other violence against women and girls, and in this regard stresses the need to exclude these crimes, where feasible from amnesty provisions». Da un lato, dunque, tutte le parti coinvolte nei conflitti devono adottare misure speciali per prevenire la commissione di stupri e altre violenze sessuali, dall'altro è richiesto agli Stati di agire attivamente per porre fine all'impunità e sottoporre a giudizio i colpevoli di genocidio, di crimini contro l'umanità e crimini di guerra perpetrati ai danni di donne e ragazze.

5. I successivi interventi del Consiglio

Per alcuni anni la risoluzione 1325 (2000) è rimasta l'unico strumento specificamente dedicato alla tematica del ruolo delle donne rispetto alle questioni attinenti alla pace e alla sicurezza. In seguito però, altre risoluzioni sullo stesso argomento hanno contribuito ad arricchire il quadro in materia, integrandolo con previsioni dettagliate su aspetti specifici.

In primo luogo è da menzionare l'importantissima risoluzione 1820 (2008), adottata all'unanimità il 9 giugno 2008, che – espressamente dedicata alla violenza sessuale in aree di conflitto – sancisce definitivamente la violenza di genere come autonoma area tematica.

La consapevolezza di dover affrontare le cause delle violenze sessuali contrastando la subcultura che è all'origine della violenza di genere, è tra gli aspetti di maggiore rilievo della risoluzione in esame. Il testo, inoltre, non esclude il possibile ricorso a sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza per reprimere il fenomeno della violenza sessuale e contempla l'esclusione totale dell'amnistia per i reati di tale natura.

Altri importanti aspetti sui quali il documento si sofferma sono: la necessità di formare in modo specifico gli operatori delle Nazioni Unite sul fenomeno della violenza sessuale; lo sviluppo di meccanismi efficaci di protezione delle donne nei campi rifugiati, coinvolgendo in tale attività le stesse donne; l'indicazione di misure concrete per migliorare l'assistenza alle vittime.

Adeguate attenzione merita anche un successivo intervento da parte del Consiglio di sicurezza in materia di violenza sessuale commessa nel corso di conflitti armati, ovvero la risoluzione 1888 (2009). Adottata il 30 settembre 2009, essa contiene nella premessa la conferma di alcune importanti indicazioni già fornite nella 1820 (2008), ovvero la stretta connessione tra la violenza sessuale come strumento di guerra e la pace e sicurezza internazionali e la necessità di coinvolgere le donne nei processi di pace e nelle decisioni concernenti le misure protettive e riabilitative di donne e bambine vittime di violenze sessuali.

Gli aspetti innovativi di questa risoluzione riguardano il rafforzamento dell'azione di risposta alla violenza e l'esplicita richiesta al Segretario generale di creare nuove strutture dedicate alla violenza di genere nei conflitti tra cui: un team di esperti da inviare in situazioni particolarmente critiche, un rappresentante speciale del Segretario generale per coordinare gli sforzi nella lotta contro la violenza sessuale e un più efficace sistema di

monitoraggio degli abusi e delle violenze commesse, purtroppo, anche dai *peacekeepers*⁸. Per quanto riguarda lo specifico settore della cessazione delle ostilità e degli accordi di pace, un paragrafo della risoluzione è esplicitamente dedicato al tema e prevede che «issues of sexual violence be included in all United Nations-sponsored peace negotiation agendas, and *also urges* inclusion of sexual violence issues from the outset of peace processes in such situations, in particular in the areas of pre-ceasefires, humanitarian access and human rights agreements, ceasefires and ceasefire monitoring, DDR and SSR arrangements, vetting of armed and security forces, justice, reparations, and recovery/development» (par. 17).

Il 5 ottobre 2009, il Consiglio di sicurezza ha poi adottato la risoluzione 1889 (2009), nella quale centrale è l'aspetto della partecipazione delle donne alle attività di prevenzione e risoluzione dei conflitti e al *peacebuilding*. In linea con i precedenti atti adottati, la risoluzione in esame ripercorre le premesse delle ultime due risoluzioni sopra analizzate, e cerca di mettere in rilievo i risultati maggiormente significativi conseguiti sino a quel momento.

Altra risoluzione che rileva in merito all'individuazione dell'azione del Consiglio di sicurezza in materia di crimini di natura sessuale, è la 1960 (2010), adottata il 16 dicembre 2010. Questo atto mantiene l'impianto delle precedenti rispetto alla necessità di continuare a valorizzare e rafforzare la partecipazione femminile nei processi di pacificazione. Un aspetto innovativo del contenuto di questa risoluzione è l'esplicita richiesta al Segretario generale di inserire nel suo successivo rapporto un allegato nel quale fossero indicate le parti «credibly suspected of committing or being responsible for patterns of rape and other forms of sexual violence in situations of armed conflict on the Security Council agenda» (par. 3). Nel rapporto del 13 gennaio 2012 il Segretario generale ha quindi esplicitamente indicato le parti accusate di commettere questi crimini terribili nella Repubblica Centro Africana, in Costa d'Avorio, nella Repubblica

⁸ Vedi S. Dorigo, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 903 ss.; E. Nalin, *I rapporti tra Onu e Stati fornitori dei contingenti nella prevenzione e repressione degli abusi sessuali commessi dai Peace-Keepers*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008.

Democratica del Congo e in Sud Sudan. Nel testo sono inoltre analizzate le situazioni dei diversi Paesi in cui ci sono ‘parties to armed conflict credibly suspected of committing or being responsible for acts of rape or other forms of sexual violence’, ovvero della Colombia, della Costa d’Avorio, della Repubblica Democratica del Congo, della Libia, del Myanmar, della Somalia, del Sud Sudan e della regione del Darfur (Sudan). Sono poi fornite informazioni sugli Stati nei quali occorrono ‘conflict-related sexual violence in post-conflict situations’, ovvero sulla Repubblica Centro Africana, il Ciad, il Nepal, lo Sri Lanka, la Bosnia-Herzegovina, la Liberia, la Sierra Leone e Timor Est. Infine, sono analizzate anche situazioni in Paesi in cui si verificano ‘sexual violence in the context of elections, political strife and civil unrest’ come l’Egitto, la Guinea, il Kenia e la Siria.

In questo rapporto, infine, è possibile individuare elementi utili ai fini della ricostruzione del costante impegno profuso dalle Nazioni Unite per combattere il dramma delle violenze sessuali perpetrate a danno di donne e bambine nel corso di conflitti armati internazionali e interni. In primo luogo rilevano le misure volte a fornire uno specifico training per i *peacekeepers* e per il personale di polizia che opera in zone a rischio (paragrafi 102-103); in secondo luogo, viene ricordato che è in corso di sviluppo un sistema di *early warning* specifico per i crimini in esame; ancora, si rammenta il ruolo centrale che negli accordi di cessate il fuoco e di pace nei quali le Nazioni Unite sono a vario titolo coinvolte, stanno sempre più guadagnando disposizioni *ad hoc* relative alla cessazione immediata delle violenze e alla prevenzione di future violenze.

Dal 2000 ad oggi l’agenda *Women, peace and security*, iniziata con la storica risoluzione 1325, si è dunque infoltita e ampliata nel tempo con le 4 risoluzioni citate a cui si sono aggiunte altre 5 risoluzioni: 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) e 1493 (2019). La risoluzione 2106 (2013) adottata all’unanimità il 24 giugno 2013, è specificamente focalizzata sul tema della violenza sessuale in situazioni di conflitto armato. Il documento aggiunge ulteriori dettagli operativi alle precedenti risoluzioni sul tema e ribadisce la necessità di sforzi più intensi da parte di tutti gli attori, non solo il Consiglio di Sicurezza e le parti di un conflitto armato, ma tutti gli Stati

membri e gli enti delle Nazioni Unite, per l'attuazione dei mandati promananti dal complesso delle risoluzioni sul tema e per la lotta all'impunità per questi crimini.

La risoluzione 2122 (2013) rafforza le misure che consentono alle donne di partecipare alle varie fasi di prevenzione e risoluzione dei conflitti, nonché della ripresa del paese interessato, ponendo agli Stati membri, alle organizzazioni regionali ed alle stesse Nazioni Unite, l'obbligo di riservare seggi alle donne nei tavoli di pace; essa, inoltre, riconosce la necessità di una tempestiva informazione ed analisi dell'impatto dei conflitti armati su donne e ragazze. La risoluzione chiede poi ai responsabili delle missioni di peacekeeping dell'ONU di effettuare valutazioni sulle violazioni dei diritti umani e degli abusi di donne nei conflitti armati e nelle situazioni di post conflitto e richiede alle missioni di peacekeeping di dare risposta alle minacce della sicurezza delle donne in situazioni di conflitto e post conflitto; incoraggia i paesi che contribuiscono alle missioni ad aumentare la percentuale di donne nelle forze armate e nelle forze di polizia in esse impiegate; sottolinea la necessità di continuare gli sforzi per eliminare gli ostacoli che impediscono l'accesso delle donne alla giustizia in situazioni di conflitto o post conflitto.

Queste risoluzioni, unitamente a quelle del 2015 e del 2019 sul medesimo tema (su cui non ci soffermiamo perché necessiterebbero di autonoma e più ampia analisi), costituiscono tutte insieme *l'Agenda per le donne, la pace e la sicurezza*. Esse guidano l'operato della comunità internazionale per promuovere l'uguaglianza di genere e rafforzare la partecipazione, la protezione e i diritti delle donne durante tutto il ciclo dei conflitti, dalla prevenzione di essi alla ricostruzione postbellica.

6. Riflessioni conclusive

Con riferimento ad alcune considerazioni conclusive sul ruolo dell'Italia, possiamo affermare che il nostro Paese riafferma il suo costante impegno nella promozione dell'*empowerment* femminile e dell'uguaglianza di genere. L'Italia ha attivamente sostenuto la risoluzione 1325 fin dalla sua adozione e dedica sforzi e risorse significative alla promozione della partecipazione delle donne ai processi di pace e di mediazione

internazionale, ponendosi all'avanguardia in seno alla comunità internazionale nell'attuazione dell'Agenda "*Donne, Pace e Sicurezza*".

Tale risoluzione, pur se adottata ormai oltre venti anni fa, mantiene intatta la sua attualità e il suo carattere pionieristico: ha incoraggiato un profondo cambiamento di approccio nella visione del ruolo delle donne nei conflitti, sottolineando come esse non siano solo le principali vittime, ma soprattutto le protagoniste nella prevenzione delle crisi, nei processi di pacificazione e nella ricostruzione post-conflitto: è infatti ampiamente documentata la correlazione positiva tra la partecipazione sostanziale delle donne nei processi di pace e le probabilità di raggiungere un accordo inclusivo e duraturo.

L'Italia, ad esempio, ha dedicato particolare attenzione al nesso tra Agenda WPS e mediazione. Nell'ottobre 2017, nell'ambito del mandato in Consiglio di sicurezza, è stato istituito il Network delle Donne Mediatrici del Mediterraneo - *Mediterranean Women Mediators Network* (MWMN). Il Network – che si compone di una cinquantina di donne di diversa estrazione ed età, provenienti da oltre 20 Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, con esperienza o conoscenza in materia di mediazione, risoluzione dei conflitti, diritti civili e politici – è cresciuto negli anni in termini di partecipazione e di competenze e si è progressivamente consolidato a livello locale.

A fronte dell'ampiezza del mandato della risoluzione 1325 e della mancanza di indicazioni precettive in ordine all'attuazione delle sue disposizioni, il Consiglio di sicurezza ha previsto, nel *Presidential Statement* del 28 ottobre 2004, la possibilità che gli Stati membri proseguissero sulla strada dell'attuazione della risoluzione anche attraverso l'adozione di "*National Action Plans*". In Italia, nel dicembre 2010 è stato adottato il primo Piano di Azione Nazionale 2010-2013 e, nel novembre 2014, il secondo Piano Nazionale dell'Italia su "Donne Pace e Sicurezza", relativo al periodo 2014-2016; il terzo Piano, per gli anni 2016-2019, ha visto la luce nel dicembre 2016.

Più recentemente, il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale ha approvato il IV Piano d'Azione Nazionale su Donne, Pace e Sicurezza, 2020-2024, in occasione del venticinquesimo anniversario della IV Conferenza Mondiale sulle Donne di Pechino

(1995) e nel quadro del ventesimo anniversario della risoluzione 1325 (2000). In linea con l'Agenda di Sviluppo Sostenibile 2030, il nuovo Piano persegue quattro obiettivi volti a promuovere e rafforzare: il ruolo delle donne nei processi di pace e nei processi decisionali; la prospettiva di genere nelle operazioni di pace; l'*empowerment* delle donne, la parità di genere e la protezione dei diritti umani di donne e bambine/i in aree di conflitto e post-conflitto; attività di comunicazione, *advocacy* e formazione, a tutti i livelli, sull'Agenda Donne, Pace e Sicurezza e le questioni connesse, accrescendo al contempo le sinergie con la società civile. Ricordiamo che il nostro Paese figura tra i pochissimi ad avere destinato finanziamenti pubblici all'attuazione dei propri Piani d'Azione Nazionale

Con il quarto Piano d'Azione l'Italia punta all'ulteriore salto di qualità negli sforzi compiuti da istituzioni e società civile nella realizzazione degli obiettivi posti dall'Agenda Donne, Pace e Sicurezza, aggiornando e affinando gli strumenti a disposizione. In questa prospettiva, le Autorità italiane rafforzeranno il loro coordinamento nelle molteplici e meritorie iniziative che saranno portate avanti per prevenire e rispondere agli episodi di violenza in contesti di crisi; promuovere l'*empowerment* femminile e la parità di genere; incrementare la partecipazione delle donne in tutti gli ambiti della vita economica e sociale. Il Piano è stato pensato come un "documento vivente", capace di adeguarsi al mutare delle esigenze e degli ostacoli che ancora si frappongono alla piena realizzazione femminile. È dunque fondamentale dare continuità all'approccio olistico, inclusivo e integrato, già seguito dall'Italia, che trova un suo tratto efficace e inconfondibile nell'ampiezza del coinvolgimento del Terzo Settore, delle ONG, del mondo accademico, del settore privato e delle organizzazioni sindacali.

In chiusura ricordiamo, con riferimento alle conseguenze del Covid-19 su tale tematica, che le prime evidenze statistiche raccolte dalle Nazioni Unite confermano come l'impatto della crisi economica e sanitaria causato dall'attuale pandemia si sia rivelato più duro per donne, bambine e bambini. Ciò ricorda ancora di più quanto sia indispensabile l'impegno di tutti per garantire sicurezza, giustizia ed equità di trattamento

Donne, pace e sicurezza

per queste categorie, assicurando piena realizzazione agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che le riguardano.

VINCENZO LORUBBIO

UNIVERSITÀ DEL SALENTO

*Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID: il caso italiano come esempio di coordinamento virtuoso (e di interrogativi irrisolti)**

Abstract: *This paper focuses on the role played and practices adopted by the “European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment” (CPT) during the pandemic. In this period, CPT had to adapt its functioning due to severe travel restrictions, but nevertheless managed to successfully fulfil its mandate, by formalising also ten “Principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic” in March 2020. Starting from these principles, and with reference to the Italian context, we also intend to investigate whether and how CPT pandemic practices have affected prisoners' rights. Our analysis will also concern the role and function of the “National Guarantor for the Rights of Persons Detained or Deprived of Liberty”. In Italy, this institutional body acts also as “National Preventive Mechanisms (NPMs)”, in accordance with The Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture.*

Keywords: Council of Europe; European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT); National Preventive Mechanisms (NPMs); Prisoners' rights; Vulnerable Persons.

1. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) del Consiglio d'Europa. Breve storia e funzionamento.

Il 28 settembre 1983 l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa adottò una Raccomandazione specifica sulla protezione dei detenuti dalla tortura e da pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti¹, nella quale raccomandava al Comitato dei

* Una versione più sintetica del presente saggio è stata pubblicata all'interno del volume a cura di L. Bartolucci - L. Di Majo, *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022

¹ CoE, Raccomandazione 971 (1983). Per un approfondimento relativo al contesto storico e alle conseguenze di questa raccomandazione si rinvia, su tutti, a R. MORGAN, M. EVANS, *Combating Torture in Europe: The Work and Standards of the European Committee for the prevention of torture*, Strasbourg, 2002, p. 223 e ss.

Ministri di adottare il progetto di “Convenzione europea sulla protezione dei detenuti dalla tortura e da pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti”².

Dopo quattro anni di lavori preparatori, il 26 giugno 1987, il Comitato dei Ministri approva definitivamente il testo della Convenzione che veniva aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d’Europa il 26 novembre 1987 ed entrava, infine, in vigore il 1° febbraio 1989³.

A differenza di altri trattati posti a tutela dei diritti umani, la Convenzione europea per la prevenzione della tortura non aveva come obiettivo quello di stabilire nuove norme: la stessa infatti, era stata concepita unicamente per introdurre una procedura tesa a rafforzare, con mezzi non giudiziari di natura preventiva, la realizzazione dell’obbligo contenuto all’articolo 3 della CEDU - vale a dire che nessun essere umano può essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti⁴ - affiancando e completando, in tal modo, le attività giudiziarie della Corte europea dei diritti dell’uomo. A tal fine, la Convenzione istituiva un apposito organo, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (d’ora in avanti CPT) con l’obiettivo di esaminare, per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private della libertà personale, allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione⁵. Il CPT, composto da esperti indipendenti⁶ (selezionati tra giuristi, magistrati, esperti in ambito penitenziario, medici, psichiatri, ecc.), esercita il proprio compito tramite un sistema articolato di visite nei luoghi di detenzione dei diversi Stati: ogni visita viene effettuata da una delegazione, composta da almeno due membri del CPT e da membri del

² Cfr. Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, *Rapporto esplicativo*, Introduzione, 1.1.

³ La Convenzione sulla tortura verrà emendata tramite integrazioni introdotte agli articoli 5, 12, 18, 19, 20 e 23 dal Protocollo n. 1 e dal Protocollo n. 2 alla Convenzione, adottati entrambi il 4 novembre 1993 ed entrati in vigore il 1° marzo 2002. La Convenzione è stata ratificata da tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa. In merito alla storia, le origini e le caratteristiche peculiari di questo strumento normativo si rinvia, su tutti, a A. CASSESE, *A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture*, in *American Journal of International Law*, 1, 1989, pp. 128-153.

⁴ Dal Preambolo della Convenzione.

⁵ Art. 1, Convenzione europea per la prevenzione della tortura.

⁶ L’art. 5 co. 1 della Convenzione afferma che «i membri del Comitato sono eletti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa a maggioranza assoluta dei voti su una lista di nomi elaborata dall’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea Consultiva del Consiglio d’Europa», mentre il co. 3 specifica che gli stessi «sono eletti per un periodo di quattro anni. Essi possono essere rieletti due volte».

personale del Segretariato del Comitato, nonché, laddove necessario, da altri esperti e da interpreti⁷. Inoltre, le delegazioni del CPT, ai sensi dell'art. 7, possono effettuare oltre che visite periodiche (che si svolgono in media una volta ogni quattro anni), anche visite *ad hoc*, ogni qualvolta lo ritengano necessario. Dal punto di vista operativo, tuttavia, il Comitato è tenuto ad avvertire lo Stato interessato, tramite formale notifica, in merito all'intenzione di organizzare la visita: dopo tale notifica, la delegazione può recarsi, senza ulteriori giustificazioni, in qualsiasi luogo del Paese dove siano presenti soggetti a qualsiasi titolo privati della libertà personale⁸.

Dalla sua istituzione, i membri specializzati del CPT hanno visitato diverse migliaia di luoghi, tra cui penitenziari, stazioni di polizia, centri di detenzione amministrativa per stranieri, ospedali psichiatrici e altri luoghi di detenzione in tutta Europa, monitorando le condizioni di vita (ad es. igiene, fornitura di cibo e bevande, assistenza sanitaria, ecc.) delle persone detenute, in seguito alle quali hanno provveduto alla pubblicazione di rapporti generali, atti a suggerire miglioramenti e a fissare opportuni standard⁹.

È stato sottolineato come questo organismo abbia determinato profonde e importanti incursioni nelle giurisdizioni degli Stati, innanzitutto avendo la possibilità di entrare liberamente in luoghi che, in precedenza, erano sempre stati considerati come veri e propri “*sancta sanctorum*”¹⁰ e, in secondo luogo, fornendo raccomandazioni molto specifiche, che spaziano dalle questioni legislative a quelle giudiziarie e amministrative, contribuendo, in tal modo, ad un miglioramento generale delle condizioni di vita delle persone private della libertà personale nel contesto europeo.

È appena il caso di segnalare che la possibilità di effettuare visite nei luoghi di detenzione non costituisce una prerogativa esclusiva del CPT, essendo stata in seguito attribuita, in ambito ONU, anche al Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o

⁷Per un inquadramento completo, esaustivo ed aggiornato su ruolo, funzionamento e prassi applicativa del CPT, si rinvia, su tutti, a C. BICKNELL - M. EVANS - R. MORGAN, *Preventing torture in Europe*, Strasburgo, 2018.

⁸ Cfr. Art. 8 Convenzione.

⁹ Annualmente il CPT pubblica un rapporto annuale che documenta nel dettaglio tutte le visite svolte, i traguardi raggiunti e gli obiettivi da perseguire nei differenti Stati. Ad oggi sono stati pubblicati 30 Annual Reports, tutti reperibili su <https://www.coe.int/it/web/cpt/annual-reports>.

¹⁰ H. G. SCHERMERS – N. M. BLOKKER, a cura di, *International Institutional Law. Unity within Diversity*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2011, p. 898.

trattamenti crudeli, inumani o degradanti (d'ora in avanti STP)¹¹, sebbene con un impatto e un'incidenza meno rilevante di quella raggiunta dal Comitato del Consiglio d'Europa¹².

2. *Il ruolo e la prassi del CPT durante la pandemia da COVID-19.*

Date tali premesse, appare auto evidente come la prassi ordinaria del CPT, caratterizzata da un sistema di visite che prevedeva una serie di ispezioni, verifiche, interviste, consultazioni e dialoghi rigorosamente presenziali da parte delle delegazioni, sia stata totalmente stravolta durante i primi mesi del 2020, a causa dell'insorgenza e della repentina diffusione della pandemia da COVID-19.

Infatti, quando la crisi sanitaria ha colpito l'Europa, il CPT aveva pianificato alcune delle sue visite periodiche e *ad hoc* previste per la primavera del 2020, tutte forzatamente annullate, circostanza che ha determinato un conseguente immediato ripensamento della propria prassi ordinaria¹³. Dal punto di vista strettamente operativo, il CPT nel 2020 ha, comunque, svolto tre riunioni plenarie (con un totale di 15 *reports* presentati¹⁴), durante le quali ha potuto sperimentare altrettante differenti modalità di lavoro: infatti, la plenaria di marzo si è svolta in modalità presenziale prima del *lockdown* (dal 2 al 6 marzo)¹⁵; la

¹¹ Introdotta dall'art. 2 dal Protocollo opzionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002 ed entrato in vigore il 22 giugno 2006.

¹² In merito alle analogie e alle differenze tra i due sistemi di visita di ambito regionale e onusiano si rinvia, da ultimo, a M. D. EVANS, *The Prevention of Torture*, in M. D. EVANS -J. MODVIG, a cura di, *Research Handbook on Torture. Legal and Medical Perspectives on Prohibition and Prevention*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 258-287.

¹³ Il CPT era riuscito a portare a termine a metà marzo unicamente il programma di una visita ad hoc di reazione rapida in Grecia, nel quale richiedeva al Paese ellenico di modificare definitivamente il proprio approccio relativamente alla detenzione dei migranti. Cfr. Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020, su <https://rm.coe.int/1680a06a86>.

¹⁴ Di cui 5 durante la plenaria di Marzo, 6 a Luglio, 4 a novembre.

¹⁵ Pubblicati n. 1 report di visita periodica in Irlanda (settembre/ottobre 2019) e n. 3 report di visite ad hoc in Polonia (settembre 2019), Federazione russa (ottobre 2019) e Regno Unito (ottobre 2019).

seconda, invece, si è svolta in modalità mista, presenza-videoconferenza (dal 30 giugno al 3 luglio)¹⁶; infine, la terza (dal 30 al 6 novembre), interamente in videoconferenza¹⁷.

Ad ogni modo, come vedremo e come è stato opportunamente sottolineato, i differenti *format* delle riunioni non hanno impedito al CPT di continuare a coordinare in maniera adeguata il proprio lavoro e di assolvere effettivamente ed efficacemente il proprio mandato¹⁸.

Tale asserzione trova riscontro, innanzitutto, in una rinnovata capacità di coordinamento mostrata dal CPT in relazione alle altre Istituzioni che si occupano, a livello internazionale, di prevenzione della tortura e, soprattutto, al premenzionato SPT. A tal riguardo, il presidente e il vicesegretario esecutivo del CPT hanno partecipato alla riunione plenaria dell'SPT svoltasi in video conferenza a metà giugno¹⁹, nella quale sono state poste le basi per l'elaborazione di una dichiarazione congiunta da parte dei presidenti dei due comitati internazionali, rilasciata il 26 giugno, giornata internazionale a sostegno delle vittime della tortura²⁰: all'interno di questa, viene enfatizzata la natura assoluta della proibizione della tortura anche durante la crisi pandemica, e la preminente importanza della cooperazione tra i diversi organismi impegnati nella prevenzione a livello globale, regionale e nazionale²¹.

Ma è proprio in relazione al rapporto con gli Stati membri che l'operato del CPT ha mostrato le migliori capacità di adattamento, senza ridurre il proprio impatto in termini di incisività. Infatti, già il 20 marzo 2020, in maniera assolutamente tempestiva²², il CPT sarà il primo organo in seno al Consiglio d'Europa ad emanare un documento di natura

¹⁶ Pubblicati n. 4 report di visite periodiche in Armenia (dicembre 2019), Francia (dicembre 2019), Macedonia del Nord (dicembre 2019) e Repubblica di Moldova (gennaio/febbraio 2020) e n. 2 report di visite ad hoc in Portogallo (dicembre 2019) e in Grecia (marzo 2020).

¹⁷ Pubblicati n. 5 report di visite ad hoc in Francia (luglio 2020), Bulgaria (agosto 2020), Croazia (agosto 2020), Ucraina (agosto 2020) e Malta (settembre 2020).

¹⁸ Cfr. CoE, 30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020, Strasbourg, 2021, p. 11.

¹⁹ La "44th SPT online session" (14 -18 giugno 2021) si è svolta in forma riservata.

²⁰ International Day in Support of Victims of Torture – "European and UN anti-torture bodies emphasise the absolute nature of the prohibition of torture and other forms of ill-treatment", 26 June 2021, su <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26003&LangID=E>

²¹ *Ibidem*.

²² Si pensi che le misure del primo confinamento (c.d. *lockdown*) dovute al COVID-19 erano state introdotte in Italia il 9 marzo, in Spagna il 14 marzo, in Francia il 17 marzo e in Germania e Regno Unito il 23 marzo.

sostanziale relativo alla pandemia²³. Si trattava di una dichiarazione contenente dieci “Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell’ambito della pandemia del coronavirus (COVID-19)”: in questo documento, il CPT, pur riconoscendo l’assoluta necessità che gli Stati intraprendessero un’azione decisa per combattere il Covid-19, e comprendendo la sfida specifica che avrebbe dovuto affrontare il personale impiegato nei diversi luoghi di detenzione, sottolineava, con altrettanta fermezza, che, anche durante l’emergenza, le misure di protezione «must never result in inhuman or degrading treatment of persons deprived of their liberty»²⁴.

I principi cardini che avrebbero dovuto orientare l’azione degli Stati sono così sintetizzabili: 1) Prendere tutte le misure possibili per proteggere la salute e la sicurezza; 2) Rispettare le linee guida OMS sulla lotta contro la pandemia; 3) Tutelare, supportare e formare adeguatamente il personale; 4) Porre in essere misure restrittive che siano legittime, proporzionate e rispettose della dignità umana; 5) Ricorrere a forme alternative alla detenzione; 6) Porre attenzione specifica per le persone in particolare condizione di vulnerabilità; 7) Mantenere un livello della qualità della vita adeguato; 8) Accompagnare adeguatamente i soggetti in stato di isolamento; 9) Proibire qualsiasi forma di maltrattamento o abuso; 10) Mantenere elevato il livello di monitoraggio e controllo²⁵.

La dichiarazione è stata resa disponibile in 26 lingue e inviata a tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa, con la richiesta di trasmetterla a tutte le autorità governative e di altro tipo responsabili di gestire la situazione delle persone private della libertà; agli Stati membri è stato, inoltre, chiesto di fornire informazioni dettagliate sulle misure effettivamente adottate dalle autorità competenti²⁶.

²³ Cfr. CoE, 30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020, cit. p. 5.

²⁴ CoE, CPT/Inf(2020)13 “Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic”, 20 march 2020, su <https://rm.coe.int/16809cfa4b>.

²⁵ In Italia, il Garante per i detenuti si è occupato di elaborare la traduzione della Dichiarazione dei principi del CPT, su https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG7798&modelId=10019. La divulgazione del decalogo per punti sintetici in Italia è stata, invece, elaborata da CAMMINO – Camera Nazionale Avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni ed è su <https://www.cammino.org/pronto-il-nuovo-decalogo-di-cammino-per-i-detenuti-nel-periodo-covid-19/>.

²⁶ Cfr. CoE, 30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020, cit., p. 5.

Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID

La stessa Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa enfatizzerà il documento del CPT, soprattutto in relazione alla tutela dei detenuti più vulnerabili, tra cui la stessa segnala le persone in condizioni di salute precaria o anziane, le persone con disabilità, le donne incinte e i minorenni, rispetto ai quali è necessario porre particolare attenzione, e, inoltre, anche quei soggetti detenuti in totale violazione degli standard dei diritti umani, ovvero i difensori dei diritti umani, gli attivisti e i giornalisti, rispetto ai quali la Commissaria richiederà, tra l'altro, l'immediato rilascio²⁷.

Infine, il documento del CPT sarà richiamato anche dalla Segretaria generale del Consiglio d'Europa, la quale ribadirà, all'interno di un *vademecum* rivolto agli Stati, l'importanza della dichiarazione di principi, specificando come gli stessi debbano applicarsi in tutti i luoghi di detenzione ordinaria, così come nelle diverse strutture istituite appositamente per l'effettuazione della quarantena, esprimendo anche la necessità di proteggere il personale che lavora in queste istituzioni; inoltre, perché gli stessi vengano adeguatamente implementati, sarebbe indispensabile garantire l'accesso continuo alle strutture di detenzione da parte di organismi nazionali di controllo indipendenti²⁸.

A riprova del carattere non meramente formale dell'azione "da remoto" del Comitato, a quattro mesi dalla Dichiarazione contenente i dieci principi, il CPT emanerà un nuovo documento di *follow up* con il quale, dopo aver ottenuto dai diversi Paesi il resoconto richiesto, esprime il suo apprezzamento in relazione all'operato della maggioranza degli Stati, in grado di adottare provvedimenti volti a preservare le persone private della libertà dai possibili contagi e, al contempo, di introdurre misure atte a compensare le restrizioni imposte per ragioni di salute pubblica²⁹.

Nel documento si sottolinea con particolare favore l'avvenuto maggiore ricorso alle misure alternative alla detenzione che avevano, di fatto, consentito la riduzione del

²⁷ Cfr. CoE - Commissioner for Human Rights Commissioner for Human Rights, *COVID-19 pandemic: urgent steps are needed to protect the rights of prisoners in Europe*, 6 April 2020.

²⁸ Cfr. CoE, Information Documents - SG/Inf(2020)11 *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, 7 April 2020, p. 5.

²⁹ Cfr. CoE, CPT/Inf(2020)21 "Follow-up statement regarding the situation of persons deprived of their liberty in the context of the ongoing Covid-19 pandemic", 9 July 2020.

fenomeno del sovraffollamento carcerario, come pure alle misure adottate al fine di facilitare i contatti con il mondo esterno, come l'accesso alle videochiamate via internet o la concessione di una maggiore durata dei colloqui telefonici³⁰.

Il Comitato ha, inoltre, enfatizzato il compito degli organismi statali che svolgono il ruolo di “Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)”³¹ i quali, in numerosi Paesi del Consiglio d'Europa, hanno ripreso, non appena si è resa possibile, l'effettuazione dei sopralluoghi dei luoghi privazione della libertà³², rendendo il più possibile effettive le attività di monitoraggio e, di conseguenza, quelle di prevenzione dei possibili casi di tortura o di trattamenti inumani e degradanti.

Infine, lo stesso CPT è riuscito, nell'anno solare 2020, ad effettuare ben quattordici sopralluoghi (dodici da luglio a dicembre) all'interno degli Stati membri, di cui sei rientranti nel programma di “visite periodiche” già precedentemente stabilito (e più precisamente in Azerbaigian, Finlandia, Germania, Repubblica di Moldavia, Monaco e Spagna) e altre otto “visite ad hoc” che il Comitato ha ritenuto essenziali a causa di specifiche circostanze (in Bulgaria, Croazia, Grecia, Malta, Macedonia del Nord, Ucraina, Kosovo e Francia)³³.

Per tali ragioni si può concludere che l'attività del Comitato non si è mai, di fatto, arrestata durante la pandemia, essendosi estrinsecata, nei primissimi mesi dell'anno, da remoto (sia tramite le due importanti dichiarazioni di marzo e luglio, sia tramite le attività svoltesi in videoconferenza e sopra documentate) e, durante la seconda parte dello stesso, tramite il ritorno alle attività di missione presenziale.

3. Gli effetti del decalogo del CPT in Italia e il ruolo del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Cfr. *Infra*, vedi nota 40.

³² Cfr. CoE, CPT/Inf(2020)21, cit., p. 2.

³³ Cfr. CoE, 30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020, cit., appendix 7.

Descritta la prassi adottata dal CPT durante la pandemia, è interessante verificare se e come le indicazioni del Comitato del Consiglio d'Europa siano state recepite a livello domestico da un Paese come l'Italia, tra l'altro non direttamente attenzionato tramite una visita durante l'anno solare 2020, focalizzando l'ambito di indagine sull'attività del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale (d'ora in avanti GNPL)³⁴.

È necessario, tuttavia, preliminarmente inquadrare la genesi e i presupposti situati alla base dell'introduzione nel nostro ordinamento di questa specifica Autorità di garanzia.

Il GNPL veniva, infatti, istituito nel 2014³⁵, avendo tra i suoi principali compiti quello di vigilare affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati e dei soggetti sottoposti ad altre forme di limitazione della libertà personale venisse attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia³⁶, con la possibilità di visitare, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari e tutti gli altri luoghi dove si trovano persone sottoposte a limitazione di libertà personale³⁷.

Non è questa la sede per approfondire nel dettaglio la struttura e il funzionamento del GNPL³⁸, ai nostri fini, tuttavia, è rilevante sottolineare che, nel 2014, il Garante è stato indicato dal Governo come "Meccanismo nazionale di prevenzione" (Npm) ai sensi

³⁴ L'Italia aveva ricevuto la visita periodica del CPT, esattamente un anno prima insorgere della pandemia, ovvero dal 12 al 22 marzo 2019, mentre il report è stato reso pubblico a gennaio 2020. Cfr. CPT/Inf (2020) 2, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 12 to 22 March 2019, Strasbourg, 22.01.2020, su <https://rm.coe.int/16809986b4>.

³⁵ Introdotto normativamente dall'art. 7 del D.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito in l. 21 febbraio 2014, n. 10.

³⁶ *Ibidem*, Art. 7 co. 5 lett. a).

³⁷ *Ibidem*, Art. 7 co. 5 lett. b).

³⁸ In merito alla struttura e al ruolo del GNPL in Italia, anche in rapporto al diritto internazionale, si rinvia a L. MANCA, *Il Garante nazionale dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà. Alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale*, in *Federalismi.it* (Focus Human Rights), 3, 2016. Sul punto, v. anche D. BERTACCINI – D. BRUNO, Bologna, Bononia University Press, 2018. Con specifico riferimento all'azione del GNPL durante la pandemia, v. C. STORACE, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nel periodo di emergenza sanitaria*, in «*Rivista AIC*», 4, 2020, pp. 11-39.

dell'art. 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (OPCAT)³⁹, andando così a colmare un *gap* internazionale che si protraeva da diversi anni⁴⁰.

Tuttavia, se dal punto di vista strettamente normativo l'istituzione del Garante si configura come un adempimento di un obbligo di diritto internazionale pattizio di matrice onusiana, in realtà, dal punto di vista politico e pratico, l'accelerazione della sua istituzione si deve soprattutto alla pressione proveniente dall'ambito del Consiglio d'Europa, che, proprio tramite i *general reports* del CPT, ha riconosciuto la grande rilevanza dei "meccanismi nazionali di prevenzione" e sollecitato con essi strette forme di collaborazione⁴¹.

Il forte legame con il contesto regionale europeo è stato, inoltre, ribadito in una recente relazione del GNPL dinanzi al Parlamento, durante la quale il Garante, in riferimento alla propria configurazione giuridica, chiarisce come la propria natura non possa essere

³⁹ Che statuisce: «Each State Party shall set up, designate or maintain at the domestic level one or several visiting bodies for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (hereinafter referred to as the national preventive mechanism) ». Il protocollo è stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione A/RES/57/199 il 18 dicembre 2002 ed è entrato in vigore il 22 giugno 2006. Il Protocollo verrà ratificato in Italia con la l. 9 novembre 2012, n. 195, mentre l'effettiva entrata in vigore avverrà il 3 maggio 2013 (un mese dopo il deposito dello strumento di ratifica, datato 3 aprile 2013). Per un approfondimento essenziale ma efficace, relativo al il sistema dei NPM e alle modalità di coordinamento tra il livello statale e quello internazionale v. OHCHR, *Preventing Torture*, New York-Geneve, 2018, pp.14-36.

⁴⁰ La notifica all'Alto commissariato ONU per i diritti umani relativa all'attribuzione delle funzioni di Npm al Garante, avverrà il 25 aprile 2014, quindi a quasi un anno dall'entrata in vigore dell'OPCAT in Italia, indicato come tempo massimo per la configurazione del Meccanismo dall'art. 17 del Protocollo, ma tramite una modalità assolutamente irrituale, ovvero l'invio di una nota diplomatica. Per un approfondimento si rinvia a A. ALBANO, *Funzioni di prevenzione dei garanti delle persone private della libertà personale. La rete nazionale e NPM*, 27.06.2018, in <https://garantedetenuti.consiglio.puglia.it/-/il-sistema-npm-italiano-di-alessandro-albano.-responsabile-relazioni-nazionali-internazionali-e-studi-del-garante-nazionale>.

⁴¹ Cfr. GPT/Inf (2012) 25, p. 29 in cui il CPT afferma che: «The NPMs are natural partners for the CPT. In fact, the effectiveness of efforts to assist States in Europe to prevent torture and other forms of ill-treatment will in future depend to a large extent on the quality of the interaction between the Committee and these mechanisms. Come sottolineano opportunamente C. BICKNELL- M. EVANS, *Monitoring Prisons: The Increasingly Complex Relationship Between International and Domestic Frameworks* in T. DAEMS- L. ROBERT, a cura di, *Europe in Prisons Assessing the Impact of European Institutions on National Prison Systems*, Cham, Macmillan, 2017, pp. 25-26: «What is clear is that the CPT now recognizes the NPM's as a significant force in torture prevention in the Council of Europe area and is seeking to develop its practical engagement with NPMs to a degree which now far outstrips the levels of its engagement with the SPT, and the capacity of the SPT to engage with the NPMs.

Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID

ascritta a quella di «Garante dei soli 'detenuti'»⁴² e neanche a quella di «un meccanismo ispettivo, perché [esso], invece, ha natura prevalente di organismo indipendente di monitoraggio regolare, e quindi preventivo, rispetto all'articolo 3 della CEDU [...]»⁴³.

Chiarito il legame esistente tra il CPT e il GNPL, risulta adesso interessante verificare se e come, nelle prassi adottate durante la pandemia, il meccanismo di prevenzione domestico abbia attuato, e in che misura, le indicazioni provenienti dal Comitato europeo e se, come richiesto dal CPT, lo Stato italiano abbia realmente «continuato a garantire l'accesso degli organi di monitoraggio in tutti i luoghi di privazione della libertà personale»⁴⁴.

Tale verifica, inoltre, appare ancor più indispensabile alla luce del fatto che durante tutta la durata della pandemia, l'Italia, a differenza di altri Stati, non si è avvalsa della facoltà di esercitare le clausole derogatorie dei diritti umani e, in particolare, di quella prevista dall'art. 15 CEDU (Deroga in caso di stato d'emergenza), motivo per il quale tutti i diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo – su tutti l'art. 3 - sono rimasti formalmente in vigore per tutta la durata dell'emergenza⁴⁵.

Sin dai giorni immediatamente successivi all'inizio della c.d. "Fase 1" della pandemia in Italia⁴⁶, il GNPL, mostrava da subito una notevole capacità di adattamento e reazione alla nuova situazione, innovando la propria prassi innanzitutto con l'introduzione di un servizio *ex novo* di informazione, in lingua italiana e inglese, denominato "Bollettino - Il Garante nazionale sulla privazione della libertà nei giorni del COVID-19", con

⁴² GNPL, *Relazione al Parlamento 2019*, para. 38, p. 215, su <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/00059ffe970d21856c9d52871fb31fe7.pdf>.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Cfr. CPT/Inf(2020)13, cit., principio n. 10.

⁴⁵ In relazione alla possibilità di esercitare durante la pandemia la facoltà prevista dall'art. 15 CEDU, ovvero la richiesta di deroga ai diritti umani in caso di emergenza, si rinvia, tra gli altri, a E. SOMMARIO, *Misure di contrasto al COVID-19 e diritti umani: una valutazione alla luce dei parametri della Convenzione europea per i diritti umani*, in G. GIOFFREDI, V. LORUBBIO, A. PISANÒ, *Diritti umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*, Pisa, Pacini Giuridica, 2021, pp. 125-128, e alla bibliografia ivi contenuta.

⁴⁶ Il cui inizio coincide con l'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 9 marzo 2020 che estende a tutto il territorio nazionale lo stato di c.d. *lockdown*, a cui faceva seguito un ulteriore DPCM dell'11 marzo 2020 che prescriveva l'interruzione di tutte le attività commerciali, fatta eccezione per quelle relative all'approvvigionamento dei beni di prima necessità.

l'obiettivo di rappresentare un quadro – prima quotidiano poi periodico – della situazione di tutti luoghi di privazione della libertà personale in Italia durante la crisi sanitaria⁴⁷.

Nei bollettini, il meccanismo di protezione non solo dava atto in maniera puntuale delle criticità emerse, di volta in volta, nei penitenziari in relazione ai detenuti, ma, come auspicato dal CPT⁴⁸, la sua azione di monitoraggio si estendeva anche alle RSA per anziani⁴⁹, alle residenze per disabili⁵⁰, ai CPR dei migranti⁵¹, alle REMS per le persone autori di reato affetti da disturbi mentali⁵², nonché ai luoghi di restrizione *de facto* legati all'imposizione della quarantena⁵³.

Ed è proprio all'interno di uno dei bollettini⁵⁴ che il GNPL procederà alla traduzione in lingua italiana dei dieci principi del CPT: spiegando puntualmente il contenuto di ciascun principio e sottolineando l'importanza di conformarsi a quanto richiesto da un Organismo «che - è bene ricordarlo - è espressione di un Trattato»⁵⁵, particolare enfasi viene conferita al riconoscimento del «pieno esercizio dei poteri degli organismi di monitoraggio in tutti i luoghi di privazione della libertà personale»⁵⁶. In un successivo bollettino, denominato «Rete internazionale»⁵⁷, inoltre, il Garante, riprendendo l'appello della Commissaria per

⁴⁷ Nel bollettino n.1 si legge “Il Garante nazionale terrà aggiornata questa informazione ogni sera, secondo la linea di trasparenza che questa Istituzione ha sempre seguito”. In realtà i bollettini in totale saranno 35 e il servizio terminerà il 5 giugno 2020.

⁴⁸ Cfr, CPT/Inf(2020)13, Preambolo.

⁴⁹ Es. Bollettino n. 21, 9 aprile 2020.

⁵⁰ Es. Bollettino n. 17, 2 aprile 2020.

⁵¹ Es. Bollettino n. 13, 27 marzo 2020.

⁵² Es. Bollettino n. 35, 5 giugno 2020.

⁵³ Es. Bollettino n. 2, 12 marzo 2020.

⁵⁴ Bollettino n. 9 del 23 marzo 2020, su https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG7488&mo delId=10021

⁵⁵ *Ibidem*. Di seguito il bollettino menziona anche l'importanza delle linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità (la cui importanza è sottolineata dallo stesso CPT al principio n. 2) sulla prevenzione e il controllo del virus Covid-19 in carcere e negli altri luoghi di detenzione penale, “*Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prison and other places of detention*” del 15.03.2020, su <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/publications/2020/preparedness,-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention,-15-march-2020-produced-by-who/europe>.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Bollettino n. 19 del 6 aprile 2020, su https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG8105&mo delId=10021.

Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID

i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatovic⁵⁸, rammenta come sia indispensabile che l'attività di visita, tipico degli organi di controllo, non si interrompa proprio in questo particolare periodo, sebbene sia assolutamente necessaria attuarla con i dovuti accorgimenti, nella logica del principio del "non nuocere"⁵⁹.

E la continuità di intenti con il Consiglio d'Europa emergerà anche nell'unico Parere scritto che il GNPL rilascerà durante il 2020, ovvero quello relativo al D.l. 21 ottobre 2020, n. 130⁶⁰, all'interno del quale il Governo aveva decretato su temi dai contenuti molto differenti, (compreso, tra l'altro, proprio il funzionamento dello stesso Garante, a cui si farà accenno più avanti), intervenendo anche con disposizioni in materia di immigrazione: a proposito di queste ultime, facendo presente la necessità di introdurre, in generale, una norma di riordino nel settore, nonché una nuova disciplina sistematica per la detenzione amministrativa, il GNPL rammenta che la mancanza di riconoscimento dello strumento del "reclamo" per i migranti all'interno degli *hotspot* italiani, si pone in contrasto con le richieste più volte avanzate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁶¹.

Ma oltre all'imponente opera di informazione (richiesta esplicitamente dal principio n. 4 del CPT)⁶², e all'attività di sollecitazione e di dialogo con il Governo, nonostante la crisi

⁵⁸ Statement by Council of Europe Commissioner for Human Rights, Dunja Mijatović, su <https://www.coe.int/en/web/portal/-/commissioner-calls-for-release-of-immigration-detainees-during-covid-19-crisis>

⁵⁹ Cfr. Bollettino n. 19, cit. In un altro bollettino relativo alla "Rete internazionale", il 24 del 16 aprile 2020, poi, il Garante darà atto anche della Dichiarazione del Commissario ONU per i diritti umani, Michelle Bachelet la quale invita a ritenere assolutamente inderogabili i diritti civili e politici, con particolare attenzione a tutti i gruppi vulnerabili, tra cui tutte le persone private della libertà in luoghi di detenzione, con un'attenzione particolare ai migranti «ad alto rischio di contagio date le loro condizioni di vita e il ridotto accesso ai servizi sanitari» Cfr. Statement by Michelle Bachelet, UN High Commissioner for Human Rights, su <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25785&LangID=E>.

⁶⁰ Parere del Garante nazionale sul Decreto-Legge 21 ottobre 2020, n. 130, 5 novembre 2020, su <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a4b7703edaea321d90b273c116f1eafd.pdf>

⁶¹ Da ultimo all'interno delle decisioni assunte nell'ambito della procedura di controllo sull'esecuzione della decisione relativa al caso *Khlaifia e altri c. Italia* (Grand Chamber), n. 16483/12, 15/12/2016, è ancora aperta. Cfr. <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Khlaifia%22%5D,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%5D,%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-45851%22%5D%7D>.

⁶² Come è stato infatti notato da C. STORACE, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nel periodo di emergenza sanitaria*, cit., 15: «la prima fondamentale misura che è stata

in atto, il GNPL, per il tramite delle proprie diramazioni territoriali, procederà, già a marzo, all'effettuazione delle visite *ad hoc* di due luoghi di detenzione, uno a Roma (nella Casa circondariale "Regina Coeli"), l'altro a Rieti, (Casa circondariale - Nuovo Complesso), al fine di verificare *de visu* la situazione dei penitenziari e le condizioni dei detenuti, in seguito ai gravi fatti di cronaca ivi occorsi con l'insorgere della pandemia⁶³. In totale, nel periodo ricompreso tra il 1.05.2020 e il 30.04.2021, il GNPL riuscirà, infine, a visitare un totale di 93 strutture (divise tra "area penale", "area salute", "area migranti" e "area forze di polizia"), per un totale di 106 visite, di cui 35 visite *ad hoc* e 71 visite effettuate per il tramite dei Garanti territoriali⁶⁴, con i quali il Garante nazionale, durante la pandemia, ha di fatto notevolmente implementato la propria collaborazione⁶⁵.

Inoltre, la pandemia, oltre a determinare una rimodulazione del mandato del GNPL dal punto di vista operativo, ha costituito anche l'occasione per una sua ulteriore specificazione dal punto vista formale e sistematico: il Governo italiano, infatti, tramite l'emanazione di un decreto-legge, riguardante, tra l'altro, proprio alcune "modifiche urgenti alla disciplina sul Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale"⁶⁶, ha di fatto agevolato e legittimato ulteriormente l'operato del GNPL. La decretazione d'urgenza⁶⁷, infatti, è stata l'occasione per conferire contorni certi a due aspetti di non secondaria rilevanza, ovvero la designazione all'interno di una norma primaria del Garante quale Npm per l'Italia⁶⁸ e l'attribuzione *de iure* della facoltà (da

adottata dal Garante nazionale è stata quella di garantire ai detenuti, direttamente o tramite la collaborazione con i Garanti locali, un'informazione adeguata e, possibilmente, completa non solo sulle misure di contenimento adottate per prevenire il contagio nelle carceri, ma anche, più in generale, su quanto stava avvenendo nel "mondo esterno" a causa della pandemia da Covid-19»

⁶³ Cfr. Bollettino, n. 11 del 25 marzo 2020.

⁶⁴ Cfr. GNPL, *Relazione al Parlamento 2021*, para. 42, p. 144-148.

⁶⁵ Di questo avviso anche C. STORACE, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nel periodo di emergenza sanitaria*, cit., p. 29.

⁶⁶ Art. 13, Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del Codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, GU Serie Generale n. 261 del 21-10-2020.

⁶⁷ In seguito, convertita in Legge 18 dicembre 2020, n. 173.

⁶⁸ D.l. 130/2020, Art. 13 co. 1 lett. b). Fino a quel momento l'"investitura" del Garante a Npm era avvenuta solo per il tramite di una nota diplomatica inviata dal Governo al sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura. Sulla vicenda relativa ai ritardi nella designazione del Garante quale Npm, vedi *supra*, nota 41.

Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID

sempre esercitata *de facto*) per il Garante nazionale di delegare i Garanti territoriali per lo svolgimento di specifici compiti, per una durata massima di sei mesi⁶⁹.

Tramite la stessa norma, il Governo, infine, ha prorogato per ulteriori due anni il mandato del Garante, che sarebbe altrimenti terminato nel pieno della crisi pandemica⁷⁰, riconoscendo, in tal modo, il prezioso lavoro fino a quel momento svolto da GNPL e, consentendo la necessaria continuità del monitoraggio dei luoghi di detenzione durante la pandemia, così come sollecitato dal principio n. 10 della Dichiarazione del CPT.

4. *La prassi “emergenziale” internazionale come opportunità di ripensare la prassi “ordinaria” locale.*

Da quanto precede, è di certo possibile trarre alcune conclusioni positive e senz'altro confortanti. Il CPT, infatti, anche durante il periodo pandemico ha svolto un vero e proprio ruolo di “faro” a livello europeo, in relazione alla prevenzione della tortura e di ogni altro trattamento crudele, inumano e degradante, sia in via diretta, tramite la ripresa delle visite, sia in via indiretta, tramite l'attività di raccordo cercato (e trovato) con gli Stati membri – che ha visto nella Dichiarazione dei dieci principi e nel successivo documento di *follow up* il proprio segnale più evidente.

Così come evidente risulta la circostanza relativa alla mai sopita attività del GNPL e all'affermazione della centralità del proprio ruolo istituzionale, in relazione alle attività di prevenzione e monitoraggio dei luoghi di detenzione, per favorire il rispetto dei diritti di tutte le persone private della libertà personale in Italia, ai tempi del COVID-19⁷¹.

Tuttavia, a fronte dei rilievi positivi e di una complessiva buona propensione del Garante nazionale a farsi interprete e veicolo, a livello interno, di quanto proclamato e richiesto

⁶⁹ *Ibidem*, Art. 13 co. 1 lett. c).

⁷⁰ *Ibidem*, Art. 13 co. 2.

⁷¹ A riprova di ciò, è emblematico che il giorno del suo insediamento, la ministra della Giustizia, Marta Cartabia, abbia voluto come primo atto ufficiale, fare visita propria alla sede del Garante, definita «una prima occasione per riaffermare la comune volontà di collaborazione e di un avvio del suo positivo sviluppo».

Cfr. https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG10289&modelId=10021.

dal Consiglio d'Europa per il tramite del CPT, alla prova dei fatti, è necessario segnalare la sussistenza di evidenti criticità, occorse durante la crisi sanitaria in Italia.

Invero, si tratta di criticità la cui manifestazione non può in alcun modo essere ricollegata agli effetti del COVID-19, dal momento che, al più, questa circostanza ha esacerbato antecedenti (*rectius* ancestrali) disfunzioni sistemiche: come ha opportunamente sottolineato il CPT nel proprio documento di *follow up* «la crisi pandemica deve fare i conti con le carenze preesistenti nei diversi sistemi di giustizia penale. Come le risposte dagli Stati membri hanno dimostrato, solo ora – nel momento di crisi – vengono prese misure risolutive su alcune questioni che sono state oggetto di raccomandazioni del CPT da molti anni»⁷².

E infatti, nel *general report* sulla situazione italiana presentato proprio un mese prima della pandemia, il CPT aveva evidenziato una serie di problematiche, prima tra tutte il sovraffollamento carcerario, «probabilmente la più grave patologia del carcere italiano»⁷³ - tra l'altro già ampiamente attenzionate dal Consiglio d'Europa,⁷⁴ in cui venivano collocate sotto i riflettori e stigmatizzate, le drammatiche condizioni igienico-sanitari di molti dei penitenziari italiani – scenario di ricorrenti episodi di violenza fisica sui detenuti e di un numero molto elevato di suicidi⁷⁵. Ebbene, i gravi fatti di cronaca occorsi durante la crisi sanitaria (si pensi, tra tutti, all'«orribile mattanza»⁷⁶ del carcere Santa Maria Capua Vetere) costituiscono una drammatica istantanea di come la pandemia abbia portato alle

⁷² Cfr. CoE, CPT/Inf(2020)21 “Follow-up statement regarding the situation of persons deprived of their liberty in the context of the ongoing Covid-19 pandemic”, cit.

⁷³ C. PAGELLA, *Le carceri italiane sotto la lente del Consiglio d'Europa*, cit., p. 2.

⁷⁴ Soprattutto in seguito ad alcune sentenze della Corte di Strasburgo, su tutte Corte EDU (Sez. II), *Torreggiani e altri c. Italia*, 8 gennaio 2013. Numerosissimi sono i commenti in dottrina sul caso Torreggiani. Si veda, *inter alia*, R. Conti, *La nuova frontiera dopo la “Torreggiani”*: traccianti e prospettive per il giudice e il legislatore, in AA.VV., *La tutela preventiva e compensativa per i diritti dei detenuti*, Torino, 2019, pp. 609-664.

⁷⁵ Cfr. CPT/Inf (2020) 2, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, cit. § 44-46.

⁷⁶ Sono stati così definiti dal GIP di Santa Maria Capua Vetere i gravi fatti occorsi nell'Aprile 2020 dove, in seguito ad alcune proteste e rappresaglie occorse a causa della scoperta di una prima positività all'interno del carcere, molti detenuti, tra cui un detenuto disabile, sono stati ripetutamente e violentemente percossi. A causa di quegli episodi, la procura ha chiesto il rinvio a giudizio per 108 persone, tra agenti e funzionari dell'amministrazione delle carceri. Cfr. Camera dei deputati, *Informativa della Ministra Cartabia sui fatti di Santa Maria Capua Vetere*, su https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=12758.

estreme conseguenze quelle che erano ordinarie (e spesso latenti) patologie sistemiche. E se questo vale per la situazione dei detenuti, analoga conclusione può trarsi a riguardo di altri soggetti privati della libertà personale. Si pensi, in primis, agli anziani istituzionalizzati, vittime di quella che è stata descritta come la «strage silenziosa»⁷⁷ delle RSA, o ai migranti in attesa di rimpatrio, costretti in condizioni allarmanti all'interno dei CPR, definiti «involucri vuoti»⁷⁸.

Le conclusioni che seguono non hanno, tuttavia, la pretesa di individuare definitive soluzioni di tipo normativo o politico-istituzionale alle gravi disfunzioni sopra citate: esse si limiteranno ad individuare quali aspetti di ordine sistematico e operativo limitano o ostacolano gli effetti dell'azione di monitoraggio e prevenzione messa in atto – anche con discreti risultati - dal Comitato europeo e dal Garante nazionale, e se e in che modo sia possibile implementare la loro cooperazione, per poter «passare progressivamente dalla gestione dei rischi generati dalla pandemia al cogliere le opportunità create dalla stessa crisi»⁷⁹.

A parer di chi scrive, si possono ravvisare almeno tre ordini di problematiche.

La prima, che riguarda il funzionamento interno del GNPL, attiene al coordinamento tra il Garante nazionale e i garanti territoriali. Se è vera – ed è assolutamente apprezzabile – la circostanza relativa al fatto che, durante la pandemia, i garanti territoriali abbiano vista riconosciuta *ex lege* la possibilità di agire su delega del Garante nazionale, è altrettanto vero che il funzionamento interno degli stessi appare ancora molto poco strutturato, con grandi differenze emerse tra le diverse Regioni, il che rischia di minarne *ab origine*

⁷⁷ M. G. BERNARDINI, *Vite di scarto. Vecchiaia, strutturale emergenza e l'invisibile crisi dei diritti umani*, in G. GIOFFREDI, V. LORUBBIO, A. PISANÒ, *Diritti umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*, cit., p. 168 che afferma come «nel corso della pandemia, il sovraffollamento ha chiaramente reso ancora più arduo il contrasto alla diffusione del contagio [...]. Non a caso [...] non si è potuto non ammettere come le morti e gli alti tassi di contagio verificatisi all'interno delle strutture non presentassero alcun carattere naturale, né potessero essere addebitati esclusivamente alla “maggiore fragilità” delle persone anziane ivi ospitate».

⁷⁸ GNPL, Rapporto sulle visite effettuate nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (2019-2020), p. 13 su <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026ac0c1d88b62c.pdf>

⁷⁹ CoE, CPT/Inf(2020)21 “Follow-up statement regarding the situation of persons deprived of their liberty in the context of the ongoing Covid-19 pandemic”, cit.

autorevolezza e capacità di azione e, quindi, effettività in termini di vigilanza e controllo⁸⁰.

La seconda problematica attiene alla vastità delle competenze del GNPL, che come è stato ampiamente sottolineato, si occupa a vario titolo della tutela dei diritti di diverse tipologie di persone vulnerabili, tra cui migranti, anziani, disabili e minori, in tal modo intersecando, inevitabilmente, la propria attività preventiva con quella di altri garanti nazionali, tra cui, l’Autorità Garante Infanzia e adolescenza (AGIA), o territoriali, come i vari garanti regionali e comunali dei diritti delle persone con disabilità. Ne consegue che, se la moltiplicazione di attività di monitoraggio o preventive non costituisce un *malum in se*, tuttavia, l’assenza di coordinamento tra i vari organismi può determinare inutili duplicazioni, oltre a un sicuro spreco di risorse (anche economiche) che potrebbero essere indirizzate in maniera più efficiente.

A tal proposito, si può salutare con favore l’accelerazione dell’iter legislativo che, con ogni probabilità, porterà finalmente all’introduzione in Italia di una Istituzione nazionale per i diritti umani, la “Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per il contrasto alle discriminazioni”⁸¹: questa infatti, tra i suoi compiti principali avrebbe, appunto, quello di «vigilare sul rispetto dei diritti umani e su eventuali abusi perpetrati ai danni di popoli, in Italia, con riferimento al diritto interno e alle norme e ai trattati internazionali»⁸², collaborando «con le autorità e le istituzioni e gli organismi

⁸⁰ Basti pensare che addirittura in due Regioni italiane – la Liguria e la Basilicata – la figura del Garante non è stata ancora istituita, mentre in una – la Calabria – è stata introdotta solo nel 2019.

⁸¹ L’istituzione di un organismo del genere è stata sollecitata quasi trent’anni fa dalla risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993. Come sottolineato da Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, *Istituzioni nazionali per i diritti umani forti ed efficaci. Sfide, pratiche promettenti e opportunità*, Lussemburgo, 2021, p. 1 «Le istituzioni nazionali per i diritti umani (National Human Rights Institutions, NHRI) costituiscono un elemento essenziale del sistema di protezione dei diritti umani a livello nazionale. Compiendo opera di sensibilizzazione e consulenza, nonché monitorando e chiamando le autorità a render conto del proprio operato, queste istituzioni svolgono un ruolo centrale nell’affrontare le grandi sfide odierne inerenti ai diritti umani». Ad oggi l’Italia risulta uno dei cinque Paesi dell’UE (insieme a Malta, Estonia, Repubblica Ceca e Romania) ad esserne ancora privo. Sul punto, v. O. POLLICINO-J. ZENTI, *È arrivato finalmente il tempo della Italian Human Rights Institution?* in *Diritti comparati*, 27.10.2020, su <https://www.diritticomparati.it/e-arrivato-finalmente-il-tempo-della-italian-human-rights-institution/>.

⁸² Proposte di legge C. 1323 Scagliusi, C. 855 Quartapelle Procopio e C. 1794 Brescia, Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e per il contrasto alle discriminazioni - Testo unificato adottato come nuovo testo base - 29.10.2020, Art. 3 co. 1 lett. a).

Il CPT del Consiglio d'Europa in epoca COVID

pubblici, quali [...] i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati»⁸³ e operando «nei temi di reciproca competenza, in sinergia con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza»⁸⁴.

La terza e ultima criticità, di ordine sistemico, riguarda l'utilità dell'attuale sistema di tutela multilivello in relazione alla prevenzione della tortura, ripartita tra piano nazionale (Npm), piano internazionale regionale europeo (CPT), e piano internazionale onusiano (SPT).

Invero, da una parte, opportunamente si segnala che «l'utilità di questo modello reticolare di tutela dei diritti umani è emerso proprio nel presente periodo pandemico, in cui [...] l'azione continuativa del CPT e di numerosi Npm (tra cui il Garante Nazionale) [...] ha sopperito alla sospensione di ogni attività di visita da parte del SPT da marzo 2020, garantendo la continuità del paradigma preventivo»⁸⁵; dall'altra, tuttavia, non è ancora ben chiaro, al netto di un consolidato (e funzionante) rapporto tra CPT e Garante nazionale, quale sarà il ruolo del SPT una volta terminata definitivamente l'emergenza, e, soprattutto, quale sia il modo migliore «per evitare duplicazioni, garantire la coerenza e migliorare l'efficacia dei meccanismi di prevenzione in Europa»⁸⁶.

Quel che è certo è che la pandemia ha mostrato, in tutta la sua evidenza, quanto sia stata finora non adeguatamente supportata e tutelata la drammatica condizione delle persone private della libertà personale, e quanto sia diventato, invece, essenziale fare riferimento a «standard non elaborati teoricamente, bensì centrati sull'esperienza continua delle

⁸³ *Ibidem*, art. 3 co. 1 lett. 1)

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ GNPL, *Relazione al Parlamento 2021*, para. 42, p. 126. Infatti, Il SPT, il 10 marzo ha sospeso la visita in atto (in Argentina) e, da quel momento in poi, posticipato tutte le visite previste per l'anno 2020 «due the coronavirus (COVID-19) pandemic». Cfr. OHCHR, *Torture prevention body suspends Argentina visit over Covid-19 concerns Postpones scheduled visits to Bulgaria, Australia and Nauru*, su <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25710&LangID=E>

⁸⁶ *UN and CoE torture prevention bodies to strengthen cooperation*, su <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23407&LangID=E>. Sul problema del coordinamento di CPT e SPT con i Npm si rinvia alle riflessioni di C. BICKNELL, M. EVANS, *Monitoring Prisons: The Increasingly Complex Relationship Between International and Domestic Frameworks*, in T. DAEMS, L. ROBERT, *Europe in Prisons Assessing the Impact of European Institutions on National Prison Systems*, cit., pp. 27 ss.

osservazioni. Standard che dialogano con quanto internazionalmente definito a livello globale o europeo, declinato però in base alla specificità della detenzione italiana»⁸⁷.

La mano tesa dall'azione del CPT durante la pandemia può costituire lo stimolo per l'inizio di un processo istituzionale, virtuoso e sussidiario, dalla cui concreta realizzazione dipenderà l'effettiva tutela dei più vulnerabili.

⁸⁷ M. PALMA, Introduzione in GNPL, *Norme e normalità. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti Raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017*, Roma, 2018, p. 3.

VÍCTOR LUIS GUTIÉRREZ CASTILLO

UNIVERSIDAD DE JAÉN

*Los ciberataques estatales en tiempos de paz: análisis de su calificación jurídica a la luz del Derecho internacional **

Abstract: *At present, most of the interactions of countries, at all levels, are carried out in cyberspace. Recently, many state governments are facing the problem of cyber-attacks and the danger of wireless communication technologies. In some other cases, cyber-attacks can have military or political purposes. Despite their potential for disruption to international peace and security, there is no specific international legal structure for analyzing cyber-attacks. The aim of this paper is to study the framework of jus ad bellum to cyber-attacks and to examine the application of articles 2(4) and 51 of the United Nations Charter to this new reality. This paper argues these provisions and the United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX) can be interpreted to include cyber-attacks. It is expected that the comprehensive review study presented will be useful.*

Keywords : Cyber-attaque ; state responsibility ; United Nations Charter, international Peace and Security

1.- Introducción

Podemos definir los ciberataques estatales como aquellas ofensivas llevadas a cabo en el ciberespacio atribuibles a un Estado, contra otro Estado y que comprometen la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información mediante el acceso no autorizado, modificación, degradación o destrucción de los sistemas de información y telecomunicaciones o las infraestructuras que los soportan¹. Este tipo de ofensiva plantea dos tipos de desafíos: por una parte, los relativos a los ataques de servicios esenciales al funcionamiento de un país y su defensa, y por otra, los planteados por la protección de informaciones sensibles desde el punto de vista político, militar o económico, ante las

*Este trabajo es el resultado de las investigaciones realizadas en el marco del Grupo de investigación SEJ-399 “Derecho Común Europeo y Estudios Internacionales” del SICA (Junta de Andalucía) y del *Framework of Stars Project year 2020 -2nd part (Supporting Talented Researchers- Action 2- Incoming Visiting Professor- Long Term) CUP* de l’Università degli Studi di Bergamo.

¹ Definición contenida en la Orden Ministerial 10/2013, de 19 de febrero, por la que se crea el Mando Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas de España, en «Boletín Oficial del Ministerio de Defensa», n.º. 40, de 26 de febrero de 2013.

tecnologías de intrusión informáticas cada vez más sofisticadas. Y es que, no cabe duda que, en razón de su carácter subrepticio, los ciberataques fuerzan a una revisión de las nociones tradicionales de fronteras, siendo en todo caso inviolables.

La mayoría de actividades informáticas de naturaleza maliciosa tienen lugar en tiempo de paz², lo que puede provocar confusión, en cuanto que engloban los ciberataques estatales. Por esta razón, antes de acotar el objeto de nuestra investigación, es necesario realizar algunas matizaciones conceptuales, en relación con las múltiples actividades ilegales que se pueden desarrollar en el ciberespacio. Nuestro trabajo, por tanto, no versará sobre la ciberdelincuencia, la cibercriminalidad o del *phishing*³, regulados por los derechos penales nacionales. Tampoco sobre el ciberespionaje industrial, que consiste en copiar secretos industriales con el fin de obtener una ventaja competitiva; ni sobre el ciberterrorismo (que es la conducta en el ciberespacio de actividades terroristas por grupos armados transnacionales, actuando en su nombre y por su propia cuenta) en el ámbito del derecho de los conflictos armados. Cuestiones éstas que ya han sido tratadas en el *Manual Tallin*⁴, el único texto que hasta el momento ha estudiado la cuestión.

Si los conflictos de baja intensidad eran los métodos privilegiados de grandes potencias durante la guerra fría, en nuestros días los ciberataques estatales están siendo el instrumento perfecto para alcanzar los mismos objetivos sorteando el marco jurídico internacional de prohibición del uso de la fuerza. De hecho, los EEUU ya han declarado que podrían llevar a cabo acciones militares a título de legítima defensa o de represalias en respuesta a los ciberataques supuestamente encargados por otros Estados. Circunstancias todas que plantean nuevos interrogantes sobre la calificación de estas acciones en tiempos de paz⁵.

² K. ZIOLKOWSKI (dir.), *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace. International Law, International Relations and Diplomacy*, Tallinn, 2013, NATO, Publication, p. 15.

³ Práctica que consiste en engañar a alguien para que teclee su contraseña en una web fraudulenta

⁴ M. N. SCHIMTT (dir.), *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge, 2013, Cambridge University Press.

⁵ En este sentido hay que tener en cuenta lo dispuesto en la *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, Res. AG 2625, Doc. Off AGNU, 25 ses, sup n°. 28, Doc UN A/5217 (1970), preámbulo, párr. 7.

2.- Los ciberataques estatales y la “Paz y seguridad internacionales”

La palabra “ciberataque” es un neologismo formado a partir de las palabras “ciberespacio” y “ataque”. El ciberespacio representa un espacio universal constituido por una red interdependiente de infraestructuras informáticas que conforman internet, las redes de telecomunicaciones, los sistemas informáticos, así como los procesadores y controladores integrados⁶. Íntegramente creados por el hombre⁷, no están limitados por fronteras y es por este motivo que presenta ciertas similitudes con el alto mar y el espacio ultraterrestre. Por tanto, el ciberespacio no depende de la competencia de un solo Estado o de un grupo de Estados, constituyendo un bien común planetario. En lo que se refiere al término “ataque”, éste presenta usos diferentes según se trate del plano jurídico-militar o informático. En este último ámbito, se califica como tal toda tentativa de acceso no autorizado a un sistema de servicios a redes o a información, o toda tentativa que trate de comprometer la integridad de un sistema.

Ahora bien, a pesar de las definiciones por las que se pretende acotar el concepto de ciberataque, no podemos negar que se trata de un término genérico que sirve para calificar los ataques informáticos llevados a cabo única y exclusivamente en el ciberespacio⁸. Este tipo de ataques se pueden llevar a cabo por acción u omisión⁹ y tienen como objetivo explotar los fallos o deficiencias que puedan surgir del acceso de un usuario al ciberespacio. La doctrina los clasifica en tres tipos: a) los *ciberataques perturbadores* que intentan inutilizar o tomar el control de los sistemas informáticos de

⁶ R. KISSEL (ed.), *Glossary of key information security terms*, NISTIR 7298 Revision 2, 2013, National Institute of Standards and Technology, U.S. Department of Commerce, p. 57, en línea <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2013/nist.ir.7298r2.pdf> [última consulta 3/1/2022]

⁷ CH. C. DEMSHAK & P. DOMBROWSKI, *Rise of a Cybered Westphalian Age*, en «*Strategic Studies Quarterly*», Spring 2011, pp. 32-35. Ver también F. SCHREIER, *On Cyberwarfare*, Geneva, 2012, *Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, DCAF Horizon 2015 Working Paper Series (7), en línea <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OnCyberwarfare-Schreier.pdf> [última consulta 3/1/2022]

⁸ SECURITE PUBLIQUE CANADA (ed.), *Stratégie de cybersécurité du Canada : renforcer le Canada et accroître sa prospérité*, 2010, Ottawa - Ontario : Sécurité publique Canada, en línea <https://publications.gc.ca/site/eng/9.638020/publication.html> [última consulta 3/1/2022].

⁹ Piénsese, por ejemplo, en los ataques distribuidos de denegación de servicios (DDOS), que hasta ahora se veían básicamente como una forma de bloqueo *on-line*. Éstos se han convertido en una herramienta de guerra de información.

infraestructuras críticas como el SCADA (*Supervisory Control and Data Acquisition*)¹⁰ y que tienen como fin causar daño físico o funcional; b) los *ciberataques no intrusivos* que usan técnicas para bloquear accesos o la desfiguración de webs con el propósito de cambiar contenidos y c) *los ciberataques intrusivos*, cuyo objetivo se centra en acceso a datos, ya sea para obtenerlos utilizando *malware* info-stealer (“ladrón de información”) o alterarlos¹¹. Todos ellos pueden ser impulsados/patrocinados, organizados, coordinados y/o realizados por personas físicas, jurídicas o, incluso, por Estados, siendo la autoría de estos últimos los que nos interesa a efectos de nuestra investigación.

El ciberespacio se considera como un nuevo campo de batalla y, por tanto, podría asimilarse a otros espacios en los que se desarrollan conflictos, como la tierra, el mar, el aire, o incluso, el espacio extra-atmosférico. Los ciberataques estatales son a menudo calificados por la prensa como “actos de ciber guerra”, calificación poco apropiada, ya que para que pudiera calificarse así, el ciberataque tendría que llevarse a cabo en un contexto de conflicto armado o de actividades militares, gracias a una gran variedad de medios y métodos numéricos en el ciberespacio y que comprende tanto las actividades ofensivas como las defensivas dirigidas contra infraestructuras informáticas.

3.- La comisión de los ciberataques estatales: los métodos utilizados

Los autores de los ciberataques estatales pueden ser agentes *de jure* o *de facto* del Estado. Durante la última década, se han constatado ciberataques estatales llevados a cabo por grupos de individuos impulsados por diversas motivaciones que actuaban

¹⁰ SCADA es el sistema usado para monitorizar y controlar procesos en instalaciones industriales y empresas públicas, como plantas químicas, centrales eléctricas, refinerías, oleoductos de gas y petróleo, entre otros, en: D. ROSENFELD, *Rethinking Cyber War*, en «Critical Review», vol. 21, n.º. 1, 2009, pp. 77-78, disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/08913810902812156>, [última consulta 3/1/2022]

¹¹ Por consiguiente, se estima que el ciberataque engloba las actividades muy diversas, entre los que podrían destacar: la explotación no autorizadas de las redes informáticas (*computer network exploitation*), los cambios de direcciones de dominio, la denegación de un servicio, la saturación de correos, el *BlindRadars* (o bloqueo de tráfico aéreo) o los ataques por pulso electromagnéticos. Para más información véase F. J. UREÑA CENTEO, *Ciberataques, la mayor amenaza actual*, en «Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee.es)», Documento Análisis, 40/2013, pp. 7-8 en línea https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE009-2015_AmenazaCiberataques_Fco.Uruena.pdf [última consulta 3/1/2022]

(presuntamente) en función de los intereses de un determinado Estado. Los individuos y entidades implicados en los ciberataques contra otros Estados responden a menudo a razones esencialmente patrióticas: éstos se llevan a cabo como una forma de reivindicación o protesta contra las decisiones políticas de otro Estado. Ahora bien, el análisis de las herramientas utilizadas para el lanzamiento de ataques informáticos puede permitir la determinación de la responsabilidad individual o estatal de un ataque, permitiendo apreciar mejor los desafíos que plantean las nuevas armas.

Por lo que respecta a los métodos más utilizados desde 2006 para ejecutar los ciberataques estatales¹², podemos señalar dos principalmente, la instalación clandestina de programas maliciosos y los ataques de los *sites* en internet. En relación al primero, cabe señalar que se trata de un programa informático infiltrado en una red, sin previo consentimiento de su propietario o de su usuario, con la intención de comprometer la confidencialidad, la integridad o la disponibilidad de datos, de aplicaciones de la víctima o del sistema de explotación; o únicamente con el fin de importunar a la víctima. Puede presentarse bajo la forma de un virus, de un “gusano” o de un troyano¹³. En este sentido, la integridad de una red informática puede verse comprometida debido al uso de un software espía que es un programa concebido con el fin de recopilar información sobre los usuarios o las organizaciones propietarias de la red infectada. Esta información sobre el medio es transmitida a personas no autorizadas. La bomba lógica es otro tipo de software malicioso, con un sistema de activación diferido (a distancia) y concebido para causar daños en el sistema informático o ejecutar ciertas acciones, únicamente cuando se reúnen ciertas condiciones predefinidas por el creador del programa.

¹² Ver J.A. LEWIS, *A list of significant cyber events since 2006*, 19 December 2013, Center for Strategic & International Studies y del mismo autor *Cyberwarfare and its impact on international security*, UNODA Occasional Papers n°. 19, June 2010, en línea http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/OccasionalPapers/PDF/OP_19.pdf [última consulta 3/1/2022]

¹³ Para más información R. LONGEON & J.L. ARCHIMBAUD, *Guide de la sécurité des systèmes d'information à l'usage des directeurs* (de laboratoires de recherche), 2ème trimestre 1999, Paris Centre National de la Recherche Scientifique, en línea <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00561702/document> [última consulta 3/1/2022]

El segundo método más utilizado, es el de los ataques cibernéticos contra sites de internet. La denegación del servicio, también llamado “ataque por saturación”, tiene por objetivo el bloque del acceso autorizado a las redes, a los sistemas o aplicaciones, enviando simultáneamente un gran número de solicitudes de conexión, provocando una pérdida de recursos informáticos. Este tipo de ataque trata de perturbar el buen funcionamiento del servicio o del *site* de internet. La denegación del servicio como consecuencia del ciberataque tiene efectos inmediatos aparentes. Aunque los *sites* de internet afectados se encuentran bloqueados, su contenido no está afectado, a no ser que el ataque vaya acompañado de actos de desconfiguración contra la página o programa.¹⁴ Es fácil llevar a cabo este tipo de ataques y son difíciles de interrumpir. En conclusión, los ciberataques presentan nuevos desafíos en materia de relaciones internacionales. Sus consecuencias pueden variar desde la interferencia de señales numéricas de comunicación hasta la neutralización de infraestructuras de un Estado, con la finalidad de causar el pánico en la población y daños tanto humanos como materiales.

4.- *La praxis de los ciberataques estatales*

En las últimas décadas han sido varios los casos en el contexto internacional en el que se ha constatado la existencia de ciberataques estatales. Haremos mención, a continuación, a algunos de lo más referenciados. El más conocido fue el que sufrió Estonia el 26 de abril de 2007. El gobierno de este país trasladó un monumento de la segunda Guerra Mundial dedicado a la memoria de la armada roja, del centro de la ciudad de Tallin hacia un cementerio militar en el extrarradio. La comunidad rusa, que representa en torno al 30% del total en país, llevó a cabo varias protestas contra esta decisión a través de manifestaciones populares y declaraciones públicas. Tras las manifestaciones y durante más de tres semanas, se bloquearon los servicios de varios *sites* de internet gubernamentales, así como medios de comunicación, bancos, operadores de telefonía

¹⁴ Rapport d'information du Sénat – Session extraordinaire de 2011-2012. *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la cyberdéfense*, par M. J-M BOCKEL, Sénateur, n°. 681, registrado en la Presidencia del Senado el 18 de julio de 2012, p. 11.

Los ciberataques estatales en tiempos de paz

móvil y servicios de urgencia¹⁵. Las interferencias informáticas llegaron a su punto álgido el 9 de mayo, fecha en la que se conmemora el fin de la Segunda Guerra Mundial en Rusia. Los ataques se acompañaron de actividades de desconfiguración de *sites* de internet y envío masivo de emails. Si bien estos servicios no resultaron en destrucción material alguna, sin duda, perturbaron de manera grave la vida cotidiana de los ciudadanos (usuarios) del país, privándoles del acceso a servicios esenciales en línea¹⁶. A pesar de que los ataques se realizaron desde ordenadores ubicados en 178 países distintos, ¹⁷ el gobierno estonio sostuvo desde un primer momento que Moscú había estado detrás de los ataques de los que había sido víctima¹⁸. Estos acontecimientos llevaron a la OTAN a repensar su política de ciberdefensa e impulsar nuevas medidas de lucha. De esta moto, elaboró por primera vez una “Política de Ciberdefensa”, basada en tres pilares fundamentales: a) la subsidiariedad, en virtud de la cual, se determina que la asistencia sólo se activará a petición del Estado afectado; b) la no duplicidad, es decir, se evita la duplicación innecesaria de las estructuras o capacidades en los planos internacional, regional y nacional y c) la seguridad, es decir, la cooperación basada en la confianza de los aliados¹⁹.

Un segundo ejemplo de ciberataque fue el que padeció Georgia. Debido a diferencias político-militares entre este país y Rusia, a causa de la situación de Abjasia y

¹⁵ Véase TRAYNOR, *The Guardian* 17 May 2007.

¹⁶ Esta afirmación se hizo en un debate en el Senado francés sobre el tema. *Rapport d'information du Sénat...* cit.

¹⁷ K.K. LIIS VIHUL ENEKEN TIKK, *International cyber incidents: legal considerations*, Tallin, 2010, CCD COE Publications, p. 23.

¹⁸ En marzo de 2009, con ocasión de un panel de discusión sobre las guerras de información del siglo XXI, un diputado de la *Douma* (cámara baja del Parlamento de Rusia) declaró que los ataques contra Estonia se habían lanzado por su asistente, por iniciativa propia de este último. Algunos días más tarde, un grupo de jóvenes patriotas rusos, Nashi se atribuyó la responsabilidad de dichos ataques. *Nashi* es un movimiento de jóvenes rusos próximos al Kremlin y subvencionado por éste, que convocó protestas ante la embajada de Estonia en Moscú, al comienzo de la crisis ruso-estonio en 2007, describiendo sus acciones como un “bloqueo” de la representación diplomática.

¹⁹ M. J., CARO BEJARANO, *La nueva dimensión de la amenaza global: la amenaza cibernética*, «Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee.es)», Documento Análisis, 40/2013, p. 5, en línea https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA40-2013_AmenazaCibernetica_MJC.pdf [última consulta 3/1/2022]

Osetia del Sur, aquel país fue víctima de ataques informáticos²⁰. Del 19 al 20 de julio de 2008, el site de internet del presidente de Georgia sufrió un ataque masivo, que contenía el siguiente mensaje propagandístico: “Win+love+in+Russia”²¹; el incidente no tuvo mayor alcance hasta el 7 de agosto, fecha oficial del comienzo del conflicto armado internacional con la Federación rusa. Apenas unas horas antes del inicio de la invasión del territorio georgiano por la armada rusa, el tráfico de internet del país quedó bloqueado. Georgia se encontró totalmente aislada del resto el mundo: ni las personas que vivían en Georgia, ni las que se encontraban en el exterior podían recibir información alguna del desarrollo del conflicto militar. El 8 de agosto, *Tiblisi* acusó a Moscú de haber utilizado piratas informáticos para ejecutar ciberataques contra los sites de internet georgianos, gubernamentales y de información, Rusia negó las acusaciones. A partir del 9 de agosto de 2008, varios grupos rusos con motivaciones aparentemente patrióticas crearon sites y foros de discusión para organizar y coordinar los ataques por saturación contra los sites georgianos. Se reclutaron piratas informáticos, gracias a la elaboración y distribución online de instrucciones sobre el *modus operandi* con la finalidad de provocar el bloque del servicio de dichos sites. Entre las organizaciones rusas que participaron en los ciberataques, se constató que varias direcciones IP habían sido utilizadas por la *Russian Business Network* (RBN), una organización rusa, disuelta en el momento de los ataques que ya había estado implicada en casos de cibercriminalidad. Las autoridades georgianas procedieron a realojar sus sites en los servidores de otros países como EEUU, Estonia y Polonia. A pesar de estas medidas, durante el conflicto armado entre Rusia y Georgia, los sites de internet georgianos permanecieron fuera de servicio, sufriendo ataques de desconfiguración, acompañados de mensajes que contenían propaganda política pro-rusa.

Por último, otro ejemplo, de ciberataque es el que denunció la República Islámica de Irán. *Stuxnet* es un “gusano” (o código dañino) que forma parte de un programa secreto

²⁰ N. SHACHTMAN, *Top Georgian Official: Moscow Cyber Attacked Us – We Just Can’t Prove It*, «Wired Danger Room Magazine», 11 March 2009, en línea <http://www.wired.com/dangerroom/2009/03/georgia-blames/> [última consulta 3/1/2022]

²¹ CE, CONSEIL, *Report of the independent international Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*, Volume II, September 2009, en línea https://www.mpil.de/files/pdf4/IIFFMCG_Volume_II1.pdf [última consulta 3/1/2022]

Los ciberataques estatales en tiempos de paz

de los EEUU titulado *Olympic Games*²² y que, presuntamente, tenía como objetivo el sabotaje al programa nuclear iraní. Al parecer, dicho programa fue autorizado en 2006 por el presidente G. BUSH y mantenido por el presidente B. OBAMA tras su elección en 2009. Concebido específicamente para dañar las máquinas centrifugadoras del programa nuclear iraní modificando su velocidad de rotación. Debido a un error de manipulación, *Stuxnet* fue lanzado a internet, siendo así como se reveló su existencia a la comunidad internacional. En noviembre de 2010, las autoridades iraníes anunciaron que las máquinas centrifugadoras de su programa nuclear habían sido infectadas por un virus informático y acusaron a EEUU de ser el origen del ataque. Tras una serie de entrevistas realizadas a lo largo de 18 meses un periodista americano reveló que *Stuxnet* habría sido creado por los servicios de inteligencia americanos e israelíes. Hasta el momento ningún país ha reivindicado su autoría²³.

5.- Los ciberataques y su encaje en el art. 2(4) de la Carta de Naciones Unidas: un asunto pendiente en la agenda jurídico-política de las relaciones internacionales

Si por la condena inequívoca del recurso a la guerra, el Pacto Briand-Kellogg supone, según ciertos autores, la transición del *jus ad bellum* al *jus contra bellum*²⁴, el artículo 2(4) de la Carta de Naciones Unidas es el elemento principal del nuevo sistema normativo de recurso al uso de la fuerza²⁵. Este hecho permite reafirmar los propósitos de la ONU descritos en el artículo 1.1 de la citada Carta. En este contexto, la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza se codifica de forma explícita en un tratado internacional que la convierte en una obligación *erga omnes*²⁶. En su art. 2, de conformidad con lo dispuesto en su capítulo VII, se consagra con carácter general el principio de la

²² D. E. SANGER, *Obama order sped up wave of cyberattacks against Iran*, «The New York Times», June 2012.

²³ E. PEREZ & A. ENTOUS, *FBI Probes Leaks on Iran Cyberattack*, «The Wall Street Journal», 5 June 2012.

²⁴ Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 83.

²⁵ Sentencia de 19 de diciembre de 2005, *asunto de las actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda)*, CIJ Rec. 168, 2005, par. 148.

²⁶ Ver *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, Opinión consultiva, 9 de julio de 2004, para 188. Esta opinión, así como las opiniones y declaraciones separadas de los magistrados de la Corte, en línea: <http://www.icj-cij.org/cijwww/cdocket/cmwp/cmwpframe.htm> [última consulta 3/1/2022]

prohibición del uso de la fuerza. La norma contenida en la Carta tiene una formulación más completa que la prohibición contenida en el Pacto Briand-Kellog porque, en primer lugar, no se refiere exclusivamente a la guerra sino al “uso de la fuerza”; en segundo lugar, la prohibición comprende no sólo el uso de la fuerza, sino también la “amenaza” de uso de la fuerza²⁷.

Como es sabido, la prohibición contra la amenaza o el empleo de la fuerza es una norma internacional consuetudinaria y convencional de *jus cogens*. En virtud del artículo 103 de la Carta, la prohibición contenida en el artículo 2(4) se impone sobre cualquier otra obligación internacional contraída por parte de un Estado miembro de Naciones Unidas²⁸. Esta norma se completa por el principio consuetudinario de la no intervención. Aunque presente una apariencia simple en estas disposiciones, el art. 2(4) ha ocasionado numerosas discusiones tanto por su contenido como por su alcance. En este sentido, uno de los mayores debates relativos a su interpretación es el relativo al tipo de fuerza prohibida: ¿se trata exclusivamente de la fuerza militar o también de la prohibición de aquellos medios que constriñan económica, política o ideológicamente?²⁹ Basándonos en los trabajos preparatorios de la Conferencia de San Francisco, la mayor parte de las obras doctrinales sobre el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales, enuncian que la fuerza militar prohibida por el artículo 2(4) es la militar³⁰. De modo que, si se interpreta el artículo 2(4) en este sentido, significa que la fuerza no debe utilizarse contra ningún Estado, al margen de que éste sea o no de Naciones Unidas³¹. La prohibición se aplica a las relaciones internacionales de los Estados, tanto a las amenazas al recurso de la fuerza militar como a las acciones militares. Las Resoluciones 2625 y 42/22 de la Asamblea General de Naciones Unidas se han utilizado también con el fin de interpretar esta

²⁷ M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Madrid, 1999, p. 823.

²⁸ O. SCHACHTER, *In Defense of International Rules on the Use of Force*, in « Chicago L. Rev. », 53, 1986, pp 113-129.

²⁹ O. CORTEN, *The Law Against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law (French Studies in International Law)*, Osford, Hard Publishing, 2012, p. 50.

³⁰ T. RUYS, *Armed Attack and article 51 of the UN Charter*, New York, 2010, Cambridge University Pressp. 54.

³¹ Véase párrafo 4 del artículo 2 en UN, *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, supp. 2 (1955-1959), vol. 1, article 2(4), par. 2

disposición. Estos textos permiten determinar la existencia de una *opinio juris* en cuanto al carácter consuetudinario³² y no derogatorio³³ de la prohibición del empleo del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, apoyándose en la idea de que el artículo 2(4) no se refiere a la coacción por parte de las fuerzas armadas, mientras que el principio de no-intervención sí se aplica a otras formas de coacción³⁴. De una interpretación amplia del citado artículo, podría afirmarse pues, que la prohibición del uso de la fuerza es una prohibición expansiva que afecta a cualquier espacio posible de conflicto: la tierra, el aire, el mar, el espacio e incluso el ciberespacio.

El artículo 2(4) no tienen en cuenta solamente la integridad territorial o la independencia política del Estado, sino que comprende también todos los usos de la fuerza que sean de cualquier otra forma incompatibles con los propósitos de Naciones Unidas. A nuestro juicio esta disposición se refiere a todos los usos de la fuerza, al margen de su impacto o gravedad e incluye los casos de ciberataque estatal³⁵.

Por lo que se refiere al empleo ilícito de la fuerza, según la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ), los actos que supongan una violación del principio consuetudinario de no-intervención que impliquen, bajo una forma directa o indirecta, el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales constituye una violación del principio prohibiéndolos³⁶. En este sentido, coincidimos con los profesores J-P PANCRACIO y E-M PETON, cuando afirman que « le principe de non-intervention se réfère à l'obligation internationale qu'a l'État de ne pas intervenir physiquement et matériellement, par ses forces armées ou des agents publics, sur le territoire d'un autre État sans l'accord de ce dernier »³⁷. Toda intervención ilícita en los asuntos de otro Estado

³² *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua contra los Estados Unidos de América*, sentencia de fondo de 27 de junio de 1986, *CIJ. Rec.* 1986, pars. 189-90, 292.

³³ *Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales*, Resolución 42/22 de la AGNU, Doc off. AG UN, 42e sess, Doc UN A/42/766 (1987), par. 2.

³⁴ *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua...cit.*, par. 191.

³⁵ K. ZIOLKOWSKI, *General principles of international law as applicable in cyberspace*, dans K. ZIOLKOWSKI (dir.), *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace. International Law, International Relations and Diplomacy*, Tallinn 2013, NATO CCD COE Publication, pp. 143-144.

³⁶ *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua*, cit., par. 209.

³⁷ J.P. PANCRACIO et E-M. PETON, *Un mutant juridique, ¿l'agression internationale?*, «Cahiers de l'IRSEM», 7, 2011, p. 24, nota 18.

y acompañado del uso de la fuerza constituye una violación de la prohibición del recurso al uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Sin embargo, como recuerda la CIJ, el simple envío de fondos a las fuerzas rebeldes de un país, si bien constituye un acto de intervención en los asuntos internos de otro Estado, no constituye *per se* el empleo de la fuerza³⁸. De este modo podría afirmarse que todo empleo de la fuerza es una intervención, pero no todas las intervenciones violan el artículo 24: es necesario que el medio empleado por un Estado contra otro, conlleve el uso de la fuerza para que podamos hablar de recurso ilícito al uso de la fuerza.

El empleo ilícito de la fuerza puede revestir formas más graves, como aquéllas que constituyen una agresión armada y otras modalidades menos brutales³⁹ en las que se requiere de organización, fomento, asistencia, participación o tolerancia de actos subversivos o terroristas sobre el territorio de otro Estado por su parte. Estas diferentes modalidades pueden ejercerse de forma directa o indirecta. En efecto, mientras que el artículo 2(4) de la Carta no hace distinción alguna entre el empleo directo e indirecto del uso de la fuerza⁴⁰, la CIJ sí la establece, afirmando expresamente que «Cet élément de contrainte, constitutif de l'intervention prohibée et formant son essence même, est particulièrement évident dans le cas d'une intervention utilisant la force, soit sous la forme directe d'une action militaire, soit sous celle, indirecte, du soutien à des activités armées subversives ou terroristes à l'intérieur d'un autre État»⁴¹.

6.- *Los ciberataques estatales, ¿una nueva forma de empleo ilícito de la fuerza?*

Según la interpretación realizada por la CIJ del artículo 2(4), el apoyo de un Estado a las actividades armadas subversivas o terroristas en otro Estado constituye una violación de la prohibición del uso de la fuerza. El propósito de la subversión es la desestabilización de un gobierno la cual que puede ser interpretado como un acto contra la integridad

³⁸ *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua*, cit., par. 228.

³⁹ *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua*, cit., parr. 191.

⁴⁰ S.M. SCHWEBEL, *Aggression, intervention and self-defence in modern international law*, in *Recueil Académie du droit international de La Haye*, 136, 1972, p. 458.

⁴¹ *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua*, cit., parr. 205. Véase también la Resolución 42/22, cit., par. 6.

territorial o la independencia política del Estado en cuestión. En el caso de los gobiernos de Estonia y Georgia, como los gobiernos de cualquier Estado, tienen el derecho a ejercer su autoridad el ciberespacio que pertenece a su jurisdicción. Por lo tanto, los ataques por saturación que sufrieron en 2007 y 2008 podrían ser considerados como actos de subversión⁴². Cabe preguntarse en este contexto si tales actividades suponen o no un empleo directo de la fuerza armada, tal como prevé el párrafo 4 del artículo 2.

Los ciberataques estatales plantean otras cuestiones tales como el recurso a la fuerza no cinética por parte de un Estado y sobretodo, los actos de violencia contra un Estado cuyas consecuencias no son materiales. En la línea del artículo 2(4) de la Carta que prohíbe el recurso a la fuerza armada, el modelo elemental de análisis de empleo de la fuerza se fundamenta sobre el tipo de instrumento coercitivo utilizado⁴³. Aparentemente, los delegados de la Conferencia de San Francisco sólo tuvieron en cuenta la fuerza militar llevada a cabo mediante las armas de guerra conocidas hasta el momento de la redacción de la Carta, un ciberataque no podría haber constituido entonces una violación del artículo 2(4) según este marco de análisis, debido a que se trata de un recurso a la fuerza no cinético. Esta aproximación puede considerarse superada debido a que no tiene en cuenta la aparición, tras la redacción de la Carta, de nuevas armas no cinéticas tales como las armas nucleares, radiológicas, biológicas y químicas. El hecho de que un ordenador haya sido utilizado, como medio principal de ejecución de un ataque contra un Estado, no parece pertinente a la hora de calificar el acto como que uso ilícito de la fuerza. En efecto, la CIJ ha declarado que la Carta no prohíbe ni permite expresamente el empleo de un arma en particular⁴⁴. En efecto, sea directo o indirecto, la comunidad internacional está más interesada en las consecuencias del empleo del uso de la fuerza que en los medios utilizados para ejercer dicha fuerza; este es el propósito último de la prohibición contenida en el artículo 2(4). La fuerza armada no se define por el empleo o la liberación o no de

⁴² J. BARKHAM, *Information Warfare and International Law on the Use of Force, International Law and politics*, 34, Seq: 57, 2001, p. 89.

⁴³ M.N. SCHMITT, *Computer Network Attack and the Use of Force in International Law : Thoughts on a Normative Framework*, « *Columbia Journal of Transnational Law* », 37, 1998-1999, p. 909.

⁴⁴ *Opinión consultiva sobre la licitud del empleo o amenaza de armas nucleares* de 1996, *CIJ Rec.*, par. 39.

energía cinética, sino por la naturaleza de las consecuencias directas y previsibles, especialmente en el caso de pérdidas humanas y de destrucción física.

En 1998, SCHMITT enunció una serie de factores basados en la distinción entre la fuerza armada y otras formas de coacción, entre los que destacan las presiones diplomáticas, económicas y políticas y cuyo objetivo es la calificación de los ataques informáticos, en relación con el artículo 2(4) de la Carta⁴⁵. Diez años más tarde, habiendo perfeccionado sus criterios, SCHMITT propone un nuevo marco de análisis para ayudar a los Estados a calificar las actividades informáticas de las que son víctimas, sea cual sea su origen. Según este planteamiento, que ha sido utilizado por los autores del *Manual Tallin*, un ciberataque constituye un empleo de la fuerza si las dimensiones y sus efectos son paralelos a aquellos que se habrían obtenido tras el empleo de armas cinéticas⁴⁶. En este contexto, los factores no constituyen criterios jurídicos, pero tienen en cuenta una serie de consideraciones que son susceptibles de influenciar la evaluación de la naturaleza del empleo de la fuerza; los criterios deben ser evaluados de forma holística. Si comparamos las consecuencias de los ciberataques con las de los ataques no cibernéticos, este ejercicio nos permite hacer uso de la definición restrictiva de la palabra “fuerza” del artículo 2(4) para responder a los últimos avances tecnológicos sin poner en tela de juicio el marco actual del *jus contra bellum*⁴⁷. De todos modos, es importante subrayar que los defensores de este planteamiento no realizan una distinción entorno a la naturaleza informática o cinética de los medios de ataque utilizados, centrándose en los efectos ocasionados. Sólo aquellos ciberataques que pueden producir efectos cinéticos se consideran como uso de la fuerza. Dado que la mayoría de los ciberataques son más perturbadores que destructores y éstos no causan (hasta el momento) resultados no materiales (con la excepción de *Stuxnet*)⁴⁸, sería erróneo tener en cuenta solamente los efectos que resulten en destrucciones físicas. En efecto, nos arriesgamos a encontrarnos ante un enfoque demasiado restrictivo que excluya los ciberataques paralizando las infraestructuras

⁴⁵ M.N. SCHMITT, *Computer Network*, cit., pp. 914-915.

⁴⁶ M.N. SCHMITT (dir.), *Tallinn Manual on the International Law*, cit., p. 45.

⁴⁷ M.N. SCHMITT, *Computer Network*, cit., p. 915.

⁴⁸ M.N. SCHMITT, *International Law in Cyberspace : The Koh speech and Tallinn Manual Juxtaposed*, « Harvard International Law Journal », 54, 2012, p. 20.

críticas de un país, así como los ataques informáticos destinados a bloquear los servicios de sites que proporcionan servicios esenciales a la población⁴⁹. Por este motivo, ciertos autores proponen un método de análisis de los ciberataques estatales basado en la naturaleza del objetivo y que defiende la imputación de una responsabilidad estricta a los autores de los ciberataques⁵⁰. Según esta corriente, cuanto más esencial sea el objetivo del ciberataque para el funcionamiento del Estado, mayor será la probabilidad de que éste sea considerado como una violación del artículo 2(4). Por tanto, podría concluirse que todo ciberataque contra las infraestructuras críticas de un país es un empleo ilícito de la fuerza, sin importar el nivel de gravedad del ataque. El enfoque de la responsabilidad estricta se encuentra sujeto a una cierta subjetividad, debido a que los Estados disponen de discrecionalidad a la hora de definir qué servicios considera como una infraestructura crítica. A día de hoy, parece que el modelo de análisis propuesto por Schmitt parece el más apropiado para el examen de un ciberataque estatal, llevado a cabo en tiempos de paz, en relación con las disposiciones del artículo 2(4) de la Carta. Sujeto a la existencia de pruebas concluyentes en cuanto a la responsabilidad de Rusia tras los ataques el bloque de servicios del que fue víctima Estonia en 2007 nos permite concluir que se trató de un uso ilícito de la fuerza⁵¹. Y es que, como afirma la doctrina, la prohibición contenida en el artículo 2(4) « ne s'occupe ni des raisons matérielles de ce recours à la force, ni de l'existence d'une cause juste »⁵². Si, como señaló la CIJ, el aspecto consuetudinario de la prohibición del uso de la fuerza está « non conditionné par les dispositions relatives à la sécurité collective »⁵³, su componente condicional sufre algunas excepciones⁵⁴, como son los artículos 39 y 51 de la Carta.

⁴⁹ N. MELZER, *Cyberwarfare and International Law*, UNIDIR Resources, 2011, en línea <https://unidir.org/files/publications/pdfs/cyberwarfare-and-international-law-382.pdf> [última consulta 3/1/2022]

⁵⁰ Sir IAN BROWNIW, *International Law and the Use of Force by States*, 1963, p. 362.

⁵¹ M.N. SCHMITT, *Cyber operations and the Jus and Bellum revisited*, *Cyber operations and the jus ad bellum revisited*, « Villanova Law Review », 56 (3), 2011, pp. 588.

⁵² H. WEHBERG, *L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent*, *Rec. Des Cours de l'Académie du droit international de la Haye*, 1951 p. 64.

⁵³ *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua*, cit., par. 188.

⁵⁴ *Ibid*, par. 193.

7.- *Algunas reflexiones en torno a la seguridad colectiva y el derecho a la legítima defensa a la luz de los ciberataques*

La primera excepción es la posibilidad para el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de recurrir a la fuerza aplicando el artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas y de «(...) ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales» (art. 42), en el marco de su capítulo VII. La segunda excepción al uso ilícito de la fuerza en relaciones internacionales es el derecho a la legítima defensa previsto en el artículo 51 de la Carta.

Conforme a los artículos 12 y 24 de la Carta, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacional. El artículo 39 autoriza al Consejo de Seguridad a realizar « recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales» si éste constata «...la existencia de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión». En este sentido, la determinación de un acto de agresión es un pre-requisito del ejercicio por parte del Consejo de Seguridad de las prerrogativas del artículo 39. Al igual que en el caso del artículo 2(4) donde se omite cualquier definición de “fuerza”, tampoco se incluye en el texto convencional lo que se entiende por “agresión”. Según el artículo 39, sólo el Consejo de Seguridad puede decidir si el artículo 2(4) ha sido violado. La calificación de una situación por parte del Consejo de Seguridad es una evaluación política y no jurídica. Éste dispone de una discreción total y aparentemente ilimitada en cuanto a la constatación de una situación de agresión. La discreción de la que dispone el Consejo de Seguridad en virtud del artículo 39 se ilustra por su práctica. En efecto, el Consejo de Seguridad ha sido reticente a la hora de calificar como “agresiones” el empleo unilateral del uso de la fuerza, obviando en la mayoría de casos la aplicación del artículo 39 de la Carta en sus resoluciones. Una vez calificada la situación *de facto*, el Consejo de Seguridad podrá autorizar el uso a recurrir a la fuerza armada para poner fin a «amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión» (art. 39) en aquellos casos en los que las medidas no coercitivas del artículo 41 no hayan sido efectivas. Mientras que el artículo

39 de la Carta concede plenos poderes en materia de coerción al Consejo de Seguridad en casos de “actos de agresión”, el artículo 51 subordina el recurso al uso de la fuerza al concepto más restrictivo de “agresión armada”⁵⁵.

El recurso al uso de la fuerza se permite como respuesta a una “agresión armada”, siempre que el Consejo de Seguridad haya sido inmediatamente informado de la acción armada defensiva llevada a cabo. El ejercicio del derecho a la legítima defensa debe responder a las siguientes condiciones: la agresión armada debe haberla llevado a cabo un Estado; sólo el Estado víctima de una agresión armada puede servirse del derecho consagrado en el artículo 51; el recurso a la fuerza debe ser una respuesta a una agresión armada sobrevenida y únicamente en respuesta a ella, el recurso a la fuerza debe respetar los principios consuetudinarios de necesidad y de proporcionalidad. La acción en legítima defensa deberá tener en cuenta que el Consejo de Seguridad podrá tomar las acciones que el considere necesarias para mantener o reestablecer la paz y seguridad internacionales. Aunque no se defina en la Carta, la CIJ ha afirmado expresamente que «l'accord paraît aujourd'hui général sur la nature des actes pouvant être considérés comme constitutifs d'une agression armée»⁵⁶. Existen dos elementos importantes en una agresión armada⁵⁷: una violación de la integridad territorial o soberana de otro Estado y el empleo de medios militares o paramilitares (de ahí el empleo del adjetivo “armado”). La noción de “agresión armada” del artículo 51 es mucho más restrictiva que la de “agresión” del artículo 39⁵⁸. Un acto de agresión armado es una agresión, pero toda agresión no constituye necesariamente una agresión armada. Al igual que, todo empleo unilateral e ilícito de la fuerza no constituye una agresión armada, aunque toda agresión armada sí constituye una violación del artículo 2(4). Las diferencias entre la versión francesa e inglesa del artículo 51, que tratan respectivamente de *agression armée* y de *armed attack*, ponen de relieve el compromiso decidido por los redactores de la Carta en la Conferencia de San Francisco.

⁵⁵ H. WEHBERG, *L'interdiction du recours à la force*, cit., p. 64.

⁵⁶ *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua*, cit., párr. 188, par. 176.

⁵⁷ J. KAMMERHOFER, *Uncertainties of the law on self-defence in the United Nations Charter*, « *Netherlands Yearbook of International Law* », 143, 2004, p. 160.

⁵⁸ A. RANDELZHOFFER, *Article 51* en B. SIMMA et al, dir, *The Charter of the United Nations, A Commentary*, vol 1, 2 ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, par. 17, pp. 794-5.

Todo apunta a que el término *armed attack* ha sido utilizado en la versión inglesa debido a la falta de consenso, en el momento de redacción de la Carta, sobre la definición de *agresión*.

8.- *La posible responsabilidad de Estado por ciberataques*

Con el fin de determinar si un ciberataque estatal constituye un acto de agresión, de acuerdo con los parámetros del derecho internacional⁵⁹, el Estado víctima debería convencer al Consejo de Seguridad, no sólo de la implicación de un Estado en la ejecución u organización del ataque informático, sino también el hecho de que el ciberataque o sus consecuencias constituyen un empleo ilícito de la fuerza de una gravedad suficiente⁶⁰. Conforme a la práctica del Consejo de Seguridad, deberá demostrar también que el ciberataque perseguía un fin agresivo. Ahora bien, en este contexto cabe preguntarse si un ciberataque puede ser estatal en derecho internacional público. Según los autores del *Manual Tallinn*, un Estado es responsable de cualquier ciberataque que le sea imputable y que constituya una violación de una obligación internacional. La imputación jurídica de un ciberataque a un Estado es un ejercicio difícil⁶¹, por una razón: el carácter clandestino de los ataques cometidos por los agentes de un Estado, debido a la opacidad que reviste la naturaleza exacta de la relación existente entre un Estado y las personas privadas, autores últimos del ataque informático contra otro Estado.

Si tenemos en cuenta los criterios definidos por la CIJ y empleados en derecho internacional público⁶² para atribuir la responsabilidad de un hecho internacionalmente ilícito a un Estado, puede ser muy difícil, por no decir imposible, imputar un ciberataque

⁵⁹ Definición de agresión, Doc. off AG UN, 29e ses., anexo, Doc. UN A/RES/29/3314 (1974), art. 3.a.

⁶⁰ *Ibid.*, art. 2.

⁶¹ K. ZIOLKOWSKI, *Ius ad bellum in Cyberspace – Some thoughts on the Schmitt-Criteria for Use of Force*, en C. CZOSSEK, R. OTTIS AND K. ZIOLKOWSKI (dir.), *2012 4th International Conference on Cyber Conflict*, Tallin, NATO CCD COE Publications, 2012, nota 148, p. 306.

⁶² La Comisión de Derecho Internacional también ha confirmado la validez de la teoría del control efectivo (véase Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, adoptado por la CDI en su 53 período de sesiones (A/56/10) y anexo por la AG en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001. Puede verse en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* 2001, vol. II, parte 2, Nueva York, UN, 2001, p. 31 (Doc. UN A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part. 2), art. 8, pp. 110-112).

a un Estado. En efecto, el artículo 8 del Proyecto de artículos de Responsabilidad de Estados por hechos internacionalmente ilícitos⁶³ no es de gran ayuda debido a que no es sencillo para un Estado B, víctima de un ciberataque, probar que ha sido resultado de intrusiones precisas de un Estado A; o demostrar que dicho Estado A ha ejercido un control directo o efectivo, durante el curso del incidente informático, a través de terceros. Se constata que el acceso a los elementos de prueba es un gran obstáculo para la atribución de un ciberataque a un Estado. En el caso del *Estrecho de Corfú*, la CIJ ha reconocido la admisibilidad de presunciones de hecho y de pruebas circunstanciales presentadas por el Estado víctima, considerando éstas «comme particulièrement probants quand ils s'appuient sur une série de faits qui s'enchaînent et qui conduisent logiquement à une même conclusion»⁶⁴. Por estas circunstancias es muy difícil demostrar la implicación de un Estado en el caso de un ciberataque. El ejemplo georgiano es la perfecta ilustración de lo que parece ser un nodo. La coincidencia temporal entre el bloque de los servicios y el inicio de la ofensiva militar terrestre rusa, hace pensar que los piratas informáticos debían ser conscientes previamente de los planes de la armada rusa⁶⁵ y que ésta se llevo a cabo para proporcionar una ventaja militar a Rusia⁶⁶. Sin embargo, ninguna prueba irrefutable demuestra los vínculos existentes entre Rusia y los responsables de los foros de discusión que propusieron la lista de objetivos georgianos. Por otra parte, el simple hecho de que un Estado o uno de sus agentes hiciera referencia a las acciones cibernéticas hostiles no es suficiente para atribuirle dichos actos, el derecho internacional exige un reconocimiento y una adopción de actividades internacionales litigiosas. En cuanto a los ciberataques que se ejecutan por los agentes de un Estado, los obstáculos a la imputabilidad jurídica de éstos se deben a su carácter secreto. Por tanto, la existencia de

⁶³ Naciones Unidas A/RES/56/83. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General 56/83. Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

⁶⁴ *Asunto Estrecho de Corfú (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Albania)*, 1949, Sentencia del 15 de diciembre de 1949, *CIJ Rec.*, 1949, p. 18.

⁶⁵ US. CYBER CONSEQUENCES UNIT, *Special report, Overview of the Cyber Campaign Against Georgia*, 2009, en línea <https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/US-CCU-Georgia-Cyber-Campaign-Overview.pdf> [última consulta 3 enero 2022].

⁶⁶ M. SAAKASHVILI, *Remarks H.E. Mr Mikheil Saakashvili, President of Georgia*, 63e sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, alocución presentada en Nueva York, 23 de septiembre 2008, en línea <https://www.un.org/en/ga/63/generaldebate/georgia.shtml> [última consulta 3/1/2022]

estos ataques no trasciende a un gran público más allá de referencias en la prensa, mientras que su veracidad jamás se confirma o se niega por parte de los Estados implicados. Sin embargo, si observamos las reservas de la CIJ en cuanto al carácter probatorio de las informaciones de notoriedad pública, no podemos concluir a ciencia cierta que Israel o Estados Unidos fueran los responsables de la creación de *Stuxnet*⁶⁷ o de la infección que éste llevó a cabo en el programa nuclear iraní, a pesar de las investigaciones abiertas por el gobierno americano⁶⁸. Esta ausencia de flexibilidad de las normas internacionales de imputabilidad de hechos ilícitos a Estados permite a los países, autores o cómplices de ciberataques, escudarse en la negación plausible de los hechos.

Con el fin de impedir que los Estados continúen lanzando o patrocinando ciberataques contra otros Estados con total impunidad, ciertos autores han propuesto que se recurra a la noción de “responsabilidad imputada”⁶⁹, para superar el obstáculo que supone la prueba del vínculo y demostrar más fácilmente que un Estado se encuentra tras un ataque informático. Este nuevo marco de análisis, que tiene en cuenta el hecho de que se cometan cada vez con mayor frecuencia actos contra un Estado por parte de actores privados, afirma que el derecho internacional ha evolucionado lentamente desde un modelo de responsabilidad internacional centrado en la atribución de un acto a un Estado, hacia un modelo de responsabilidad indirecta basado en el deber de un Estado de respetar las obligaciones internacionales en materia de prevención de un hecho ilícito internacional⁷⁰.

El derecho internacional público impone a los Estados, un deber de vigilancia estatal que exige al Estado que se prevea de medios necesarios para prevenir que su territorio no sea utilizado para perjudicar los derechos de otro Estado soberano⁷¹. La CIJ ha

⁶⁷ El periodista D. E. SANGER fue quien reveló que *Stuxnet* habría sido creado por los Estados Unidos e Israel. Véase France, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées sur la cyberdéfense*, cit., p. 8.

⁶⁸ E. PEREZ & A. ENTOUS, *FBI Probes leaks on Iran Cyberattack*, «The Wall Street Journal», 5 June 2012 en línea <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303506404577448563517340188> [última consulta 3/1/2022]

⁶⁹ Entre otros autores, destaca J. KULESZA, *State responsibility for cyber-attacks on international peace and security*, en «Polish Yearbook of International Law», 139, 2009, pp. 139-152.

⁷⁰ K. ZIOLKOWSKI, *Ius ad bellum in Cyberspace*, cit., p. 306

⁷¹ *Asunto Fundición de Trail (Trail Smelter Arbitratin, Canada c. Estados Unidos)*, Sentencia arbitral de 11 de marzo de 1941 (Decisión final), RSA, vol. III, pp. 1905-1982.

confirmado el carácter *erga omnes* de las obligaciones de medios, como resultado del deber estatal de precaución, indicando que la responsabilidad de un Estado puede verse comprometida cuando cometa graves omisiones en labores de prevención de un hecho internacionalmente ilícito⁷². Por tanto, si un Estado tiene conocimiento de que su territorio se utiliza para cometer actividades cibernéticas maliciosas contra otro Estado⁷³, su responsabilidad internacional podrá exigirse debido a la falta de prevención de dicha violación de los derechos del Estado víctima. Según SHARP, se trata de un empleo indirecto de la fuerza al permitir o aceptar con total conocimiento de causa que la ciberinfraestructura sea utilizada, por actores privados, en tiempos de paz para llevar a cabo acciones hostiles contra otro Estado⁷⁴. Un Estado puede entonces ver su responsabilidad comprometida no por el uso de la fuerza en sí mismo (porque éste no le puede ser imputado) sino por su apoyo⁷⁵ que puede ser, por ejemplo, la puesta a disposición por parte de un Estado de su infraestructura informática para la formación de autores de ataques⁷⁶. El apoyo de un Estado a las acciones internacionalmente ilícitas de agentes estatales⁷⁷ viola los principios de no recurso a la fuerza y de no intervención. En este mismo orden de ideas, el hecho de que un Estado A se provea de piratas informáticos, de herramientas informáticas especialmente concebidas para cometer una acción ofensiva contra un Estado B, supone un uso de la fuerza⁷⁸ que puede ser cualificado como una agresión indirecta, si dicho acto ofensivo cometido por el grupo de piratas es una actividad “suficientemente grave”⁷⁹ y siempre que pueda probársela implicación sustancial del Estado A⁸⁰. Subsisten obstáculos a la imputación de la responsabilidad de ciberataques informáticos, como resultado de las técnicas de camuflaje de identidad

⁷² *Asunto Estrecho de Corfú (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Albania)*, cit., p. 22.

⁷³ W.G. SHARP, *Cyberspace and the Use of Force*, Virginia, 1999, Aegis Research Corporation, p. 112.

⁷⁴ *Ibid.* p. 67 y N. MELZER, *Cyberwafare and International Law*, cit., p. 11.

⁷⁵ N. MELZER, *Cyberwafare and International Law*, cit., p. 11.

⁷⁶ W.G. SHARP, *Cyberspace and the Use of Force*, cit., p. 112.

⁷⁷ *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua contra los Estados Unidos de América*, cit., párrafos 110 y 242.

⁷⁸ *Ibid.*, párr. 228.

⁷⁹ Definición de agresión, Doc. off AG UN, cit., art. 2.

⁸⁰ J.N. MOORE, *Jus ad bellum before the international Court of Justice*, in «Va. J. Int'l L.», 54, 903, 2011-2012, p. 907.

utilizadas por los piratas informáticos; que provocan que se cuestione la veracidad de las informaciones obtenidas. En efecto, el hecho de que los primeros resultados de una investigación del origen de un ciberataque que provoca un bloque de servicios situé el origen de éste en direcciones numéricas situadas en un Estado A, no quiere decir que los ataques hayan sido lanzados desde una ciber-infraestructura situada en dicho Estado. Por otra parte, la existencia del deber de vigilancia estatal no supone que un Estado sea responsable de todo acto de violencia transfronterizo cometido desde su territorio. En materia de ciberataques, la responsabilidad de un Estado no puede ser atribuida por la simple razón de que los ciberataques sean lanzados (o así lo parezca) desde equipos informáticos que se encuentren en el territorio de dicho Estado, o desde sus infraestructuras gubernamentales.

De todos modos, el hecho de que se trate de ordenadores gubernamentales podría ser un indicio de que el gobierno esté implicado en la operación informática, aunque dicha presunción debería ser refutable. Además, teniendo en cuenta que tanto la jurisprudencia⁸¹ como la práctica de los Estados, defienden que la simple pasividad por parte de un Estado ante la presencia de grupos armados en su territorio, no puede considerarse como un hecho que implique a dicho Estado en las actividades ilícitas del grupo, hay autores que proponen que la responsabilidad imputada a un Estado sea analizada desde la óptica de la aplicación efectiva de la obligación de medios. En este contexto, cuando se evalúe, se tendrán en cuenta los siguientes elementos: la multiplicación de ataques informáticos similares provenientes del Estado sospechoso, las medidas tomadas por dicho Estado con el fin de penalizar este tipo de infracciones, la asistencia que proporciona el Estado a otros Estados, víctimas de ciberataques cometidos por personas que se encuentran en su territorio. De este modo, solo se producirá un desplazamiento de la carga de la prueba de la víctima al Estado que no haya respetado sus obligaciones, que permitirá a la víctima no sólo beneficiarse de una práctica de la

⁸¹ Sirvan como ejemplo, los pronunciamientos de la CIJ en los asuntos *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua contra los Estados Unidos de América*, cit., par. 195 y *Actividades armadas sobre el territorio del Congo (la República Democrática del Congo contra Uganda)*, cit., par. 301.

Los ciberataques estatales en tiempos de paz

prueba más flexible conforme a las pruebas circunstanciales, sino que también permitirá evitar los fraudes de control territorial llevados a cabo por otros Estados. De esta forma se evitará que los ciberataques estatales se cometan gracias a la pasividad de un Estado⁸².

9.- *Los ciberataques estatales: análisis a la luz de la definición de agresión*

Conforme a lo dispuesto en la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la agresión es «el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia de otro Estado»⁸³ y que no está justificado por la legítima defensa o por ningún otro medio de defensa reconocido por el derecho internacional. La condena de la agresión es un elemento importante de las relaciones internacionales desde inicios del siglo veinte, como demuestra el pacto de la Sociedad de Naciones y el Estatuto del Tribunal Militar de Núremberg. Al día de hoy, la mayoría de los ciberataques son llevados a cabo por personas o entidades privadas, representando una forma de agresión indirecta, cuyos efectos son similares a los de una agresión directa⁸⁴. La definición de agresión, ha sido elaborada con el fin de servir como guía interpretativa al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; por ello, estimamos que el examen de los ciberataques estatales a la luz de la misma, deberían realizarse comparando los diferentes tipos de ataques informáticos y sus consecuencias, según las disposiciones del artículo 3 de la Resolución 334 (XXIX).

Teniendo en cuenta lo expuesto, actuando por analogía, la infección de las infraestructuras esenciales de un Estado por parte de softwares maliciosos podría considerarse en función de sus efectos⁸⁵, como supuestos de caso descritos en los artículos 3(a), 3(b), y 3 (d) de la Resolución 334 (XXIX). De forma similar, en el caso de lo dispuesto en el artículo 3(f), el hecho de que un Estado permita que sus infraestructuras

⁸² CH. C. DEMSHAK & P. DOMBROWSKI, *Rise of a Cybered Westphalian Age*, cit., p. 34.

⁸³ *Definición de agresión*, Doc. off AG UN, cit., art. 1.

⁸⁴ *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua contra los Estados Unidos de América*, cit., par. 195.

⁸⁵ P. CORNISH et. Al, *On Cyber Warfare – A Chatham House report*, Chatham House, November 2012 en línea

https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Security/r1110_cyber_warfare.pdf [última consulta 3/1/2022]

informáticas sean utilizadas para cometer ciberataques informáticos contra otro Estado podrá considerarse como un acto de agresión, siempre que pueda probarse que dicho Estado era conocedor de este hecho⁸⁶. El artículo 3(c) de la Resolución 334 (XXIX) presenta el bloqueo naval como un acto de agresión. Ciertos autores ya han resaltado las similitudes existentes entre un bloqueo de servicios y un bloqueo naval⁸⁷. Del mismo modo que, el bloqueo naval viola el derecho de acceso de un Estado al mar, los ataques por saturación violan el derecho de acceso de un Estado al ciberespacio. Una distinción importante entre los ciberataques y el bloqueo naval, reside en el hecho de que el bloqueo obstaculiza los intercambios de bienes físicos entre Estados mientras que el bloqueo de servicios afecta al flujo de información. Si en el pasado, el bloqueo de información no afectaba a la población, las cosas han cambiado en el siglo XXI. Debido a la creciente dependencia de las sociedades modernas de Internet, un bloqueo de servicios de una cierta amplitud puede constituir una agresión en relación con los factores del contexto (tamaño del país, dependencia de internet) en el que se encuentre el país víctima de un ataque por saturación⁸⁸. Buena prueba de ello es el caso de Estonia, país de pequeñas dimensiones y cuya dependencia de internet es muy alta: debido a su baja densidad de población, la realización de servicios administrativos a través de internet es básica para poder asistir las zonas rurales alejadas. En 2007, en el momento de los ataques, el 98% del territorio estonio tenía acceso a Internet y el 95% de las operaciones bancarias se realizaban on-line. La tasa de penetración de la telefonía móvil era de entorno a un 100% y el 86% de los habitantes realizaba sus declaraciones de impuestos a través de internet. Lo que explica que las autoridades de este país se sintieran víctimas de un acto de agresión⁸⁹.

Se puede establecer otra comparación entre los incidentes fronterizos descritos por la CIJ⁹⁰ y las intrusiones informáticas. Las intrusiones informáticas son operaciones

⁸⁶ *Asunto Estrecho de Corfú (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Albania)*, cit, par. 18 y 22.

⁸⁷ S. HERZOG, *Revisiting the Estonian Cyber Attacks : Digital Threats and Multinational Responses*, in « *Journal of Strategic Security* », 49, p. 54.

⁸⁸ *Rapport d'information du Sénat*, cit., p. 30.

⁸⁹ TRAYNOR, *The Guardian*, cit.

⁹⁰ *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua contra los Estados Unidos de América*, cit., par. 195.

de ciber-explotación durante las cuales, el autor del ciberataque analiza las redes informáticas de la víctima con el fin de poner a prueba sus parámetros de defensa⁹¹. Mientras que las intenciones tras un incidente de frontera pueden discernirse fácilmente, no ocurre lo mismo con las intrusiones informáticas. Todo ciberataque comienza por una intrusión informática, con la particularidad de que, si durante la misma se instala un software malicioso de acceso diferido de forma subrepticia, es muy probable que pase desapercibido durante análisis del sistema. Dicha operación puede asimilarse a una operación de instalación de minas y en este sentido, la CIJ ha declarado que «(l)e minage d'un seul navire de guerre (peut, éventuellement) suffire à justifier qu'il soit fait usage du "droit naturel de légitime défense"»⁹². Como resultado de las complejidades inherentes a los ciberataques, sería prudente considerar también, como una violación *a prima facie* del artículo 2(4) de la Carta, toda intrusión electrónica contra las infraestructuras críticas de un Estado. La presunción de hecho sería refutable y se encontraría condicionada a la satisfacción del criterio de "gravedad suficiente" de la Resolución 334 (XXIX).

Debido a la clandestinidad de los ataques, parece que no puede apreciarse la intencionalidad tras un ciberataque estatal hasta que el mismo se lleve a cabo y se investigue qué Estado(s) se han visto beneficiados del mismo: desde un punto de vista político o económico. En el caso del conflicto ruso-georgiano de 2008, hay que admitir que la ofensiva terrestre militar rusa unida a los ciberataques que provocaron el bloqueo de servicios proporcionaron una ventaja a Rusia. Aunque, estos ciberataques no podrían haber sido considerados como operaciones cibernéticas de carácter militar, sus efectos podrían considerarse actos de agresión según el artículo 2 de la citada Resolución.

En 2003, en el caso de las *plataformas petrolíferas*, la CIJ examinó la cuestión de « savoir si (une) attaque, prise isolément ou dans le cadre de la "série d'attaques" invoquée par (un État), peut être qualifiée d'« agression armée » contre (celui-ci) »⁹³. Se trata de una aplicación de la doctrina de la acumulación de los hechos (*the needle prick*

⁹¹ J. BARKHAM, *Information Warfare and International Law*, cit., p. 93.

⁹² *Plataformas petrolíferas (República islámica de Irán contra Estados Unidos de América)*, sentencia de fondo de 6 de noviembre de 2003, CIJ Rec. 161, par. 72.

⁹³ *Plataformas petrolíferas (República islámica de Irán contra Estados Unidos de América)*, cit., par. 64.

doctrine) en virtud de la cual varios incidentes menores pueden acumularse con el fin de evaluar si procede el derecho a la legítima defensa⁹⁴. Aunque no se trate de una norma de derecho internacional y esta teoría haya sido criticada por la doctrina, la acumulación de hechos es una herramienta que sirve para evaluar los ataques llevados a cabo por bandas armadas o grupos no militares. Numerosos autores recomiendan que se considere el análisis desde esta óptica de los ciberataques estatales con el fin de determinar el carácter hostil de la intención de los autores. En este caso, si se aplica la teoría de la acumulación al caso de los ciberataques, éstos podrían calificarse como recurso ilícito al uso de la fuerza, así como se podría apuntar sobre la base de informaciones fiables, que otros ataques de la misma naturaleza⁹⁵ se seguirán llevando a cabo en el futuro.

10.- Conclusiones

Como es sabido, la sociedad internacional no condena la guerra hasta el pasado siglo, distinguiendo hasta entonces entre guerras justas e injustas. Esta situación será progresivamente abandonada en pro de una mayor y mejor regulación de los conflictos armados, *ius in bello* y *ius ad bellum*. Con el nacimiento de la ONU la comunidad internacional decide preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra y proscribir el uso de la fuerza en las relaciones internacionales salvo para situaciones concretas y en servicio del interés común. De esta forma la paz y la seguridad internacionales pasan a ser un principio cardinal del orden internacional, siendo la Paz un concepto mucho más amplio que el derivado de la simple ausencia de conflicto armado.

Al día de hoy, como ha reconocido en la CIJ en su jurisprudencia, el *jus ad bellum* está compuesto de normas consuetudinarias y normas convencionales, destacando en entre estas últimas las contenidas en los artículos 2(4), 39 y 51 de la Carta de Naciones Unidas. Ahora bien, no podemos ignorar el hecho de que este texto fue redactado en un contexto histórico muy concreto con el fin de hacer frente a los peligros derivados de los conflictos

⁹⁴ V. M. KATTAN, *The use and abuse of self-defense in international law : The Israel-Hezbollah conflict as a case study*, 2007, en línea <https://www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract-id=994282> [última consulta 3/1/2022].

⁹⁵ K. ZIOLKOWSKI, *General principles of international law as applicable in cyberspace*, cit. p.160.

tradicionales de fuerte intensidad, como los acaecidos durante las guerras mundiales. Es por esta razón que, a primera vista, no parece responder a los desafíos jurídicos que representa el desarrollo fulgurante de las nuevas tecnologías en la sociedad internacional contemporánea y, en concreto, a los problemas planteados por la intervención de los Estados en el ciberespacio.

A pesar del contexto en el que se redactó la Carta de San Francisco, su artículo 2(4) tiene el mérito de poner obstáculos al comportamiento de los Estados en pro de la consecución de la seguridad y paz internacionales. Éstos no pueden recurrir a la fuerza ni realizar comportamientos contrarios a la soberanía, independencia e integridad territorial de otros Estados. Sin embargo, la realidad es otra. En la práctica algunos Estados han desarrollado métodos indirectos y sutiles con el ánimo de salvar los obstáculos que establece la citada norma. Estos métodos han tomado formas sofisticadas que se desarrollan en nuevos espacios de difícil mensuración, como el ciberespacio. En este contexto, la dificultad de calificar jurídicamente los ciberataques estatales reside en el carácter no físico de la mayoría de sus consecuencias y en la compleja determinación de su autoría. Circunstancia esta última que supone un límite en la concreción de responsabilidades.

Exigir la existencia de resultados físicos y cuantificables a los ataques informáticos como requisito para calificarlos de violación *primas facie* del artículo 2(4), supondría ignorar la necesidad creciente de afrontar este tipo de actividades en nuestros días. Asimismo, evaluar los ciberataques únicamente desde el prisma de la legítima defensa nos llevaría a la errónea conclusión de considerarlos incidentes puntuales, ignorando su verdadera naturaleza. Por esta razón, creemos que es necesario atender al espíritu teleológico de la norma internacional a la hora de llevar a cabo cualquier calificación. A nuestro juicio, la multiplicación de los ciberataques en tiempos de paz podría considerarse una especie de “guerra de desgaste”. Sin duda, se trata de actos de hostilidad que constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacional y como tal deberían tener una respuesta.

El amplio margen de apreciación del que dispone el Consejo de Seguridad para evaluar las circunstancias que suponen un peligro para la paz y seguridad internacional, especialmente en el caso de la determinación de la existencia o no de un acto de agresión, debería permitirle desarrollar en el futuro criterios propios y específicos para la calificación de lo que podría denominarse “agresión informática”, utilizando para ello una escala de intensidad adaptada a esta nueva realidad⁹⁶. A nuestro juicio, estos criterios serían compatibles con la definición de agresión que ofrece la AGNU en su Resolución 334 (XXIX), la cual reconoce el empleo ilícito indirecto de la fuerza, una de las particularidades de los ciberataques estatales.

⁹⁶ B. LOUIS-SYDNEY, *La dimension juridique du cyberspace*, « Revue International et Stratégique », 87, 3, 2012, p. 74.

SALVATORE COLAZZO

Università del Salento

Digital divide, pace e diritti

Digital divide, Peace and Rights

Abstract

L'articolo tematizza la questione del digital divide, che attraversa le nostre società, determinando differenze possibilità di accesso alle opportunità della rete, generando forme di vera e propria esclusione dalla vita associata. Vi è un nesso tra digital divide e povertà educativa. Internet è quindi da considerarsi, vista la pervasività della comunicazione interattiva e multimediale, come un diritto che consente l'esercizio di altri diritti fondamentali. Il tema viene poi allargato a considerare il digital divide a livello planetario, se ne cercano le cause che vengono rinvenute nel funzionamento della globalizzazione, che gerarchizza il mondo, avvalendosi della potenza di fuoco delle grandi piattaforme digitali. Il mancato riconoscimento da parte dei paesi più ricchi della necessità di consentire un pieno accesso dei paesi poveri alle opportunità della digitalizzazione sta determinando un allargamento della disuguaglianza, che è causa di emigrazione, conflitti e guerre.

Parole chiave: Divario digitale; Internet come diritto; Uguaglianza

Abstract

The article focuses on the issue of the digital divide, which crosses our societies, determining differences in the possibility of access to the opportunities of the network, generating forms of actual exclusion from associated life. There is a link between the digital divide and educational poverty. Therefore, given the pervasiveness of interactive and multimedia communication, the Internet has to be considered a right that allows the exercise of other fundamental rights. The theme is then broadened to consider the digital divide on a planetary level; the causes are sought and found in the functioning of globalization, which hierarchizes the world, using the firepower of large digital platforms. The failure of richer countries to recognize the need to allow poor countries full access to the opportunities of digitalization leads to a widening of inequality, which causes emigration, conflicts and wars.

Keywords: Digital divide; Equality; Internet as a right.

1. *Premessa*

Fra fine novembre ed inizi di dicembre del 2020, in piena crisi pandemica, Vodafone lanciò una campagna pubblicitaria per la quale sulle pagine dei principali quotidiani campeggiava la frase dello psichiatra francese Boris Cyrulnik, l'inventore del costrutto di

resilienza¹: «La risposta alla catastrofe non consiste nel ristabilire l'ordine precedente, ma nel crearne uno che prima non c'era».

Vodafone, rivolgendosi a chi si vedeva costretto a chiudere o ridimensionare la propria attività economica a seguito della infezione globale causata dal Coronavirus, offriva servizi per la digitalizzazione delle imprese, come strategia di fronteggiamento del trauma, di resilienza, insomma.

Pensavo a questa pubblicità leggendo una presa di posizione dell'UNESCO di un anno dopo in cui veniva sottolineato come la crisi pandemica stesse accentuato il digital divide a livello planetario, aggiungendosi ad altre forme di sperequazione ed ingiustizia².

E poi, lavorando ad uno sforzo collettivo teso a fornire una bibliografia ragionata degli scritti di don Tonino Bello, mi è capitato di imbattermi in alcune sue riflessioni che, in qualche modo, incorniciano il tema che voglio trattare in questo contributo. Le voglio riportare, a valere come *exergo* del presente lavoro che sviluppa alcune riflessioni sul tema del digital divide, cercando di connetterlo al tema dei diritti e conseguentemente della pace.

«La pace - egli dice, riprendendo un detto latino - è frutto della giustizia»³. A bene intendere questo connubio, il discorso sulla pace è un discorso destabilizzante. Poiché esso significa: «che non ci potrà mai essere pace finché i beni della terra sono così ingiustamente distribuiti. Che guerra non è solo il suono dei cannoni o l'esplosione delle atomiche, ma la semplice esistenza (anche se subita in rassegnato silenzio) di questo violento sistema economico. Che l'assurdo non è che nel mondo ci siano ricchi e poveri, ma che i ricchi diventino sempre più ricchi sulla pelle dei poveri che diventano sempre più poveri»⁴.

¹ Cfr. L. ONNIS, M. CRICONIA, *La resilienza. Intervista a Boris Cyrulnik*, «Psicobiattivo», n. 3, 2012, pp. 63-67.

² Cfr. UNESCO, *Literacy for a human-centred recovery: Narrowing the digital divide*, Online International Conference, 8-9 settembre 2021.

³ A. BELLO, *Omèlie e Scritti Quaresimali*, Luce e Vita, Molfetta, 1994, p. 256.

⁴ BELLO, *Omèlie*, cit., p. 257.

2. *Pandemia e digital divide*

L'emergenza sanitaria conseguente alla pandemia da Covid-19 ha portato il Governo italiano, similmente a quanto è avvenuto in tanti altri paesi al mondo, a dover adottare, nella necessità di preservare la salute collettiva, misure idonee a contenere il contagio, le quali hanno inciso su alcune libertà fondamentali dell'individuo. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono state chiamate a offrire un significativo supporto, ad esempio nel campo del lavoro (ricorso allo *smartworking* e al cosiddetto "lavoro agile"), nel campo della giustizia e in quello della didattica (ricorso all'e-learning). Esse hanno reso agibili alcune libertà dell'individuo, altrimenti impraticabili. Per tutti? Cosa succede se l'accesso a quelle tecnologie per qualsivoglia ragione sia limitato?

È apparso di assoluta evidenza che quando la vita sociale si trasferisce nel cyberspazio, la difficoltà di accesso al digitale (per mancanza di strumenti, per carenza di infrastrutture, per deficit di conoscenze⁵) determina una limitazione nell'esercizio dei diritti fondamentali. La pervasività della comunicazione interattiva e multimediale, già prima della pandemia evidenziava le problematiche conseguenze della sperequazione nell'accesso alle risorse digitali, ma la presenza del digitale ampliatosi in ragione della pandemia, ha posto con maggiore drammaticità il problema dell'accesso a Internet. Chi ha difficoltà di accesso è limitato nell'esercizio della cittadinanza, visto che Internet è lo spazio in cui alcuni diritti fondamentali vengono esercitati. I rapporti tra cittadino e istituzioni sono sempre più mediati dallo strumento informatico (non ci si reca all'INPS per richiedere il reddito di cittadinanza, ma si accede ad una piattaforma informatica; non ci si reca più all'anagrafe per richiedere e ricevere un certificato di nascita, ma si fa tutto accedendo ad un apposito spazio web, e così via). Da qui scaturisce la necessità che venga opportunamente garantito l'accesso alla rete, per consentire a tutti indifferente la

⁵ L'alfabetizzazione digitale ha attratto l'attenzione del legislatore sin dal 2005. Infatti l'art. 8 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recita: «Lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo».

possibilità di esercitare, nel cyberspazio, i propri diritti⁶. Chi non è in grado di avvalersi almeno in parte delle potenzialità della rete si trova, oggi, in una condizione di grave svantaggio, poiché ne risulta compresso l'esercizio dei diritti e delle libertà garantite dalla legge. Ragione per la quale Internet non è semplicemente uno strumento, ma potremmo dire, con una metafora, è l'acqua in cui i pesci nuotano. Sarebbe probabilmente giusto che l'accesso alla rete fosse considerato un diritto garantito alla stregua di altri diritti sociali, come il diritto all'istruzione, alla salute e alla previdenza. Di questo tema anni fa si occupò una Commissione della Camera dei Deputati, che arrivò alla stesura di una *Dichiarazione dei diritti in internet*⁷. Questa dichiarazione, nel *Preambolo*, recita, a proposito di Internet: «Ha ampliato le possibilità di intervento diretto delle persone nella sfera pubblica. Ha modificato l'organizzazione del lavoro. Ha consentito lo sviluppo di una società più aperta e libera. Internet deve essere considerata come una risorsa globale e che risponde al criterio della universalità», e all'art 2 dichiara: «L'accesso ad Internet è diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale e sociale. Ogni persona ha eguale diritto di accedere a Internet in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e aggiornate che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale. Il diritto fondamentale di accesso a Internet deve essere assicurato nei suoi presupposti sostanziali e non solo come possibilità di collegamento alla Rete. L'accesso comprende la libertà di scelta per quanto riguarda dispositivi, sistemi operativi e applicazioni anche distribuite. Le Istituzioni pubbliche garantiscono i necessari interventi per il superamento di ogni forma di divario digitale tra cui quelli determinati dal genere, dalle condizioni economiche oltre che da situazioni di vulnerabilità personale e disabilità».

L'epidemia da Covid-19 ha costituito un vero e proprio stress test per quanto riguarda il digital divide, poiché alcuni servizi, che prima potevano essere fruiti sia fisicamente sia

⁶ Cfr. AA.VV., *Il diritto di accesso ad Internet*, a cura di M. Pietrangelo, Napoli, 2011.

⁷ Cfr. COMMISSIONE PER I DIRITTI E I DOVERI RELATIVI AD INTERNET a seguito della consultazione pubblica, delle audizioni svolte e della riunione della stessa Commissione della Camera dei Deputati del 14 luglio 2015.

virtualmente, con il lockdown sono diventati accessibili solo ed esclusivamente tramite la rete. Quindi il digital divide è apparso in tutta la sua drammaticità di problema politico e sociale. I dati Istat del 2020 parlano chiaro: una famiglia su tre non ha accesso a Internet, nel Sud Italia il dato è peggiore: il 41% delle famiglie non ha un computer o un tablet in casa. Soltanto nel 22,2% delle famiglie italiane ogni componente ha a disposizione un pc o un tablet. Questo dato è drasticamente inferiore nel Mezzogiorno, dove solo nel 14,1% delle famiglie ogni componente ha un pc o un tablet. Nell'età compresa tra il 6 e i 17 anni solo il 12,3% dei ragazzi ha un pc o un tablet a casa.

Il digital divide può essere considerato come una declinazione della povertà e, per taluni aspetti, di quella particolare forma di povertà che va sotto la locuzione di povertà educativa.

Come dimostrato dall'INVALSI, e ribadito da un recente Rapporto di *Save the Children*, «Il futuro è già qui», la pandemia ha aggravato lo svantaggio degli studenti che già avevano difficoltà a rimanere agganciati, nell'acquisizione degli apprendimenti, agli altri. «Lontani dalle aule, un gran numero di ragazze e ragazzi si sono trovati a seguire le lezioni in didattica a distanza senza condizioni e strumenti adatti e sono così rimasti indietro rispetto ai loro compagni. Potenzialmente, la scuola è il luogo in cui tutti hanno pari opportunità di accesso all'educazione, ma con la pandemia è diventata un ulteriore vettore di ampliamento della forbice delle diseguaglianze. Nei mesi dell'emergenza sanitaria, lo svantaggio socio-economico familiare ha prodotto varie forme di povertà educativa, in particolare, gli alunni appartenenti a nuclei di livello socio-economico e culturale più svantaggiato hanno subito una perdita di apprendimenti molto più netta nei mesi della crisi Covid»⁸.

A livello planetario, tra gli stati più poveri - ha denunciato l'UNESCO - molti programmi di alfabetizzazione (non stiamo in questo caso parlando di alfabetizzazione digitale) sono stati fortemente ridimensionati. L'organizzazione calcola che almeno 773 milioni di

⁸ V. DE MARCHI, a cura di, *Il futuro è già qui. Il mondo dei bambini di domani*, Ponte alle Grazie – Save the Children, 2021.

giovani e adulti in tutto il mondo siano stati danneggiati da questa revisione dei programmi di alfabetizzazione⁹.

La ripresa dalla pandemia - ha dichiarato l' UNESCO, in occasione della tradizionale Giornata Internazionale dell'Alfabetizzazione, che viene celebrata ogni anno dall'ormai lontano 1967 - dovrà coincidere con un rilancio dei programmi relativamente all'alfabetizzazione e in particolar modo di quelli, ben più complessi, miranti alla riduzione del digital divide.

Laura Sartori aveva già nel 2006 individuato la combinazione di almeno cinque fattori - che vanno a disegnare una variegata mappa del digital divide - da tenere presenti quando si parli di sperequazione nell'accesso alle risorse internet: 1) l'adeguatezza dei mezzi tecnici di cui si può disporre; 2) le competenze digitali in capo al soggetto; 3) la possibilità di attivare la propria rete sociale, in modo da attingere informazioni da parte di conoscenti, amici e parenti più esperti nell'uso delle tecnologie informatiche e multimediali; 4) la possibilità di usare Internet per perseguire i propri interessi personali; 5) la varietà delle attività che vengono svolte nella Rete (ossia la capacità di accedere alle molteplici opportunità di esercizio della libertà che la rete agevola)¹⁰. Questa tassonomia può essere particolarmente utile a guidare gli interventi da condursi per diminuire il digital divide.

3. Internet e il digital divide a livello planetario

Appurato che nel nostro mondo globalizzato l'accesso alle reti informatiche ha assunto un valore sempre maggiore, il fatto che porzioni significative del pianeta abbiano difficoltà a fruire di un bene divenuto sì tanto prezioso, e che all'interno delle nostre società vi siano fasce della popolazione che di fatto sono escluse da un uso adeguato di internet, il digital divide diviene una problematica che si qualifica come chiaro indizio di

⁹ UNESCO, *Literacy for a human-centred recovery: Narrowing the digital divide*, Online International Conference, 8-9 settembre 2021.

¹⁰ Cfr. L. SARTORI, *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006.

profonde contraddizioni che caratterizzano lo sviluppo socio-economico dei nostri sistemi di produzione, accumulazione e distribuzione della ricchezza.

Lo aveva preconizzato Bauman il quale, in una riflessione dedicata ai processi della globalizzazione, denunciava, prima che si inaugurasse il nuovo millennio, la divaricazione che avrebbe subito il mondo, diviso fra i *turisti* e i *viandanti*. I primi, élite privilegiata, in grado di fruire di tutte le opportunità messe a disposizione dallo sviluppo, i secondi, la grande maggioranza, costretti più a guardare che a fruire, più a subire che ad agire la realtà¹¹.

D'altro canto l'amministrazione Clinton, ben comprendendo il valore strategico che avrebbe assunto Internet, all'epoca si impegnò in un'opera di infrastrutturazione capillare, procedendo a creare le cosiddette "autostrade telematiche".

Un articolo dell'epoca così descriveva l'impresa che l'America si accingeva a compiere, poco comprensibilmente forse per il pubblico italiano: grazie alle autostrade telematiche - spiegava Deaglio - si produrranno degli straordinari cambiamenti nella vita sociale ed economica.

«Più ancora di molti consumi individuali, queste iniziative, e altre simili, indurranno cambiamenti radicali, e in parte imprevedibili, in molti consumi di tipo collettivo. La telesanità e la teleistruzione, oggi in cautissima fase sperimentale, si estenderanno fortemente; l'elettronica nell'amministrazione pubblica cesserà di essere una barzelletta e non si faranno più le code per i certificati; né si faranno più code in auto, grazie a sistemi integrati di traffico, regolati in tempo reale. Il cambiamento non si fermerà qui: le case diventeranno 'intelligenti', con l'integrazione degli elettrodomestici; e da queste case intelligenti si svolgerà, a distanza, una parte crescente del lavoro.

Queste cose sono state già abbondantemente scritte dai tecnici in molti scenari del futuro. L'errore che normalmente si compie è di considerare queste innovazioni come "neutrali"; in realtà esse modificano profondamente tutto ciò che toccano. Il lavoro svolto in parte da casa non è lo stesso lavoro che si svolge sotto gli occhi del capufficio, richiede

¹¹ Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, trad. it. Laterza, Roma-Bari, 1999.

più iniziativa e intraprendenza; l'amministrazione pubblica senza code diventerà più flessibile nelle sue procedure; le diagnosi a distanza con accesso immediato a banche dati cambiano il modo di fare il medico, così come la teleistruzione modifica la professione di docente e la condizione di studente. Come tutte le grandi fasi di sviluppo, anche questa, accanto a moltissimi vantaggi, porterà a molte 'scomodità'; distruggerà istituzioni, modi di pensare, rapporti sociali da tempo usuali e consolidati, come l'introduzione dell'automobile distrusse il mondo delle carrozze a cavalli.

Proprio come l'automobile nei confronti della carrozza a cavallo un secolo fa, l'innovazione profonda che ora si annuncia renderà automaticamente antiquato, perché infinitamente meno efficiente, tutto ciò che non è nuovo. Vi sarà una fortissima corrente al rinnovo che stimolerà l'economia, sorretta da grandi guadagni di produttività. Largamente concentrata nei servizi, la nuova produzione sarà meno inquinante e avrà punti di forza in Paesi come la Cina, l'India, l'Indonesia, parti dell'America Latina, forse il nuovo Sudafrica e la Nigeria, oltre che l'Est europeo. Torneranno tassi di sviluppo e livelli di occupazione ai quali non siamo abituati da tempo»¹².

Di cosa sia venuto dopo, ognuno di noi è consapevole. Abbiamo scoperto vantaggi e svantaggi, abbiamo capito che solo parte di quelle promesse si sono realizzate, e comunque non per tutti. Si è concretizzato, ad esempio, il digital divide paventato da Bauman.

Il vantaggio competitivo di chi ha accesso a Internet rispetto a chi ne è privo è indubbio. Pertanto porre attenzione al digital divide significa fare in modo che la distanza tra chi ha accesso e chi no alle tecnologie dell'informazione si riduca, nella consapevolezza che vi è un problema di uguaglianza delle opportunità e quindi, in ultima istanza, di giustizia. Da questa prospettiva risultano giustificate misure pubbliche che sappiano aggredire il problema, investendo in infrastrutture, in sostegni economici alle famiglie e ai singoli, ma anche in istruzione, affinché ogni cittadino possa sfruttare appieno le potenzialità offerte dal web.

¹² M. DEAGLIO, *Per il futuro autostrade informatiche*, «Apulia», giugno 1994. Disponibile in rete all'indirizzo: <https://www.bpp.it/Apulia/html/archivio/1994/II/art/R94II005.html>

Un secolo fa si poneva il problema dell'analfabetismo, saper leggere e scrivere significava poter accedere alle fonti del sapere e alle possibilità della comunicazione, oggi la questione si ripropone sotto altra veste, ossia come analfabetismo digitale, visto che gran parte dei servizi (si pensi a quelli della pubblica amministrazione, ai servizi bancari, allo shopping) e delle opportunità di lavoro, di relazione, di conoscenza, si sono spostati nel web.

L'esercizio della cittadinanza oggi si dà nella forma della cittadinanza digitale. La difficoltà di accesso, ove risolto il problema delle competenze digitali di base, permane poiché diventa discriminante il possesso delle consistenze economiche per poter acquistare smartphone, tablet e computer, e per poter frequentare percorsi formativi di qualità, che consentano di acquisire delle competenze digitali maggiormente qualificate. Da qui il reale rischio che ampie fasce della popolazione rimangano escluse dalle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il tema del digital divide oggi assume connotati globali, poiché per motivi economici, culturali e infrastrutturali i paesi planetariamente più poveri rimangono esclusi dalle potenzialità offerte dal web.

Il digital divide nei paesi poveri si iscrive dentro un circolo vizioso, poiché il ritardo nello sviluppo del digitale è sia l'effetto di tutti i ritardi accumulati sia l'elemento che li stabilizza. Internet non è semplicemente una realtà virtuale che si sviluppa parallelamente alla realtà fisica, è molto di più: si interrela con questa e si propone come un'interfaccia per agirla e insieme come una sua estensione e un suo potenziamento. Perciò, i paesi che sono ai margini dei processi planetari di formazione, archiviazione e diffusione della conoscenza, rischiano di vedere progressivamente incrementarsi la distanza che li separa dai paesi che guidano quei processi, aggravando la loro condizione di povertà. Essi non solo hanno meno risorse per acquistare computer, smartphone, tablet, ecc, ma hanno problemi nell'infrastrutturazione del paese in maniera che si possa agevolmente accedere alla rete e, soprattutto, presentano ritardi nei loro sistemi formativi, che non sono in grado di fornire alle nuove generazioni le competenze necessarie per utilizzare adeguatamente gli strumenti informatici e le loro variegate applicazioni.

Considerando comunque che, all'interno di ogni singolo paese - sia questo ricco o povero - c'è una linea di demarcazione che divide i possessori di computer e competenze annesse per usarlo e chi non lo possiede o lo usa in maniera superficiale, che divarica le generazioni, i sessi, ect. Le fratture attraversano il mondo e si replicano all'interno delle comunità nazionali. Ciò per le modalità attraverso cui si realizza lo sviluppo.

L'analisi delle ragioni generative del digital divide evidenzia in maniera plastica come il meccanismo di funzionamento delle nostre società produca vite di scarto: marginalizza individui, gruppi, fasce di popolazione, offrendo, per converso, immense opportunità a chi è più fortunato. È il meccanismo della polarizzazione sociale, per cui viene nel contempo incrementata ricchezza e povertà, prodotta interconnessione e marginalità. Tanto che si è cominciato a parlare dell'esistenza di una sorta di guerra dei ricchi, organizzati in oligarchie sovranazionali, avverso i poveri.

Sebbene Internet, almeno nella sua fase iniziale, avesse acceso grandi speranze nella possibilità di costruire un mondo non solo maggiormente interconnesso, ma più ricco di opportunità per tutti - di questo si è mostrato particolarmente convinto Jeremy Rifkin¹³, che continua ad essere ottimista -, oggi si sta rivelando come uno dei principali strumenti a servizio della cultura e della politica neoliberiste, collocandosi accanto alle altre fonti di esclusione sociale. Da questa prospettiva essa contribuisce a nutrire la deriva individualista e narcisista, che sorregge la spinta consumistica di una società ormai compiutamente mercificata.

Guido Saraceni¹⁴, richiamandosi a Manuel Castells¹⁵, sottolinea come la diffusione delle tecnologie informatiche, multimediali ed interattive produca diseguaglianze per una serie di ragioni, che qui di seguito proviamo, seguendo la traccia delineata, ad elencare: 1) lo sviluppo economico e sociale si presenta estremamente irregolare, per via di un fenomeno di rafforzamento, nella rete di alcuni nodi, che tendono a qualificarsi come veri e propri attrattori dei flussi che portano ricchezza; 2) istruzione, informazione, scienze e

¹³ Cfr. J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero. L'internet delle cose, l'ascesa del 'Commons' collaborativo e l'eclissi del capitalismo*, trad. it. Mondadori, Milano, 2017.

¹⁴ Cfr. G. SARACENI, *Digital divide e povertà*, "dirittifondamentali.it", n. 2/2019. All'indirizzo internet: <http://dirittifondamentali.it/2019/10/28/digital-divide-e-poverta/>

¹⁵ Cfr. M. CASTELLS, *Galassia Internet*, trad. it. Feltrinelli, Milano, 2013.

tecnologia contribuiscono ad alimentare la creazione di valore; 3) vi è una finanziarizzazione dell'economia, che porta a improvvise crisi, dalle quali i più ricchi generalmente escono ancora più ricchi e i meno fortunati vengono ricacciati ai margini; 4) si creano flussi migratori verso i poli attrattori dell'economia globale: le campagne vengono abbandonate a favore delle metropoli e le periferie del mondo vengono spopolate poiché i loro abitanti vogliono raggiungere i luoghi in cui sembra fomentare il futuro; 5) i poteri nazionali perdono potere a causa della capacità che hanno i grandi colossi della new economy di movimentare capitali e informazioni; 6) l'economia criminale utilizza le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per drenare risorse e per infiltrare il tessuto socio-economico piegandolo ai suoi scopi; 7) la politica risulta decrementata nella sua legittimità; 8) tutti questi fattori messi assieme favoriscono il determinarsi di guerre civili e di forme di criminalità agite su larga scala¹⁶.

Ecco qui disegnato il nesso digital divide e lotta per l'affermazione dei diritti e il perseguimento della pace .

Tuttavia c'è chi considera questa lettura come eccessivamente pessimista. Dice: si è stata posta al servizio del capitale e dei suoi processi di accumulazione, ma essa ha anche un intrinseco potenziale emancipativo. Quanto meno Internet è ambivalente. Le tecnologie odierne della comunicazione sicuramente mettono in movimento gli individui sulla base del loro desiderio non solo di autorappresentarsi, ma anche di relazionarsi, condividere e scambiare, trovando il modo di sfruttare questi loro bisogni, piegandoli alle logiche dell'accumulazione capitalistica, ma indubbiamente diventano anche il luogo di sperimentazione di modalità di coltivare il proprio essere ponendolo in interconnessione con quello di altri, secondo una logica che scavalca l'appropriazione, consentendo la prefigurazione di un mondo in cui il soggetto, liberatosi dal gravame del lavoro, può coltivare quelle dimensioni culturali che lo rendono propriamente umano. Così in Maurizio Ferraris¹⁷, che ritiene possibile l'esercizio di uno spazio di rivendicazione

¹⁶ Cfr. SARACENI, *Digital divide e povertà*, cit.

¹⁷ M. FERRARIS, *Post-colonial studies: seicento sfumature di virus*, Einaudi, Torino, 2021.

politica di una relazionalità umanamente più ricca, liberandola dall'alienazione in cui oggi si trova ingabbiata per via di un sistema socio-economico che risulta incompatibile con le istanze umane che nel mentre piega ad *usum delphini*, pure libera potenzialità che, per potersi pienamente esprimere, chiedono un'altra forma di organizzazione della vita associata.

4. *Digital divide e globalizzazione*

Comunque, è un dato di fatto che la globalizzazione, guidata da pochi, grandi attori economici, procura meccanismi distorti di accumulazione, che - con i flussi di capitali generati - rischiano di espropriare gli stati della loro capacità decisionale, subordinandoli alle logiche economiche e finanziarie pilotate da quei soggetti.

La questione è di grande complessità. Ha a che fare con quello che viene definito il capitalismo delle piattaforme¹⁸, o, da altri, il capitalismo dei monopoli intellettuali¹⁹.

Le piattaforme si arricchiscono grazie alle tecniche di elaborazione dei dati, che vengono gratuitamente forniti dagli utenti, attraverso le loro interazioni per fare nel web azioni connesse con la loro vita (per divertirsi, per cercare un partner, per chiacchierare, per ordinare un libro, per chiamare un taxi, per fare la spesa online). Si tratta di lavoro gratuito, di cui si appropriano i padroni dell'algoritmo, sul quale noi utenti non abbiamo alcuna forma di controllo, trasformando i singoli dati che noi forniamo in possibilità di business, attraverso l'uso di queste informazioni, ad esempio per promuovere campagne di marketing personalizzate, per appurare la solvibilità di un cliente di un supermercato, quando richieda un prestito al consumo, ect.

Ognuno di noi, profilato opportunamente attraverso sofisticati metodi statistici, viene fatto oggetto di comunicazione mirata, sulla base delle informazioni di tipo economico, psicologico, emotivo, sanitario estratte. La nostra identità viene trasformata in dati. Uno studio commissionato dall'Unione Europea ha stimato che a Facebook bastano dieci like

¹⁸ Cfr. B. VECCHI, *Il Capitalismo delle Piattaforme*, Manifestolibri, Roma, 2017.

¹⁹ Cfr. U. PAGANO, *Il capitalismo dei monopoli intellettuali*, "Il Menabò di Etica ed Economia", n. 163/2001, <https://www.eticaeconomia.it/il-capitalismo-dei-monopoli-intellettuali-la-sfida-del-nostro-tempo/>

per conoscerci meglio dei nostri colleghi, 100-150 per sapere di noi più dei nostri amici e 250-300 più del nostro partner, prevedendo le nostre scelte²⁰.

Le piattaforme digitali dei grandi colossi del web sono espressione di un'economia ad alta intensità di conoscenza, che genera posizioni monopoliste e monopsoniste, in ragione delle quali l'economia della produzione fisica dei beni finisce con l'essere subordinata a quella delle imprese detentrici dell'immateriale. Le grandi piattaforme, grazie alla proprietà di brevetti e progetti, esercitano un'appropriazione esclusiva di ampi territori economici, compresi quelli dell'intermediazione tra venditori di prodotti e servizi e consumatori. Quando nacque Internet vi fu un grande investimento simbolico sulla diffusione capillare della conoscenza, che, in virtù di una logica collaborativa, avrebbe favorito le piccole unità produttive, i territori locali; in realtà oggi esiste una capacità delle grandi piattaforme di subordinare alla loro logica i piccoli, i medi e i grandi produttori e a produrre un importante effetto di distorsione del loro sviluppo. Non solo, ma le posizioni di monopolio e monopsonio tendono a rafforzarsi col passare del tempo. Infatti chi detiene la conoscenza e grandi capitali può produrre un incremento della stessa, poiché ha quanto necessario per produrre ulteriore conoscenza, che nessun altro, in mancanza dei beni primari, degli apparati, del personale e delle economie, può fare. È talmente vero ciò che le grandi imprese monopoliste della conoscenza si appropriano della conoscenza prodotta da piccole iniziative geniali, incamerandole, ovvero decentrano taluni processi produttivi in modalità outsourcing sapendo bene che quelle innovazioni hanno senso solo se iscritte dentro una cornice più ampia, che è appunto quella delle grandi imprese monopoliste.

Gli studi sul modello di business di Facebook hanno reso evidente che i suoi risultati economici dipendono dal lavoro gratuito "offerto" dai prosumer che producono e utilizzano il social network per comunicare ed entrare in relazione contribuendo nel

²⁰ Cfr. S. LEWANDOWSKY, L. SMILLIE, D. GARCIA, R. HERTWIG, J. WEATHERALL, S. EGIDY, R.E. ROBERTSON, C. O'CONNOR, A. KOZYREVA, P. LORENZ-SPREEN, Y. BLASCHKE, and M. LEISER, *Technology and Democracy: Understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

contempo a creare il prodotto principale di Facebook: i dati degli utenti e la frequentazione del sito.

Il caso di Cambridge Analytica²¹, da parte sua, ha mostrato come la microtargetizzazione può trasformarsi in un vero e proprio attentato alla democrazia e, la manipolazione della comunicazione pubblica, procurata dagli algoritmi, condurre ad una polarizzazione delle opinioni e a una tribalizzazione delle società, spesso alimentate da una spirale di fake news.

Ci troviamo di fronte a tecnologie radicali²² rispetto a cui dobbiamo rinvenire idonee strategie per bilanciare il loro potere economico, sociale e psicologico. Sotto il profilo economico si tratta di spostare il prelievo dai redditi di lavoro all'intero valore aggiunto, socializzando la ricchezza prodotta dalle macchine in grado di mettere a frutto il lavoro gratuito che noi compiamo, al fine di promuovere la qualità nei servizi (è stato coniato a tal proposito un neologismo, il *webfare*), in modo da compensare adeguatamente la crescente disoccupazione e precarizzazione del lavoro indotte dalla diffusione dell'intelligenza artificiale, che può sempre più fare a meno dell'intervento nei processi produttivi. Per quanto poi attiene ai big data, si deve poter ottenere di conoscere la logica di funzionamento degli algoritmi che li trattano e, ove, la si ritenga disfunzionale, di richiederne la modifica, di ottenerne l'accesso per utilizzarli per scopi socialmente utili, nutrendo ad esempio progetti di sviluppo locale, di maggiore partecipazione alle decisioni pubbliche, *etc.*

Si deve poter immaginare di uscire fuori dalla strumentalizzazione delle istanze umane che i social network producono, poiché nell'atto attraverso cui liberano delle energie e le mobilitano, le debbono, però, catturare per metterle a disposizione dei processi di accumulazione.

A titolo di esempio possiamo portare i processi di valorizzazione delle differenze. Esiste evidentemente la necessità per chiunque sia portatore di una differenza di

²¹ Cfr. C. WILIE, *Il mercato del consenso. Come ho creato e poi distrutto Cambridge Analytica*, trad. it. Longanesi, Milano, 2020.

²² Cfr. A. GREENFELD, *Tecnologie radicali, il progetto della vita quotidiana*, trad. it. Einaudi, Torino, 2017.

connettersi con altri suoi simili, di confrontarsi con il corpo sociale per vedere riconosciuta la propria differenza. Tuttavia i social, per un verso spingono alla “vetrinizzazione delle esistenze”²³, una forma di estetizzazione delle differenze, e per altro verso spingono verso esperienze di ghetizzazione, frammentando il discorso pubblico in conversazioni all’interno di gruppi che si autoconfermano nella loro identità e si contrappongono astrattamente (spesso istericamente) ad altri gruppi altrettanto fermi nel ribadimento di sé.

Stesso discorso si può fare per le culture locali, le quali cercando nella rete la via della loro valorizzazione, finiscono con il perseguire l’*instagrammizzazione* della loro identità, rendendosi funzionali alla logica dello sfruttamento globale delle differenze, nell’ambito di processi comunicativi interattivi²⁴.

Queste considerazioni contrastano con l’ottimismo di coloro i quali sostengono che la rete ha fatto emergere una opportunità strategica nel momento in cui ha riterritorializzato il luogo degli scontri socio-culturali. Grazie alla rete vi è la possibilità - essi dicono - di una valorizzazione del tutto inedita delle differenze, che trovano il modo, grazie ad Internet, di connettersi, mettersi in forma, di far valere i loro diritti ad esprimersi e contribuire a creare nuovi significati, portando all’affermarsi di una cultura più ricca ed articolata. In realtà questa modalità d’essere della rete appare più un compito di sviluppo da conseguirsi mediante interventi di tipo sistemico che una realtà in atto, se non nel contesto di limitate porzioni dell’universo del cyberspazio, in cui prevale lo “spirito originario” di Internet²⁵.

²³ Cfr. V. CODELUPPI, *Vetrinizzazione. Individui e società in scena*, Bollati Boringhieri, Torino, 2021.

²⁴ Cfr. M. D’ERAMO, *Il selfie del mondo. Indagine sull’età del turismo*, Feltrinelli, Milano, 2017.

²⁵ Cfr. P. HIMANEN, *L’etica hacker e lo spirito dell’età dell’informazione*, trad. it. Feltrinelli, Milano, 2001.

ROBERTO MARAGLIANO
Università RomaTre
Far pace con Turing
Making peace with Turing

Abstract

Nel ricostruire il mondo secondo logiche diverse da quelle consuete, la rivoluzione digitale colpisce il narcisismo dell'uomo e mette in crisi l'idea di un individuo autonomo e autosufficiente. La cultura sociale reagisce attivamente agli effetti di questa crisi, la cultura accademica li combatte. Occorre far pace con la ricostruzione digitale del mondo, cercando in tutti i modi i concetti giusti per interpretare e vivere questo cambiamento.

Keywords: rivoluzione digitale; incertezza; cultura accademica; conflitto; pace

Abstract

The digital revolution is reconstructing the world with different logics from the past and affects the narcissism of the human being, who feels himself less free and autonomous. The social culture interacts with the effects of this crisis, the academic culture fights them. We need to make peace with the digital reconstruction of the world and focus on the right concepts to interpret and live change.

Keywords: digital revolution; uncertainty; academic culture; conflict; peace

1. *Previsione impossibile*

«Il problema del destino della specie umana mi sembra essere se e in quale misura il suo sviluppo civile riuscirà a dominare i turbamenti della vita in comune dovuti all'aggressività umana e alla pulsione di autoannientamento. A questo proposito forse proprio l'epoca attuale merita un interesse particolare. Gli uomini hanno ormai raggiunto un tale dominio delle forze della natura che, con il loro aiuto, potrebbero facilmente sterminarsi a vicenda fino all'ultimo uomo. Ne sono consapevoli, e da lì viene buona parte della loro attuale inquietudine, della loro infelicità, del senso d'angoscia. E ora c'è da aspettarsi che l'altra delle due 'potenze celesti', l'eterno Eros, faccia uno sforzo per

affermarsi nella lotta con il suo altrettanto immortale avversario. Ma chi può prevedere se avrà successo e quale sarà l'esito?»

Se volessimo individuare un collante per mettere assieme i cocci di tante delle costruzioni su cui non abbiamo smesso di poggiare buona parte delle nostre aspirazioni e degli impegni comuni in fatto di autorealizzazione, giustizia, eguaglianza, potremmo partire dalle considerazioni che ho appena riprodotto. Ma dovremmo evitare che, dopo qualche legittima esplorazione, ci si ritrovi su quel dilemma e lì ci si fermi¹. Autorealizzazione, giustizia, eguaglianza sono valori in cui abbiamo creduto, sinceramente, così come abbiamo riposto fiducia, con maggiore o minore consapevolezza, a seconda delle situazioni e dei casi, in una rappresentazione e in un'azione lineare (o "progressiva") della storia. Tutto ciò è andato avanti fino a che la durezza della realtà non ci ha costretti a guardare diversamente alle cose e a riconoscere che pure quella base di certezze che pensavamo sicura, tanto solida, poi, non lo era.

Quanto voglio sostenere, con questa premessa, è che se mettiamo assieme temi di grande attualità come la crisi ecologica e la necessità di una radicale conversione socioeconomica, la globalizzazione e lo spazio sempre più evanescente che al suo interno tende ad essere riservato alle singole nazioni e agli aggregati delle nazioni, le trasformazioni delle sensibilità individuali e collettive sui versanti dell'intimità e sulle sfere del privato, l'affermazione impetuosa di regimi di esperienza, sapere, comunicazione dotati di inusitate caratteristiche di immediatezza ed efficacia performativa, se, insomma, proviamo ad allargare l'ottica con cui ci guardiamo e guardiamo al nostro piccolo mondo, non possiamo non ammettere che ben poca sicurezza resta a consolarci, se non quella che ci impegna, per intanto, a prendere atto delle ferite che il nostro narcisismo ha subito nel corso del trentennio tutt'altro che glorioso che sta alle nostre spalle. Un arco di tempo in cui sono cambiate tante cose e tanto profondamente

¹ Parlo qui come esponente di una generazione. Volete chiamarla dei baby boomers? Fate un po' voi, comunque è quella lì, che arriva subito dopo il disastro del fascismo e della guerra e reagisce con vitalità e generosità, certamente eccessiva, a tutto ciò che porta il segno di quel disastro. Una generazione che s'è molto battuta per il cambiamento e che, tutto sommato, ha raccolto molto meno di quanto sperava di ottenere. Non c'è dubbio, anche e soprattutto per i suoi errori. Mi riferisco prioritariamente alla situazione italiana.

da farci chiedere se sia giustificato e utile far ricorso alle categorie che, prima, ci autorizzavano a dar conto della realtà in termini razionali. O se non sia urgente ripensare l'insieme di quelle assunzioni, e i loro stessi presupposti².

Un cambio di paradigma? Facile da dire, difficile da accettare. Ammesso che di questo si tratti, è bene che si si prepari a riconoscere che la presa in carico di una prospettiva simile comporta inevitabilmente due importanti conseguenze. La prima, che è anche la più semplice, consiste nell'accettare la sostituzione di concetti scaduti o in via di scadenza con altri di nuovo conio, che di volta in volta risultino più efficaci dei precedenti. Lo stiamo facendo, un po' tutti, intenzionalmente o no, e in tempi rapidi o no, a seconda dei settori e dei livelli del confronto. Di conseguenza, il panorama dei termini che utilizziamo, anche negli scambi familiari ed amicali, anche per dar conto delle vicende quotidiane, tende a cambiare rispetto a quello che era prima. Pochi, per esempio, utilizzavano ieri una parola come "resilienza" e quei pochi mai avrebbero potuto immaginare la fortuna "mondana" che sarebbe stata riservata al termine. Evidentemente la "nottola di Minerva" agisce anche sulle parole e sul loro rapporto con la realtà. Si tratta allora, molto semplicemente, di prendere atto del fenomeno che non è linguistico, ma sanziona linguisticamente, a cose fatte, uno specifico dato di realtà. Così, per riprendere l'esempio, la resistenza al trauma, di cui dice il ricorso al termine "resilienza", agisce come conferma del fatto che un trauma c'è, o c'è stato. Siamo dunque "sotto trauma".

Del resto, riflettere sulla fortuna delle parole che utilizziamo aiuta a capire dove e chi siamo. Non è proprio una novità, questa assunzione del rapporto fra lingua e realtà. Non

² Mi riferisco, ancora, alle vicende e alle situazioni interne al nostro paese, la nostra cultura, la nostra storia, le nostre sensibilità, per come si sono manifestate dall'inizio degli anni Novanta ai giorni nostri. So bene che è sempre più difficile farlo, secondo un'ottica settoriale, per via dei meccanismi della globalizzazione, ma questo essere assieme a tutti e avere tutti dentro, che è la condizione locale e al tempo universale in cui tutti siamo, in questa parte del mondo, non esclude che l'idea di un "carattere nazionale", dunque di un modo particolare che filtra e produce il reale, abbia tuttora il diritto di sopravvivere, e possa funzionare, anche per capire come mai ci troviamo, da italiani, oggi, in determinate situazioni, di arretratezza e allo stesso tempo di avanzamento rispetto agli standard correnti. «Il carattere è morto, evviva il carattere», insomma. Che è poi la conclusione cui approdano E. MAZZA-M. NACCI, *Paese che vai. I caratteri nazionale fra teoria e senso comune*, Venezia, Marsilio, 2021. E che ci aiuta a considerarci ed essere considerati, nel bene come nel male, un laboratorio politico.

c'è, infatti, pedagogia scolastica, o di ispirazione scolastica, che abbia mancato di sostenerne l'importanza. Ma, appunto, non basta enunciarla.

Altra conseguenza del presunto cambio di paradigma, decisamente più scabrosa quanto a ricezione e attuazione, è, invece, riconoscere come e quanto una realtà in trasformazione (o già trasformata) possa far maturare, e portare alla coscienza, rapporti di tipo nuovo non solo tra i concetti consueti e quelli acquisiti, ma anche e soprattutto dentro l'insieme dei concetti sopravvissuti al cambiamento, dunque quelli "tradizionali", universalmente noti e tuttora in uso. Qui, generalmente, la fedeltà alla soluzione più comoda fa resistenza all'adozione di soluzioni che ne mettano in crisi le premesse. Vi traspare la volontà, non sempre consapevole, di opporsi al cambio, probabilmente perché esso investe, facendola franare, l'infrastruttura logica ma anche esistenziale su cui poggia la fedeltà assoluta nei confronti di determinate parole, intese come veicoli sicuri di specifici concetti, parimenti sicuri.

Ancora un esempio. I termini presentano relazioni di vario tipo, tra di loro: sono questi rapporti, appunto, che ci permettono di usare i termini stessi con una qualche sicurezza. Ora, è difficile negare che tra gli attentati alle sicurezze terminologiche che si sono manifestati nei tempi recenti (continuo a riferirmi all'ordine dei trent'anni) figurino quello che mina l'abitudine a rappresentare la realtà secondo criteri dicotomici, dove il vero, il buono, il bello, ecc., starebbero, sempre, in un rapporto di opposizione netta rispetto ai loro contrari, ovvero il falso, il cattivo, il brutto, eccetera³.

³ Se è pacifico riconoscere questa assunzione per dei concetti semplici, meno lo diventa per concetti che semplici non sono ma che ben oliati meccanismi dicotomici hanno il potere di semplificare al massimo. Un caso emblematico, a questo proposito, è rappresentato dall'opposizione guerra/pace, e su questo tornerò dopo. Ma per renderci conto del potere apparentemente indistruttibile di queste abitudini è sufficiente che pensiamo alle molte polarità oppostive che segnano ancora, a livello di senso comune, e non solo lì, la forza (presunta) dei concetti classici di "realtà", dove il sogno, l'immaginazione, pure il virtuale, nuovo entrato dell'universo dell'ontologia di consumo, valgono, in tante delle accezioni correnti, come sanzione di ciò che non è "reale", e dunque come indiscussa e indiscutibile conferma di ciò che, al contrario, esso è. «La formula ricorrente – "sogno o son desto?" – compendia secoli di discussioni sostanzialmente inconcludenti, perché fin dalla loro formulazione originaria prigioniera di uno schema dualistico, che tale rimane anche quando si assista al rovesciamento dei termini, o alla loro identificazione. Sostenere che "la vita è sogno", ovvero – ma si tratta sostanzialmente della stessa cosa – riconoscere al sogno lo statuto di una realtà, ancorché "più fluida" e sfuggente della realtà dell'esperienza quotidiana, vuol dire limitarsi a ribadire l'incapacità di uscire da una mera connessione paratattica, di per sé inespressiva», v. U. CURI, *Fedeli al sogno. La sostanza onirica da Omero a Derrida*, Torino, Bollati Boringhieri, 2021, in digitale, *Introduzione*.

Prendere atto del fenomeno sollecita a riflettere sulla fortuna che un termine come “complessità” sta oggi conoscendo. Possiamo vederci non solo l’emergere di realtà che prima stavano nel buio, e questo è pacifico, ma anche la manifestazione di un diverso modo di ordinare le cose e i concetti su cui prima facevamo affidamento, e questo è meno pacifico, e comunque meno garantito dalla pedagogia scolastica. Non si tratterebbe, insomma, di una semplice aggiunta nel vocabolario, o nell’enciclopedia, qualche riga in più da inserire e far accettare, ma di una profonda revisione dei presupposti che legittimano buona parte del sapere promosso dal vocabolario e dall’enciclopedia vigenti: un qualcosa che, entrando in circolo non solo nei testi ma anche nei comportamenti vivi dell’esperire, del conoscere, del comunicare, è destinato a modificare l’intero campo dei concetti e delle relative pratiche d’uso, anche e soprattutto per quanto attiene al loro reciproco relazionarsi.

Alludo, con questo, a quanto di vero sottostà a tanti dei luoghi comuni del ragionare educativo, di sempre certo, ma mai usati con tanta partecipazione e convinzione come nel presente: il richiamo, a questo proposito, ad una formula popolare, peraltro populistica, come “un tempo sì che c’era rispetto” dà conto di innumerevoli altre formule dove la polarizzazione vale come garanzia di sicuro orientamento⁴.

2. *Dualismo aperto*

È giunto il momento di riprendere la citazione iniziale e scioglierla. Per andare avanti, e non, come ho anticipato, per impantanarsi. Sono, quelle, le righe finali del saggio *Il disagio nella civiltà*, che Sigmund Freud scrive nel 1929, in un momento di apparente calma e sospensione rispetto al personale itinerario di ricerca, ma di fatto profondamente segnato da una sua personale esigenza, di senso “civico”, volta a mettere in rapporto quel

⁴ Gli esempi abbondano dentro gli spazi della pedagogia scolastica. Il più recente e macroscopico, tra questi, emerso in relazione all’esigenza di ricorrere a Internet per affrontare l’emergenza pandemica e la conseguente chiusura degli edifici, è quello che induce a distinguere nettamente, senza ombra di dubbio, ciò che è scuola da ciò che non è scuola. Su tale “incontrovertibile” dicotomia hanno fatto affidamento e continuano a farlo un po’ tutti, a differenti livelli di responsabilità. Il meno che si possa dire, a questo proposito, è che in un mondo che cambia, anche sorprendendoci, lottiamo (contro noi stessi?) per preservare questo pezzo di realtà dalla realtà circostante. Evidentemente, per confermare la nostra identità passata siamo disposti ad ignorare quelle altrui, del presente e del futuro. Resta valido il dubbio proposto all’inizio.

percorso con il percorso che il mondo nel complesso stava compiendo, così come risultava, almeno, dalle reazioni della sua parte più riflessiva.⁵ Intenzionato, con questo impegno di riflessione, a rivolgersi liberamente ad intellettuali non specialistici ma cercando lì, in una sorta di silente confronto pubblico, la chiave per affrontare problemi interni alla sviluppo travagliato della sua stessa ricerca, a trent'anni dalla svolta/fondazione dell'*Interpretazione dei sogni*, Freud tocca, come poi ammetterà in una lettera a Lou-Andres Salomé, “le verità più banali”, quelle che si connettono a “sublimi questioni” come “civiltà”, “senso di colpa”, “felicità”. Le tocca e le lascia aperte, come riconosce nelle ultime sconsolate righe del saggio, quelle su riportate.

Provo anch'io, ora, un senso di smarrimento, di fronte alle “verità più banali” che ci fa intravedere la realtà in cui siamo (entrati? precipitati?), non meno complessa di quella di quasi un secolo fa, e ritengo che sia doveroso, per tutti noi, misurarci con l'inquietudine, l'infelicità, il senso d'angoscia che emana da vicende attuali: non solo la pandemia, di cui non siamo in grado di prevedere sviluppi e conseguenze, ma anche tante altre che hanno a che fare, in senso lato e stretto, con l'economia, la politica, la psicologia, la sociologia, l'antropologia (per non dire della pedagogia), dove prevale, anche se facciamo difficoltà ad ammetterlo, l'incognita su “come andranno le cose”.

Il monito di Freud ci invita a lasciare aperto, dentro il regime di complessità di cui siamo vittime e agenti, il “dualismo” tra le due “potenze celesti”, il diabolico e il paradisiaco se vogliamo, non fosse altro perché esso opera all'interno di ogni situazione con cui abbiamo a che fare. In ogni bianco si nasconde una parte di nero, così come nell'essere e sentirsi civili opera un che di selvaggio: ci sentiamo in pace con nei stessi se facciamo guerra a ciò che non ci piace, con le parole e con i fatti, così come fare guerra,

⁵ Nella recente, nuova versione dello scritto freudiano *Il disagio nella civiltà* (Feltrinelli Milano, 2021, in digitale), che, tra l'altro, porta anche una modifica non banale nel titolo (l'edizione standard recava un “della” al posto di questo “nella”: e non è cosa da poco) compare il saggio *Il fattore molesto*. Qui Alberto Luchetti dà ragione della “turbolenta confluenza” di due correnti interne al ragionare di Freud: «una specificamente connessa alla sua riflessione sulla civiltà e la cultura, l'altra generata dalla rivoluzione che era intervenuta anni prima, nella teoria e nella pratica psicoanalitiche, e di cui Freud stava ancora cercando, faticosamente e non senza titubanze, di prendere le misure e valutare le conseguenze». Direi che ora e qui ci troviamo in una situazione del tutto diversa, che è quella del dover prendere le misure e valutare le conseguenze di quanto è avvenuto sul versante della civiltà e della cultura. Per questo è di grande aiuto il riconoscerci in quella titubanza.

verbale o anche materiale, ci pacifica. Ed è in questo, appunto, nel riconoscerci esposti al doppio, che agisce la dimensione che Freud successivamente battezerà come “il perturbante”. Viviamo tempi turbolenti dai quali ricaviamo una sensazione di colpa e corresponsabilità con la quale dobbiamo coraggiosamente confrontarci, tenendo sempre aperti gli occhi sulla perversa “dialettica” di amore e sterminio, che non sta solo fuori ma anche dentro di noi.

Tanto più, allora, il cambio di paradigma di cui ho detto ci invita a lasciare irrisolta la questione.⁶ Ma questo non significa che dovremmo occuparci di altre questioni, meno sublimi, che offrano più manifeste garanzie di soluzione, no: significa, così almeno io ritengo, che dovremmo continuare ad occuparci e sentirci occupati da temi per così dire “primari” evitando però di equiparare l’intenzione di lasciarli aperti come un attentato al nostro narcisismo.

Il tema del narcisismo, inteso come elemento strutturale della formazione dell’Io, dove non c’è differenziazione tra il soggetto e il mondo esterno e, per così dire, ci si sente “al centro del mondo” (condizione necessaria, ma sempre esposta alla patologia, per la costituzione dei propri rapporti, anche di cultura, con l’alterità), ci fa fare un passo avanti rispetto alla condizione di lotta aperta delle due immortalità su cui abbiamo deciso di soffermarci. Allo stesso tempo, però, dovremo compiere un piccolo passo indietro nell’itinerario di ricerca di Freud, per poi prendere congedo dai tormenti suoi e del suo tempo, e dunque passare ai nostri.

3. *Narcisismi sotto attacco*

In uno scritto di una dozzina d’anni prima, meno specialistico ancora di quello che abbiamo appena visto, un pezzo d’occasione rivolto ad un pubblico di profani e

⁶ In questa dinamica dell’apertura c’è il riflesso del rapporto, tipicamente moderno, nell’accezione storiografica del termine, fra le esigenze umane dell’ “espansione” e quelle del “controllo”, come rileva Alain Touraine, *Critica della modernità*, Milano, Net, 2005. Buona parte della narrativa dell’Ottocento incarna perfettamente questa dialettica, e ne fa un qualcosa che va al di là dei tempi e dei contesti di riferimento, come mostra l’analisi che A. CECCHERELLI – M. ILARDI compiono sulla produzione e la fortuna attuale, documentata dalle continue rimediazioni, di autori come Jane Austen, Arthur Conan Doyle e Bram Stoker in *Figure del controllo. Jane Austen, Sharlock Holmes e Dracula nell’immaginario transmediale del XXI secolo*, Milano, Meltemi, 2021

indirizzato a dare risposta alle ricorrenti accuse pubbliche mosse nei confronti della psicoanalisi (*Una difficoltà della psicoanalisi*, 1917⁷) Freud si propone di mostrare come la scienza dell'età moderna abbia inferto “tre gravi umiliazioni” al “narcisismo universale”, cioè all’”amor proprio dell’umanità”.

La prima distruzione dell’illusione narcisistica è di tipo cosmologico e reca il nome di Copernico. A risultarne infranta è la propensione dell’uomo «a sentirsi il signore di questo mondo». La seconda umiliazione mina la tendenza, da parte sua, a erigersi a «signore delle altre creature del mondo animale». Dopo Darwin nulla consente di «cancellare le testimonianze di una parità che è data tanto nella sua struttura corporea, quanto nella sua disposizione psichica». La terza aggressione, di tipo psicologico, colpisce l’uomo «probabilmente nel punto più sensibile», come nota Freud con una punta di compiacimento, appunto, narcisistico. La vita pulsionale della sessualità, che non può domare completamente, e i processi psichici inconsci di cui ha percezione incompleta e inattendibile, cioè le due grandi spiegazioni della psicoanalisi, rendono, o dovrebbero rendere l’uomo consapevole del fatto che «*l’Io non è padrone in casa propria*». Come ogni altra e forse più di altre, queste aggressioni, capaci di sgretolare i principi di identità dell’uomo, gli fanno male, e non poco: le ferite che gli procurano, solo in parte e provvisoriamente cicatrizzate, non smettono mai di sanguinare. Ad essere sinceri, dovremmo riconoscere che tuttora soltanto la prima può dirsi sanata, se non del tutto, almeno in buona parte. Le altre due decisamente no.

Mi spiego chiamando in causa la “cultura accademica”⁸. Nel come si è costituita e definita alla metà dell’Ottocento, nel nostro paese ma anche in altri dell’Europa, è possibile rilevare una reazione forte e sicura alla prima aggressione. Verrebbe da far notare che la sua “scientificità” si fonda sull’assunzione storica del sapere scritto, e poi stampato, in quanto garanzia di veridicità tecnica ed ontologica per le pratiche più evolute della cognizione umana: che è poi quanto ha consentito di organizzare lo scibile per

⁷ S. FREUD, *Opere. 8. Introduzione alla psicoanalisi e altri scritti 1915-1917*, Torino, Bollati Boringhieri, 1989.

⁸ Uso l’espressione in senso lato, ad indicare l’ordinamento dei contenuti su cui e per cui operano gli apparati istituzionali della formazione, dunque scuola, università, ed altre realtà istituite per compiti sociali di istruzione.

“materie”, autonome e statiche, più che per aggregati dinamici attorno a temi e problemi, come era nell’universo pedagogico precedente la svolta copernicana, fortemente segnato ancora dall’oralità. Ma in quella scelta, allora legittima e ampiamente rilegittimata dopo, è possibile cogliere quanto avrebbe successivamente reso la cultura scolastica indenne dagli effetti del secondo e del terzo attentato alla condizione narcisistica. Darwin e Freud non sono scuola⁹. Lascio qui sospeso un ragionamento che riprenderò fra pochissimo.

4. *Plenitudine e incertezza*

Compiamo un salto di secolo. Ed eccoci qui, nel tempo attuale, a subire una quarta aggressione, quella che, nel nome di Turing e della trasformazione digitale della realtà, fa sentire ognuno di noi, lo sappia o no, lo voglia o no, non già come entità a sé stante ma in quanto agente di informazione interconnesso con altri agenti biologici o artefatti, tutti operanti all’interno di uno spazio comune di trattamento delle informazioni, ovvero l’infosfera¹⁰. Descritto così, in questa forma asettica, copernicana (nel senso di prima), il nuovo colpo sembrerebbe meno doloroso degli altri. Al fine di tenere viva una consolatoria riserva di narcisismo, potremmo ammettere (molti lo fanno) che i marchingegni tecnologici con i quali dialoghiamo e che ci fanno dialogare sempre più con ogni realtà, di tutti i tipi, siamo pur sempre noi umani a idearli e “metterli in vita” (si fa per dire) e che, dunque, niente verrebbe ad espropriare l’intelligenza di cui siamo depositari e gelosi custodi, nemmeno quella macchinistica che da noi stessi deriva.

⁹ Se lo fossero, salterebbero molte delle scelte e degli ordinamenti concettuali assunti, nell’ambito della pedagogia scolastica, come reazioni difensive e costruttive alle conseguenze della rivoluzione scientifico/copernicana.

¹⁰ È merito di L. FLORIDI aver introdotto (e insistito su) questo impianto, di stampo dichiaratamente filosofico, con una serie di contributi via via più ampi e profondi, da *Infosfera. Etica e filosofia nell’età dell’informazione*, Torino, Giappichelli, 2009 a *Pensare l’infosfera. La filosofia come design concettuale*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2020. Come dovrebbe essere per ogni altro schema di forte rilievo teorico, anche questo di Floridi andrebbe inteso come strumento per vedere e pensare la realtà così come si presenta, dunque per comprenderla in situazione, in una fase specifica dei suoi continui mutamenti. Nel presente, il riferimento ai modelli interpretativi e attuativi dell’infosfera aiuterebbe a capire che nel nostro attuale vivere il mondo “in presa diretta e partecipata” (fenomeno che segna una profonda cesura rispetto alla tradizione della modernità) agiscono importanti determinazioni, ontologiche e non solo fenomenologiche, dei principi stessi di realtà. Di questa problematica tipicamente filosofica dovremmo prendere e dare atto, anche in ambito pedagogico, rompendo con l’illusione che tutto ciò possa essere negato, o che possa essere problema locale, specialistico, di pertinenza dei tecnici del sapere e della politica.

Dovremmo però interrogarci su quanto sia fragile e poco credibile, perché inefficace, questa reazione. Di fatto siamo coinvolti, giorno dopo giorno, in ogni momento, che lo vogliamo o no, nelle reazioni conseguenti a questo attentato, il quale è tanto più forte quanto più esteso è l'ambito di realtà "nostra" e di sapere "nostro" che colpisce. Ciononostante, reagiamo, una volta ancora, in modo narcisistico, trincerandoci dietro una reazione che vorremmo "razionale" (ma che di fatto è razionalistica) ad una condizione esistenziale che ci rappresentiamo come "innaturale" dipendenza delle macchine ma che, più propriamente, è di condivisione, in quanto interfaccia, dei meccanismi generali di funzionamento dell'infosfera¹¹.

Riprendendo il filo di ragionamento sospeso prima facendo notare che se la cultura accademica ha potuto sopravvivere fin qui agli effetti del secondo e del terzo colpo (Darwin e Freud) è perché le è riuscito di fare quadrato attorno alle reazioni costruttive al primo (Copernico), basate sul vincolo ad usare la scienza/scrittura/materia come prerogativa irrinunciabile nei confronti di (e contro) un'idea di razionalità messa fortemente in dubbio dai nuovi colpi. Questa condizione di distacco e riservatezza le ha consentito di guardare da lontano, senza sentirsene coinvolta, ai processi della mondanizzazione delle condotte e dei saperi: gli stessi che attraverso i meccanismi di induzione e rispecchiamento operanti nei grandi mezzi della comunicazione sonora e visiva prima che alfabetica hanno colonizzato le culture più immediate dell'essere e del fare, lungo tutto il Novecento, in tal modo veicolando e facendo interiorizzare sensi e sensibilità in linea con l'accettazione degli effetti destabilizzanti prodotti dall'attentato darwiniano e da quello freudiano¹². Si è venuta così a costituire uno iato profondo tra

¹¹ Su tutto questo, e in particolare sui rischi della razionalizzazione, è più volte intervenuto E. MORIN, recentemente anche in relazione alla pandemia. «La nostra civiltà è anche caratterizzata, nella continuità di uno sviluppo tecnico-economico-industriale, dalla crescita ininterrotta dei bisogni, tra cui quella del bisogno energetico. Cominciamo solo ora a prendere coscienza del fatto che il nostro consumo comporta sprechi e sperperi, e causa un generale degrado. Gli inquinamenti delle città, la scarsa qualità dell'alimentazione industriale, l'alienazione consumistica portano a un degrado della nostra civiltà. Le forme di razionalizzazione che applicano all'essere umano la logica delle macchine rendono il tempo di vita sempre più meccanizzato e cronometrato. Un malessere interiore cresce con il benessere esteriore. Il maggior livello di vita è deteriorato dall'abbassamento della qualità della vita» (*Cambiamo strada. Le 15 lezioni del coronavirus*, Milano, 2020, Raffaello Cortina Editore, edizione digitale).

¹² Horror, commedia, fantasy, thriller ecc. non sono solo generi della cinematografia o della letteratura più popolare, ma, ormai, modi condivisi di pensare e costruire la realtà, da parte di tutti, o quasi. In ognuno di

l'idea di un sapere garantito e quella di un sapere a rischio, che a sua volta ha prodotto una serie di dicotomie tuttora condivise, come impegno vs consumo, profondità vs superficie, dovere vs piacere.

Le arti visive e musicali, quelle delle avanguardie prima, e dopo le molte di matrice popolare, hanno reso tutto ciò che attiene agli effetti delle svolte darwiniane e freudiane un patrimonio del comune sentirsi al mondo e nel mondo: un fenomeno che ha inciso profondamente sulle scelte politiche ed etiche via via maturate dalle collettività e dai singoli.

Quanto è stato capito e interpretato, tutto questo, da parte della cultura ufficiale?

Se per un verso il sapere accademico, dall'alto delle sue assunzioni, ha potuto guardare con sufficienza ad un mondo ritenuto in balia dell'irrazionalità e dall'analfabetismo¹³, e se tale atteggiamento non ha messo in crisi, ma al contrario ha confermato scelte storiche fatte legittimamente come reazione alla ferita copernicana, per un altro verso proprio questa prerogativa/baluardo gli ha impedito di cogliere come nel frattempo il mondo esterno, intento più o meno consapevolmente a "sanare" la seconda e terza ferita, andasse cambiando, anche e soprattutto per via delle idee, dei racconti, delle realtà via via acquisite attraverso ciò che aristocraticamente si bollava come "consumo", senza che ci si chiedesse a quale aspetto di libertà e di espansione, anche interiori, e non solo di costrizione e controllo esteriori, il fenomeno rispondesse.

questi modi è possibile vedere i segni dei colpi che Darwin e Freud hanno inferto all'uomo e alla sua pretesa di essere portatore, tramite il paradigma umanistico, di una indiscussa centralità dentro quella stessa realtà. La comune esposizione delle storie raccontate è stata così più formativa e "colta" (in senso antropologico) di quanto non hanno potuto essere o voluto fare le azioni della cultura istituzionalizzata. Grazie a radio, cinema, periodici illustrati, televisione, ma anche fumetti e figurine, grazie dunque ai meccanismi pervasivi della cosiddetta "comunicazione di massa" possiamo considerarci da tempo postdarwiniani e postfreudiani esattamente come la cultura scolastica ha continuato a considerarsi e farci considerare di segno postcopernicano. Il problema aperto è che tra un atteggiamento poco consapevole e modesto di un versante e quello troppo consapevole e immodesto dell'altro covava un forte conflitto, forse insanabile, per come almeno si erano messe le cose, prima del colpo turinghiano: e che di questo conflitto stavamo già pagando le conseguenze. Tutto ciò ha favorito reazioni di ambiguità e paralisi nei confronti delle forme e i contenuti del nuovo attentato, ben più pervasivo dei precedenti tre. Così è stato non solo da parte della cultura ufficiale, ma anche all'inizio soprattutto, da parte della cultura mondana.

¹³ Emblemativo di un diverso modo di affrontare il tema del rapporto fra accademia e mondo, dunque tra modi diversi di praticare il rapporto fra razionale istituzionale e razionale pubblico è il titolo di uno dei saggi più coraggiosi di A. ABRUZZESE, *Analfabeti di tutto il mondo uniamoci*, Milano, Costa & Nolan, 1996.

La quarta rivoluzione, ovvero l'attentato di Turing arriva a fine Novecento a mettere in discussione questa condizione di squilibrio e conflitto tra la forma riservata del sapere accademico e quella diffusa del sapere mondano. Il rimescolamento delle parti e dei ruoli che è oggi in atto avviene non solo perché l'infrastruttura su cui poggiano i due saperi è già in buona parte e sarà sempre più la stessa,¹⁴ ma anche perché a questa infrastruttura materiale, di tipo nuovo, è inevitabile che corrisponda (già ora è così, ma sarà molto più alla lunga), un'infrastruttura concettuale diversa da quella inscritta nell'ordinamento culturale ereditato dalla tradizione della modernità. Allora, potrà venire alla luce l'ipocrisia che ha garantito, fin qui, tante delle scelte compiute dentro le istituzioni formative¹⁵, dove sostanzialmente ci si è cullati nell'illusione che per combattere la presunta irrazionalità e il disordine proprio dei consumi "popolari", bastasse fare leva sull'aristocrazia mentale (e ahimè anche sociale) inscritta nel modello razionalistico, tipicamente scolastico, del sapere/materia e nella figura dell'intellettuale/libro. O che, a

¹⁴ È vero che, per effetto della guerra mercantile che domina il presente, le piattaforme digitali, da espediente tecnico di semplificazione delle attività nell'infosfera, si stanno facendo sempre più "mondo", infrastruttura economica globale la cui forza tende a condizionare e ridurre gli spazi di azione della politica, ad esempio con i social; però fare di tutto questo un tema che richiama la formula classica della lotta ai "padroni del vapore" (v. L. BALESTRINI, *Le piattaforme mondo. L'egemonia dei nuovi signori dei media*, Roma, 2021, Luiss) rischia di indurre un atteggiamento di fatalismo e di paradossale, ancorché disperata, accettazione di come stanno andando le cose; soprattutto se, propensi come siamo a concentrare l'attenzione sul tema padrone non dedichiamo lo spazio e il tempo dovuti a capire cosa è e come funziona, anche per la parte nostra, questo vapore. Ci si dovrebbe chiedere, infatti, perché la cultura ufficiale si sia mostrata così poco sensibile nei confronti della progressiva riorganizzazione digitale del mondo: un fenomeno che è proceduto velocemente, sì, nel trentennio appena concluso, ma per gradi, o salti, attraverso quelle che ai più sono sembrate piccole e poco significative modifiche che riguardavano l'aspetto superficiale e materiale delle condotte (si pensi alla introduzione dello smartphone), ma che invece ne hanno toccato elementi profondi. Un po' più di disponibilità, da parte nostra e del sapere accademico che ci rappresenta, ad accettare le reazioni collettive alla messa in discussione delle forme più macroscopiche di narcisismo biologico e psicologico avrebbe probabilmente consigliato una maggiore attenzione a quanto stava avvenendo, sul versante della digitalizzazione, e ci avrebbe indotto, piuttosto, a fare guerra ad una conduzione centralistica e personale di quello che era ed è un processo, del tutto legittimo, di conquista pacifista e pacificante di noi stessi, del nostro essere e del nostro fare, insomma del nostro "personale". Che poi, questo della pacificazione è quanto, provocatoriamente, sosteneva M. SERRES, a proposito delle trasformazioni tecnologiche in atto nel nostro mondo, con l'idea di una "età dolce". «L'età dolce, quella della mente, arriva quando essa inizia a lottare contro la morte. Ci siamo arrivati. Come ci furono tre maniere per sgozzarsi crudelmente gli uni con gli altri - militare, religiosa, economica -, anche l'età che chiamo "dolce" si declina in tre maniere, che riguardano la vita e la mente: medica, pacifica e digitale» (*Darwin, Napoleone e il samaritano. Una filosofia della storia*, Torino, Bollati Boringhieri, 2017, edizione digitale)

¹⁵ Confermate, per quanto riguarda il nostro paese, da sostegni di un universo politico, costituito di partiti e comunità mobili di opinione e azione, che sui cambiamenti materiali e pure ideali da apportare al mondo accademico si è mostrato tanto attivo nelle enunciazioni quanto inattivo nelle azioni.

dirlo in modo più diretto, il contributo dell'istituzione accademica alla democratizzazione del sapere non comportasse una riconfigurazione del sapere stesso e la conseguente promozione di una figura di intellettuale/multimedia, ma richiedesse, più semplicemente, la messa a disposizione di molti o di tutti di quel sapere che prima era riserva di pochi. Si è, insomma, soffocato attraverso lo strumento della razionalizzazione un tema la cui effettiva presa in carico avrebbe comportato una spregiudicata presa di coscienza dei pregiudizi e dei limiti con cui si continuava a guardare alle cose.

Ora non si torna indietro. Abbiamo a che fare con una società che, al di là dei tanti squilibri e delle tante diseguaglianze, delle povertà stesse che esprime, risulta nell'insieme delle sue condotte e dei modi di viverle ben più attiva e produttiva di quanto non figura se si prende in considerazione la sua area pensante. Nella vitalità che questo assetto societario esprime c'è l'effetto dello tsunami digitale, di un sommovimento che, nell'indifferenza, raramente imbarazzata, di buona parte del sapere accademico, ha "pacificamente" abbattuto le dighe, travolto le roccaforti, inondato i territori, mescolato le acque del mondo che precedeva. Portare l'ordine classico dentro la realtà aumentata dal digitale che ne è sortita è impresa pressoché impossibile, neanche se la si persegue "militarmente". Sarà necessario, allora, procedere in una direzione diversa, impegnandoci, noi tutti, questa volta davvero in forma pacifica, ad edificare nuovi ordinamenti di sapere e saper fare, più elastici e provvisori, ma soprattutto più funzionali di quelli classici, ricevuti e sanciti dalla tradizione: tra questi, a tramontare e perdere di forze c'è quell'idea di "sapere disciplinato" che l'accademia premia e in cui essa (narcisisticamente) si riflette. L'era attuale è dominata dall'effetto di plenitudine indotto su tutto e su tutti dalla ricostruzione digitale della realtà¹⁶. In questo termine,

¹⁶ Il riferimento al manifesto *Ricostruzione futurista dell'universo*, pubblicato sotto forma di volantino illustrato da Giacomo Balla e Fortunato Depero l'11 marzo 1915 (<https://www.arengario.it/opera/ricostruzione-futurista-delluniverso-4724/> [data ultima consultazione 13/02/2022]) è qui del tutto intenzionale. «Noi futuristi - proclamano i due - vogliamo realizzare questa fusione totale per ricostruire l'universo rallegrandolo, cioè ricreandolo integralmente. Daremo scheletro e carne all'invisibile, all'impalpabile, all'imponderabile, all'impercettibile. Troveremo degli equivalenti astratti di tutte le forme e di tutti gli elementi dell'universo, poi li combineremo assieme, secondo i capricci della nostra ispirazione, per formare dei complessi plastici che metteremo in moto». Ciò che rispondeva al gesto prodotto a mo' di provocazione estetica e politica da due esponenti di un'arte di avanguardia all'inizio Ventesimo secolo diventa il processo di ricostruzione della realtà tutta destinato a concretizzarsi, con la rivoluzione digitale, alla fine dello stesso secolo: questa volta, secondo i dettami di un "progetto aperto",

“plenitudine”¹⁷, di origine latina e di attualizzazione angloamericana, affascinante proprio perché indefinito e indefinibile, convergono e si intrecciano molte caratteristiche del nostro vivere la realtà dell’infosfera, nessuna delle quali domina sulle altre: c’è, lì dentro, l’idea di pienezza, ma ci sono anche quelle di totalità, di livellamento, di compiutezza, di perfezione. Si tratta di elementi che, secondo la logica classica delle distinzioni e delle opposizioni, stanno in conflitto tra di loro, e dunque bloccano ogni legittimo bisogno di comprendere il mondo, ma che, inclusi e letti attraverso un paradigma diverso, dove fanno rete e si qualificano attraverso le reciproche relazioni, ci mostrano e ci fanno fare tanta parte di questa nostra realtà.

Il mondo, insomma, indifferente a noi e ai nostri narcisismi, va avanti, con deviazioni, improvvisazioni, caos, come è sempre stato. E lo fa con buona pace di un sapere accademico che anche quando sostiene l’esigenza, per tutti noi, di imparare convivere con il senso di incertezza, grande e riconosciuto insegnamento della recente esperienza di pandemia, lo fa sentendosi sicuro di non sbagliare né di disorientare i suoi accolti: non perché quello dell’incertezza è un dato di realtà ma perché si tratta di un’assunzione “scientificamente provata”.

Ne viene che per “far pace con Turing”, passaggio fondamentale per costruire positivamente il futuro, senza doverlo piegare all’idea di certezza che la pandemia ha infranto, da ultimo, come prima l’hanno fatto tante altre vicende della nostra storia e delle nostre cronache, dovremmo stare di più dentro le cose, pensandoci e pensandole, collegandole e collegandoci ad una realtà che dovremmo renderci capaci di sentire, concepire e praticare come processo e non come stasi: una realtà, insomma, totalmente

senza soggetto (ma dentro il quale, dopo, si affermeranno dei soggetti “padroni”), alla cui specifica affermazione tutti abbiamo contribuito, con colpevole indifferenza, sia standoci dentro sia tenendoci fuori.
¹⁷ Coniata e discussa da J. D. BOLTER, nel contesto temporale della presidenza Trump, anche al fine di evitare quella confusione tra “vapore” e “padrone” di cui ho detto prima, l’espressione “plenitudine digitale” indica un universo di prodotti e pratiche che ingloba e fa agire assieme elementi in conflitto e contraddizione tra di loro, come quelli che vengono dai livelli alti e da quelli bassi della cultura, dalle élite colte come dal popolo “consumista”, e che passano attraverso media molto diversi, contribuendo a formare, riflettere ed intrecciare opinioni e idee molto diverse, come sono quelle conservative e quelle radicali. In questa prospettiva i media digitali fungerebbero da ambiente elettivo una plenitudine fatta di pienezza e di totalità perfettiva: un “appiattimento” sì, ma dinamico, dove emergono tanti punti focali ma nessun singolo centro (*Plenitudine digitale. Il declino della cultura d’élite e lo scenario contemporaneo dei media*, Roma, Edizioni Minimum Fax, 2020).

Far pace con Turing. Making peace with Turing

intermediata da interfacce, come è sempre stato¹⁸. In questo e per questo dovremmo sollecitare o imporre alla cultura accademica e ai suoi garanti politici, ma anche al fantasma dell'una e degli altri che sopravvive dentro di noi, di abbandonare ogni schermatura narcisistica e guardare al (guardarsi nel) mondo. Con quale esito non possiamo prevederlo.

¹⁸ Le parole, i gesti, le azioni, il corpo, le idee stesse sono interfacce nei confronti del reale. Ognuno di noi funge da interfaccia quando mette una parte di sé in rapporto con l'altro. Il fatto che tante interfacce ora siano visibili perché dotate di un rivestimento materiale e coinvolte in processi che per pigrizia etichettiamo come intelligenza non dovrebbe farci recedere da questo modo di vedere le cose, perfettamente in linea con la presa d'atto che non siamo al centro, tanto meno il centro del mondo.

THOMAS CASADEI

Nonviolenza e educazione alla pace:

*rileggere Aldo Capitini, con uno sguardo all'Agenda 2030 dell'Onu**

Abstract:

Aldo Capitini, anti-fascist philosopher, politician and pedagogue, was one of the first in Italy to theorize nonviolent thought. In this essay his work is used to underline the importance of an investment in education and school, in order to counter the spiral of "emotional illiteracy" that characterizes the current era, and to imagine a world characterized by peaceful relationships and a inclusive society respectful of the differences and the dignity of every human being, through the objectives of the UN 2030 Agenda.

Keywords: Aldo Capitini; education; UN 2030 Agenda; peace studies; violence.

*E come io sono arrivato a pensare queste pagine
dal vivo della pratica, da problemi trattati, discussioni,
e da decisioni dovute prendere;
così mi sembra che il modo migliore di leggerle
sia quello di essere aperti a riferimenti di esse
con iniziative e decisioni che il lettore stesso possa prendere.
[A. Capitini, *Religione aperta*]*

* Ringrazio i colleghi e amici Francesco Cerrato e Marina Lalatta Costerbosa, per avermi consentito di mettere a punto alcune riflessioni sul ruolo di Capitini nella storia della nonviolenza e del pacifismo mediante due seminari organizzati oramai diversi anni fa presso il Dipartimento di Filosofia e Comunicazione dell'Università di Bologna, e Pasquale Pugliese, già Segretario del Movimento Nonviolento e redattore della rivista "Azione nonviolenta", per l'invito a pubblicare alcune delle idee in quella sede maturate nella prefazione al suo volume *Introduzione alla filosofia della nonviolenza* di Aldo Capitini. Elementi per la liberazione dalla violenza, goWare, Borgoricco (PD), 2018, che in queste pagine viene ripresa e rielaborata in ampie parti.

Sono molto grato a Fabio Corigliano, Tommaso Greco e Federico Oliveri per la loro lettura del testo e alcuni suggerimenti.

Un ringraziamento speciale devo sempre a Giuseppe Moscati, Presidente della Fondazione Centro studi Aldo Capitini, che dell'intellettuale perugino continua a farmi scorgere aspetti inediti.

1. *Un problema strutturale: la diffusione di violenza e odio (e il ruolo della scuola)*

In una fase storica in cui sempre più forte è la sensazione che a prevalere siano odio, razzismo, indifferenza rispetto a forme di “de-umanizzazione”¹ di corpi torturati, martoriati, venduti e commerciati, sottoposti a forme estreme di sfruttamento quando non di riduzione in vera e propria schiavitù, lasciati morire e naufragare,² di tanto in tanto si registra qualche appello a reagire in modo non isolato.³

L’invito è quello di “rimbocarsi le maniche” e “darsi da fare”, di agire per “salvare le menti” dei giovani, “ma soprattutto i loro cuori”. Agire per battere non solo l’analfabetismo “funzionale”, ma anche quello “emotivo”.

L’invito viene rivolto, come sovente succede per le emergenze che in realtà, a ben vedere, costituiscono problemi strutturali, agli insegnanti e al mondo della scuola.

Slanci e intenti di questo tipo sono certamente generosi, il richiamo alle istituzioni educative è indubbiamente necessario, ma non pare, da solo, sufficiente.

Certamente grazie allo studio, alla lettura e comprensione dei testi, al confronto con la storia possiamo permettere ai giovani di acquisire gli strumenti per non farsi suggestionare e irretire dai diffusori di *fake news* e dai disseminatori di odio sui social media, per non farsi convincere dalle sirene della violenza e della forza bruta al fine di risolvere i problemi di un’epoca di grandi lacerazioni, che tende a produrre meccanismi tali per cui sfogare rabbia, frustrazione e risentimento, mediante l’anonimato e davanti allo schermo, diviene atto quotidiano e ricorrente.⁴

¹ Per alcune direttrici di indagine si vedano, a titolo esemplificativo e con riferimento a vari ambiti disciplinari, C. VOLPATO, *Deumanizzazione. Come si legittima la violenza*, Roma-Bari, Laterza, 2017⁵; E. GRAZIANI, E.M. MAIER, A. CESOLINI (a cura di), *Forme di deumanizzazione: umano, non umano*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2019; G. GOZZI, *Humanitarian intervention, colonialism, Islam and democracy: an analysis through the human-nohuman distinction*, London, Routledge, 2021.

² Su questi aspetti sono particolarmente efficaci le analisi di O. GIOLO, *Corpi*, in *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, a cura di L. Barbari e F. De Vanna, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 37-43, e di M. MASSARI, *Il corpo degli altri. Migrazioni, memorie, identità*, Napoli-Salerno, Ortothes, 2017.

³ A titolo esemplificativo, si veda l’appello lanciato dal docente (e scrittore) Enrico Galiano a colleghi e colleghe del mondo della scuola: *Questo paese accecato dall’odio può essere salvato solo dagli insegnanti*, 21 luglio 2018: <https://www.illibraio.it/paese-salvato-insegnanti-784505/>

⁴ Per una mappa delle forme in cui l’odio si esprime nel mondo contemporaneo e un appello a (ri)conoscerlo e a combatterne le nefaste conseguenze rinvio a M. SANTERINI, *La mente ostile. Forme dell’odio contemporaneo*, Milano, Raffaello Cortina, 2021.

In Italia una delle emergenze è certamente quella che, a volte impropriamente, viene definita *analfabetismo funzionale*.⁵

Ci sono troppi adulti che non leggono, non si informano, e che nel tempo hanno perso la facoltà di riuscire a comprendere e interpretare correttamente un testo e, di conseguenza, la complessa realtà che li circonda. Questa condizione riguarda però anche i giovani.

Esiste tuttavia anche una sorta di *analfabetismo emotivo*⁶ che la pandemia in corso da ormai due anni rischia di acuire.

Questa forma di analfabetismo può essere contrastata leggendo poesie e romanzi, educando alla bellezza e alla condivisione, all'empatia e alla compassione⁷ e in questo la scuola ha senz'altro un ruolo imprescindibile.

È così che si può cercare di prevenire situazioni in cui di fronte alla sofferenza dell'Altro ci sia il livello di indifferenza, di paura ingiustificata, di odio, che si rinviene

⁵ Definito dall'UNESCO (1984) come «la condizione di una persona incapace di comprendere, valutare, usare e farsi coinvolgere da testi scritti per intervenire attivamente nella società, per raggiungere i propri obiettivi e per sviluppare le proprie conoscenze e potenzialità». Per una disamina, con specifico riferimento al mondo scolastico, rinvio a M. PARODI, *Non ho parole: analfabetismo funzionale e analfabetismo pedagogico: leggere e scrivere a scuola*, Roma, Armando, 2018.

Si tratta di un concetto che di recente è stato trasposto anche al mondo digitale: si parla infatti in maniera sempre più ricorrente di *analfabetismo funzionale digitale*. Come è stato opportunamente rilevato con riferimento al contesto pandemico: “L'analfabetismo funzionale digitale e la mancanza di competenze che permettano una adeguata verifica delle fonti e della conseguente veridicità delle informazioni trovate online hanno reso gran parte della popolazione vulnerabile al dilagare di *fake news*, disinformazione e ipotesi complottiste sull'origine del virus” (C. CANALI, *Gli effetti del digital divide durante la pandemia*, in C. PORRO, P. FALONI [a cura di], Modena, Mucchi editore, 2021, pp. 69-84, p. 78; cfr., nello stesso volume [alle pp. 27-40], G. GALEAZZI, *Psicopatologia, innocenza epistemica ed egoismo dei pensieri irrazionali sul COVID-19: minimizzazione, negazionismo e complottismo*).

⁶ Cfr., per un caso concreto, U. GALIMBERTI, *Gli analfabeti delle emozioni*, 2002: <http://www.feltrinellieditore.it/news/2002/10/08/umberto-galimberti-gli-analfabeti-delle-emozioni-431/>.

Sulla questione, in chiave di ricognizione teorica, si è soffermata con finezza d'analisi NATASCIA MATTUCCI nel suo *Tecnocrazia e analfabetismo emotivo. Sul pensiero di Günther Anders*, Milano-Udine, Mimesis, 2018.

⁷ In questa direzione va il bel libro di Vincenzo Sorrentino: *Aiutarli a casa nostra. Per un'Europa della compassione*, Roma, Castelvecchi, 2018. In una prospettiva analoga, A. PISANÒ, *Migrazioni, diritti e confini: i doveri dell'Europa dei diritti*, in A. AMATO MANGIAMELI, L. DANIELE, M.R. DI SIMONE, E. TURCO BULGHERINI (a cura di), *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 102-113. Cfr. anche L. CANFORA, *Fermare l'odio*, Roma-Bari, Laterza, 2019.

in tantissimi commenti di gente comune davanti alle immagini di morte e dolore a o negli spazi delle città sempre più protese a generare *esclusione*.⁸

Si tratta di persone che si incontrano tutti i giorni, per strada, o con cui ci si ritrova nello spazio – interconnesso – della rete, nuovo e potentissimo veicolo di discorsi e pratiche di odio.⁹

Secondo l'ultima rilevazione di *DataReportal*, pubblicata a ottobre 2021, gli utenti di internet sono almeno 4,88 miliardi, pari al 62% della popolazione mondiale, con un incremento del 4,8% nell'ultimo anno. Il 57,6% della popolazione mondiale è iscritto a uno o più social, con un incremento nell'ultimo anno del 9,9%, e vi trascorre mediamente 2 ore e 27 minuti al giorno.¹⁰

L'ambiente digitale – come è stato assai opportunamente rilevato¹¹ – oltre a produrre sovraccarichi informativi, alimentare dipendenza e disagio psicologico, favorire attività criminali, diffondere disinformazione, incentiva ostilità verso alcuni gruppi identificati sulla base della “razza”, del sesso, dell'identità di genere, dell'orientamento sessuale, della religione o di altre condizioni personali.¹²

Hannah Arendt, la quale colse con grande profondità misura e forme della “banalità del male”, sarebbe senza parole di fronte alla pervasività di questi fenomeni.¹³

Investire nel mondo della formazione e della scuola per contrastare questa spirale e immaginare un mondo caratterizzato da relazioni pacifiche e una società inclusiva,

⁸ Cfr., da ultimo, F. CIARAMELLI, *La città degli esclusi*, Pisa, ETS, 2021; F. SEMERARI (a cura di), *L'esclusione. Analisi di una pratica diffusa*, Macerata, Quodlibet, 2021.

⁹ Si vedano, tra gli studi più recenti, A. SANTANGELO CORDANI, G. ZICCARDI (a cura di), *Tra odio e (dis)amore. Violenza di genere e violenza sui minori dalla prospettiva storica*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020; M. D'AMICO, C. SICCARDI (a cura di), *La Costituzione non odia, conoscere, prevenire e contrastare l'hate speech on line*, Torino, Giappichelli, 2021.

Per uno studio molto accurato sui temi dell'*hate speech* si veda A. DI ROSA, *Hate speech e discriminazione. Un'analisi performativa tra diritti umani e teorie della libertà*, Modena, Mucchi editore, 2020.

¹⁰ I dati completi sono accessibili su <https://datareportal.com>.

¹¹ F. OLIVERI, *Diritti degli internauti, obblighi degli Stati, responsabilità delle piattaforme digitali: problemi regolativi in materia di odio online*, in «Teoria e critica della regolazione sociale», 2, 2021.

¹² Sulla correlazione tra odio online e offline, si veda K. MÜLLER, C. SCHWARZ, *Fanning the Flames of Hate: Social Media and Hate Crime*, in «Journal of the European Economic Association», 4, 2021, pp. 2131–2167. Assai utile può essere poi consultare le “mappe dell'intolleranza” accessibili su <http://www.voxdiritti.it>

¹³ Il richiamo è qui ancora alle parole di Galiano.

rispettosa delle differenze e della dignità di ogni essere umano, è certamente fondamentale ma appunto non basta.

Serve, introducendo con una scelta non causale una parola dalle intenzioni trasformatrici, un'*aggiunta*.

2. Un'*aggiunta*: le azioni e le riflessioni (in-)attuali di Aldo Capitini

Una via per coglierla si può ritrovare negli scritti e nell'operosa esistenza di figure che hanno costantemente associato riflessione teorica e azione collettiva: emblematica, in tal senso, è indubbiamente quella di Aldo Capitini (1899-1968).

Le pagine del filosofo e pedagogista perugino – come è stato opportunamente osservato – se rilette nel tempo presente restituiscono “uno straordinario pensiero generativo, ancora in larga parte da esplorare”, di cui è senz'altro utile prendere sul serio le “implicazioni pratiche”.¹⁴

Ciò peraltro, come si vedrà nella parte conclusiva di questo scritto, consentirebbe di perseguire in maniera efficace alcuni degli obiettivi fondamentali indicati dall'ONU nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.¹⁵

Capitini è “filosofo pratico”, “filosofo dell'azione”:¹⁶ il suo pensiero “è al servizio dell'orientamento della prassi” e la sua azione politica “nutre il senso del dipanarsi della teoria”,¹⁷ con l'*aggiunta*¹⁸ di una dimensione rivolta ad un radicale cambiamento, ad una realtà *altra* rispetto a quella esistente.

¹⁴ P. PUGLIESE, *Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini. Elementi per la liberazione dalla violenza*, Borgoricco (PD), goWare, 2018, p. 10.

¹⁵ Per un primo inquadramento d'insieme rinvio a B. RAMCHARAN, R. RAMCHARAN, *Conflict Prevention in the UN's Agenda 2030: Development, Peace, Justice and Human rights*, Cham, Springer, 2020. Nella letteratura italiana si possono vedere: A. FUCECCHI, A. NANNI, *Agenda 2030: una sfida per la scuola: obiettivi e strategie per educare alla mondialità*, Brescia, Scholé, 2020; S. BOCCHI, *L'ospite imperfetto: l'umanità e la salute del pianeta nell'Agenda 2030*, Roma, Carocci, 2021.

¹⁶ Ha insistito su questo aspetto, tra gli altri, GIOVANNA MANNU: *Aldo Capitini filosofo dell'azione e della libertà. Con un carteggio inedito con Augusto Del Noce*, Milano-Udine, Mimesis, 2017.

¹⁷ P. PUGLIESE, *Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini*, cit., p. 8.

¹⁸ Come chiariva con precisione Capitini stesso, procedere per aggiunte significa “porre accanto ad un elemento precedente un altro che apre un nuovo orizzonte, ma fa sistema con il primo senza sopprimerlo” (A. CAPITINI, *L'avvenire della dialettica*, in «Rivista di Filosofia», 2, 1959, pp. 224-232, p. 224).

Riflessione filosofica, impegno culturale e politico, “instancabile azione organizzatrice di iniziative e progetti di trasformazione, anche pedagogica”¹⁹ sono, in lui, inestricabilmente congiunte. Azione e pensiero, invertendo la sequenza mazziniana (per quanto il filosofo perugino condividesse, con l’esule genovese, la prospettiva di costruzione di una “nuova umanità”²⁰), sono saldate nel contesto di una sintesi tra ispirazione religiosa e attività politica.

La forza dell’opera di Capitini – e anche la sua peculiarità nella cultura italiana del Novecento²¹ – sta proprio nel tenere insieme politica, filosofia, pedagogia, letteratura, poesia e dimensione religiosa,²² entro una visione comprensiva dei saperi e delle sfere di vita. Le forme del suo impegno di “intellettuale militante”²³ lo attestano in modo assai concreto: contrario alla dittatura fascista,²⁴ fu cacciato dalla sua professione di segretario

¹⁹ La sua opera è l’espressione di una instancabile azione culturale ed organizzativa: “Capitini non è, cioè, uno di quegli autori il cui valore e significato sta tutto nello scritto” (G. CACIOPPO, *Introduzione*, in Id., *Il messaggio di Aldo Capitini*, Lacaïta, Manduria, 1977, pp. 7-19). L’azione collettiva, prolungamento della pagina scritta, è parte integrante della sua riflessione teorica. Chiarificatore del primato che Capitini assegna alla partecipazione dell’uomo di cultura alla vita collettiva è il giudizio di Norberto Bobbio. Egli, scrive il filosofo torinese: “mette continuamente l’accento sul bisogno di azione, di formare gruppi attivi che compiano azioni sociali. Si compiace più della propria attività di organizzatore che di quella di scrittore. Anche l’opera apparentemente più teoretica è in realtà un programma pratico. Uno dei suoi libri più importanti, *Religione aperta*, termina con un capitolo, intitolato *Che cosa fare?*” (N. BOBBIO, *Introduzione*, in A. CAPITINI, *Il potere di tutti*, Firenze, La Nuova Italia, 1969, p. 9-43, p. 13).

²⁰ Cfr. A. CAPITINI, *Il Mazzini educatore*, in Id., *Educazione aperta*, 2 voll., Firenze, La Nuova Italia, 1967-1968, vol. II, pp. 303-326 (una edizione più recente dell’opera è stata pubblicata da Il Ponte, Firenze, 2019).

²¹ Con riferimento ai primi decenni del Novecento, e in particolare all’atmosfera “di crisi, di ripensamenti e di rinnovamenti” della seconda metà degli anni Trenta, scriveva Bobbio: “una delle opere più singolari, per altezza spirituale e per l’antifascismo radicale che vi si esprimeva furono gli *Elementi di un’esperienza religiosa* di Aldo Capitini (1937)” (N. BOBBIO, *Profilo ideologico del ‘900*, Milano, Garzanti, 1993³, pp. 176-177). Più in generale, si insiste sull’originalità di Capitini nel panorama filosofico e intellettuale italiano in C. GENNA, *Aldo Capitini: una filosofia per la vita*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

²² In una letteratura piuttosto ampia, si veda la raccolta di saggi contenuta in AA.VV., *Liberalsocialismo e nonviolenza: la religione civile di Aldo Capitini*, Firenze, Il Ponte editore, 2009.

Sui risvolti poetici degli scritti di Capitini: *Aldo Capitini la poesia liberata*, focus a cura di L. BINNI, in «Il Ponte», n. 2, 2017, pp. 86-126.

²³ Cfr. M. MARTELLI, *Aldo Capitini. Profilo di un intellettuale militante*, Manduria (TA)-Roma, Lacaïta, 1993; A. D’ORSI, *Il persuaso. Ritratto di Aldo Capitini*, in Id., *Intellettuale nel Novecento italiano*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 70-145.

²⁴ A. CAPITINI, *Antifascismo tra i giovani*, Trapani, Célèbes, 1966. Cfr. N. BOBBIO, *L’antitesi radicale del fascismo*, testimonianza raccolta in AA.VV., *Il messaggio di Aldo Capitini. Antologia dagli scritti*, a cura di G. CACIOPPO, Manduria (TA), Lacaïta, 1977, pp. 101-104.

della Scuola Normale Superiore di Pisa per non aver aderito al partito fascista²⁵ (e fu poi promotore di un'avanzata prospettiva liberalsocialista in stretto dialogo con Guido Calogero²⁶); fondatore dei COS - Centri di Orientamento sociale per la formazione della democrazia partecipata nei territori dell'Italia liberata, si impegnò per accompagnare alle elezioni democratiche momenti e spazi di confronto sui problemi sociali e del territorio; straordinario costruttore del movimento nonviolento per la pace autonomo dalle logiche della Guerra fredda, a pochi mesi della costruzione del muro di Berlino, è stato fautore di un'agenda di disarmo militare; lucido e visionario teorico – entro una serrata critica al potere autoritario e a quello economico, che legittima profonde forme di disuguaglianza e sfruttamento del lavoro – di una società giusta, ha elaborato una originale prospettiva di superamento della democrazia rappresentativa, nel segno della partecipazione “dal basso”, ben prima della contestazione del '68: l'*omnicrazia*.²⁷

Quella di Capitini è una lezione che può apparire straordinariamente inattuale se si resta all'interno degli schemi dominanti del presente ma – come è stato notato – può divenire straordinariamente attuale se si intende sovvertire questi “schemi”²⁸ e recuperare una dimensione progettuale, una prospettiva di lungo respiro, radicata nei contesti locali e comunitari e, al contempo, aperta al mondo.

Gli schemi che appaiono eterni e inevitabili, in realtà, possono essere cambiati, superati, sovvertiti. Tali sono gli schemi della violenza e, tra questi, il più mostruoso

²⁵ Sul periodo pisano di Capitini, si veda ora l'epistolario con il celebre critico letterario Luigi Russo, prima allievo e poi docente e direttore della Scuola Normale Superiore di Pisa: *Luigi Russo – Aldo Capitini. Carteggio 1936-1959*, a cura di L. BINNI, A. RESTA, Pisa, Edizioni della Normale, 2021.

²⁶ Per un'ampia trattazione si vedano P. BAGNOLI, *Il liberalsocialismo*, Firenze, Edizioni Polistampa, 1997.

²⁷ Per un'accurata descrizione critica si veda P. POLITO, *L'eresia di Aldo Capitini*, Prefazione di Norberto Bobbio, Aosta, Stylos, 2001, in part. cap. V. Pasquale Pugliese tratteggia sinteticamente la fisionomia di questa forma di governo e di organizzazione della società a pp. 102-110 del volume menzionato. Cfr., anche, A. DE SANCTIS, *Compresenza e omnicrazia in Aldo Capitini*, in «Il pensiero politico», 1, 1999, pp. 52-67.

²⁸ Cfr. P. PUGLIESE, *Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini*, cit., pp. 69, 90, 123-124. Sulla nozione di “schema” si veda A. CAPITINI, *Religione aperta* (1955), in Id., *Le ragioni della nonviolenza. Antologia degli scritti*, a cura di M. MARTINI, Pisa, ETS, 2004, p. 77 (il brano è tratto da *Religione aperta*, Roma-Bari, Laterza, 1955, 1964²; una nuova edizione, a cura e con un'introduzione di M. Martini e con una prefazione di G. Fofi, è stata pubblica dallo stesso editore nel 2011).

(mutuando parole capitiniane): quello della guerra.²⁹ È questo un messaggio per le nuove generazioni, alle quali Capitini non cessò mai di rivolgersi³⁰ (e qui sta il suo costante e fecondo intento genuinamente pedagogico³¹).

Leggere o rileggere gli scritti della vastissima produzione di Capitini consente così di rinvenire un “lessico” ampio e strutturato della nonviolenza ma anche di appropriarsi di parole inedite che solo un fine “cesellatore” avrebbe potuto coniare: oltre al termine stesso “nonviolenza”, senza trattino, e a “omnicrazia”, si pensi a “persuasione”, “aggiunta”, “compresenza”, “Uno-tutti”, “tramutazione” ecc.

Proprio parole inedite sono, credo, quelle che servono nei momenti in cui si intende affrontare situazioni difficili e irte di ostacoli, in cui le logiche della violenza paiono a tal punto espansive da restringere e rattrappire il tessuto del discorso; fasi in cui la violenza è “addosso” a ognuno di noi, oltre che al mondo.³²

Occorre sentirla e percepirla per progettare modi, forme e azioni di contrasto e, infine, *liberarsene*.

Occorre sentire, vedere, oltre che guardare, e in tal modo progettare: un progettare che è, in sé, già azione.

²⁹ La guerra è “il mostro più immane di questo uso di schemi [...], divora le singole individualità: non ci sono che i nostri e i nemici; è perciò sommamente diseducatrice” (A. CAPITINI, *Le ragioni della nonviolenza. Antologia degli scritti*, cit., p. 77).

³⁰ In questa chiave, tra diverse possibili letture, segnalo G. MOSCATI, *Aldo Capitini e i giovani: più di una provocazione da raccogliere* e, più in generale, l’opera che raccoglie anche questo suo intervento introduttivo (pp. 5-11): *Il pensiero e le opere di Aldo Capitini nella coscienza delle nuove generazioni*, Atti della I Giornata dei giovani studiosi capitiniani (Perugia, 14 marzo 2009), a cura di G. MOSCATI, Bari, Levante editori, 2010.

³¹ Sui profili prettamente pedagogici rinvio ai contributi raccolti in Ass. Nazionale Amici di Aldo Capitini, *La pedagogia di Aldo Capitini tra profezia e liberazione*, a cura di G. FALCICCHIO, Firenze, Kairòs, 2008. Cfr., anche, T. PIRONI, *La pedagogia del nuovo di Aldo Capitini. Tra religione ed etica laica*, Bologna, Clueb, 1991; M. POMI, *Al servizio dell’impossibile. Un profilo pedagogico di Aldo Capitini*, Firenze, La Nuova Italia, 2005; M. CATARCI, *Il pensiero disarmato. La pedagogia della nonviolenza di Aldo Capitini*, Torino, EGA, 2007; S., SALMERI, *Lezioni di pace. Ripensare la criticità dialogica attraverso il contributo pedagogico di Aldo Capitini*, Leonforte (EN), Euno Edizioni, 2011; L. ROMANO, *La pedagogia di Aldo Capitini e la democrazia. Orizzonti di formazione per l’uomo nuovo*, Milano, Euno Edizioni, 2014.

³² Cfr. P. PUGLIESE, *Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini*, cit., p. 138.

Scrive Capitini in proposito: “L’atto della nonviolenza è singolarmente adatto a portar fuori, e subito, dalle dimensioni consuete naturali e sociali, a mettere alla radice di questa realtà *un’altra realtà*”.³³

3. Spezzare la “catena della violenza”: le fonti di Capitini

La ricostruzione delle fonti della “filosofia della nonviolenza” di Capitini è un aspetto determinante per comprendere l’originalità e la fecondità delle sue posizioni anche nel contesto contemporaneo: essa è costruita sulla base di alcuni “fondamentali elementi” che possono condurre alla “liberazione dalla violenza” stessa.³⁴

Pensatore eclettico, Capitini si pone in dialogo con molti autori: Kant,³⁵ Hegel,³⁶ Marx,³⁷ Croce e Gentile,³⁸ ma anche Francesco d’Assisi, Tolstoj, Mazzini,³⁹ Leopardi,⁴⁰ e certamente, direi anzi soprattutto, Gandhi – la cui opera conobbe, studiò e diffuse con grande determinazione e tenacia in Italia.⁴¹ Ancora egli coltivò per decenni il confronto e

³³ A. CAPITINI, *Il problema religioso attuale* (1948), in ID., *Le ragioni della nonviolenza*, cit., p. 62 (il corsivo è mio).

³⁴ Su questo aspetto: A. VIGILANTE, *La realtà liberata. Escatologia e nonviolenza in Capitini*, Foggia, Edizioni del Rosone, 1999.

³⁵ Come rilevò Bobbio, nel saggio *Apertura e dialogo*, di taglio autobiografico, Capitini definisce la sua posizione filosofica «kantiano-kierkegaardiana»: *La filosofia di Aldo Capitini*, in «Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia», Serie III, Vol. 5, No. 1 (1975), pp. 309-328 (poi ripubblicato in *Maestri e compagni*, cit., pp. 239-260). Cfr. il capitolo “L’aggiunta e il Kant” in A. CAPITINI, *La compresenza dei vivi e dei morti*, Il Saggiatore, Milano, 1966, pp. 221-228.

³⁶ Cfr. A. CAPITINI, *L’avvenire della dialettica*, cit., pp. 226-229.

³⁷ Su Capitini e Marx si vedano N. BOBBIO, *La filosofia di Aldo Capitini*, cit., pp. 254-255 e M. SOCCIO, *Superamento del marxismo e rivoluzione nonviolenta in Capitini*, in Aa.Vv., *Nonviolenza e marxismo*, Genova, Lanterna, 1977, pp. 195-204.

³⁸ Sull’ininterrotto confronto con i due maestri dell’idealismo, oltre agli scritti di Bobbio menzionati, si veda C. CESA, *Il pensiero di Aldo Capitini e la cultura idealistica*, in Aa.Vv., *Elementi dell’esperienza religiosa contemporanea*, Convegno di studio organizzato dalla Fondazione Centro studi Aldo Capitini, Perugia 14-15 ottobre 1988, Scandicci (FI), La Nuova Italia, 1991, pp. 1-22.

³⁹ Sul rapporto di vicinanza-distanza di Capitini nei confronti di Mazzini e Francesco si veda N. BOBBIO, *Religione e politica in Aldo Capitini*, cit., pp. 267-269. Cfr. M. MARTINI, G. MOSCATI, *Mazzini, Capitini, Gandhi: una religione umanitaria per la democrazia*, in «Pensiero Mazziniano», 4, 2002, pp. 143-151. Più in generale su questi profili P. POLITO, *L’eresia di A. Capitini*, cit., pp. 66-71.

⁴⁰ Cfr. L. GIULIANI, *Capitini, Luporini, Binni: tre interpreti del pensiero leopardiano*, in «Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia. Università degli Studi di Perugia. 4 – Studi filosofici», n.s. XXIV, 2000-2001, pp. 203-221.

⁴¹ Si veda, su questo rilevante aspetto, P. POLITO, *L’eresia di Aldo Capitini*, cit., pp. 69-71; R. ALTIERI, *La rivoluzione nonviolenta. Per una biografia intellettuale di Aldo Capitini*, Pisa, Biblioteca Franco Serantini 1998, in part., pp. 63-71. Più in generale, si veda G. SOFRI, *Gandhi in Italia*, Bologna, il Mulino, 1988.

intrattenne “personali rapporti intellettuali e di amicizia” con il “filosofo del dialogo”, Guido Calogero, e con il “filosofo del dubbio”, Norberto Bobbio.⁴²

Da questi autori trae linfa la singolarissima ricerca dell’intellettuale umbro volta a fondare, anche filosoficamente oltre che da un punto di vista religioso, la nonviolenza sul piano dell’agire pratico e politico:⁴³ la nonviolenza è il nucleo generativo di una società pacifica e inclusiva che disinnesci i dispositivi del rancore e dell’odio e promuove pratiche ispirate alla *reciprocità*, alla *solidarietà*, alla *cooperazione*, alla *fiducia*.⁴⁴

L’insofferenza profonda nei confronti della realtà alimenta in lui una “spinta al cambiamento radicale”, una costante tensione verso la “tramutazione progressiva della realtà”.⁴⁵

In questo percorso – quotidianamente operoso e caratterizzato da una fitta rete di relazioni e legami – Capitini unisce, alla riflessione sulle “tecniche della nonviolenza”,⁴⁶ la costruzione di strumenti di azione duraturi e ancora attivi: la “Marcia per la pace e la fratellanza tra i popoli”, realizzata per la prima volta il 24 settembre 1961 (e che dunque

Come osserva Altieri nel volume citato, “Capitini pensa di scoprire il Gandhi italiano in Danilo Dolci che agli inizi degli anni Cinquanta da Trieste si è trasferito in Sicilia a condividere la condizione di vita dei più poveri, e li promuove iniziative di lotta nonviolenza per il riscatto dalla miseria e dalla violenza mafiosa” (p. 67). Cfr. A. CAPITINI, *Danilo Dolci*, Manduria, Lacaita, 1958. Sull’opera di Dolci si veda ora C. BENELLI, *Danilo Dolci tra maieutica educazione emancipazione. Memoria a più voci*, Pisa, ETS, 2015.
⁴² Ne costituiscono ampia testimonianza gli scambi epistolari, ora raccolti in A. CAPITINI, N. BOBBIO, *Lettere. 1937-1968*, a cura di P. POLITO, Roma, Carocci, 2012; A. Capitini, G. CALOGERO, *Lettere. 1936-1968*, a cura di G. MOSCATI, TH. CASADEI, Fondazione Centro studi Aldo Capitini Perugia, Roma, Carocci, 2009.

⁴³ Per una chiara e sintetica esposizione della nonviolenza di Capitini si veda P. PINNA, *La proposta della nonviolenza*, in Aa.Vv., *Il messaggio di Aldo Capitini*, cit., pp. 211-212. Più recentemente: M. MARTINI, *Capitini e l’attualità della nonviolenza*, in A. CAPITINI, *Le ragioni della nonviolenza*, cit., pp. 9-32; F. TRUINI, *Aldo Capitini: le radici della nonviolenza*, prefazione di N. BOBBIO, Trento, Il Margine, 2011.

⁴⁴ Cfr. B. TALLURI, *Fiducia negli uomini*, in G. CACIOPPO (a cura di), *Il messaggio di Aldo Capitini*, cit., pp. 516-520. Sulle potenzialità di un approccio al diritto e alle istituzioni ispirato alla fiducia, si veda ora T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

⁴⁵ P. PUGLIESE, *Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini*, cit., p. 62. Cfr., anche, N. BOBBIO, *Transizione e tramutazione*, in Fondazione Centro studi Aldo Capitini (a cura di), *Nonviolenza e marxismo. Atti del Convegno, Perugia 1978*, Milano, Feltrinelli, 1981, pp. 102-120.

⁴⁶ A. CAPITINI, *Le tecniche della nonviolenza*, Feltrinelli, Milano, 1967 (ristampato a cura di G. Fofi dalle Edizioni dell’Asino, Roma, 2009). Si veda, inoltre, ID., *Le ragioni della nonviolenza*, cit. Per una trattazione sistematica che mette a fuoco la fecondità e l’attualità delle proposte di Capitini si veda E. PEYRETTI, *Nonviolenza e tecniche di difesa nonviolenta*, in Aa.Vv., *Pace e guerra tra le nazioni. Annuario di Filosofia 2006*, Milano, Guerini e Associati, 2006, pp. 243-282 (la parte dedicata espressamente al filosofo perugino si trova alle pp. 245-258).

nel 2021 ha conosciuto il suo sessantesimo anniversario);⁴⁷ la fondazione del “Movimento nonviolento”, nel gennaio del 1962, dopo una genesi avviata con la promozione di un Convegno internazionale per la nonviolenza; la creazione, nel 1964, della rivista “Azione nonviolenta”, concepita come mezzo di formazione e informazione sulla nonviolenza in Italia e nel mondo.⁴⁸

A questi strumenti va aggiunta la sua idea di un’“Internazionale nonviolenta”, costruita *dal basso*, “in quel basso” – scriveva nel 1962 – “che comprende tutti gli esseri del mondo” e “nei fatti e nell’evidenza, in innumerevoli centri che così operano”.⁴⁹

Questo progetto – come mostra tutto l’orientamento pratico e sociale di Capitini nel corso della sua esistenza e la sua elaborazione e sperimentazione di forme di intervento nonviolento dal basso – restituisce la sua ferma intenzione di rendere la nonviolenza un fatto *pubblico, sociale*, di dimensioni sempre più ampie fino a divenire *internazionale*, estesa su *scala mondiale*: “la società mondiale va considerata investita di questo dinamismo della nonviolenza, specialmente se noi sapremo ‘coordinare’ la nonviolenza nel mondo”.⁵⁰

⁴⁷ Su “ragioni e organizzazione della Marcia” si vedano A. CAPITINI, *In cammino per la pace*, Torino, Einaudi, 1962, pp. 9-39 (ora in ID., *Le ragioni della nonviolenza*, cit., pp. 147-175) e A. CAPITINI (a cura di), *Persone che marciano per la pace: Perugia-Assisi 24 settembre 1961*, introduzione di A. MARTELLINI, Roma, edizioni dell’asino, 2016. Cfr. A. MARIANI MARINI, E. RESTA, *Marciare per la pace. Il mondo nonviolento di Capitini*, Pisa, Plus, 2007.

⁴⁸ Attorno ai principali scritti pubblicati sulla rivista è costruita la monografia di C. GENNA, *Aldo Capitini: una filosofia per la vita*, cit.

Sull’apertura internazionale di Capitini, con specifico riferimento ai profili pedagogici, ha portato l’attenzione L. ROMANO, *La democrazia nel misticismo paideutico di Aldo Capitini: l’apertura di un orizzonte internazionale nella ricerca pedagogica contemporanea*, in M. CORSI (a cura di), *La ricerca pedagogica in Italia. Tra innovazione e internazionalizzazione*, Rovato-Lecce, Pensa Multimedia, 2014, pp. 269-276.

Con riferimento alla nonviolenza, si vedano, in generale, sul piano della ricostruzione storica: A. MARTELLINI, *Fiori nei cannoni: nonviolenza e antimilitarismo nell’Italia del Novecento*, prefazione di G. FOFI, Donzelli, Roma, 2006; sul piano della disamina filosofica, in chiave critica: D. LOSURDO, *La nonviolenza: una storia fuori dal mito*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

⁴⁹ A. CAPITINI, *La nonviolenza, oggi* (1962), in ID., *Le ragioni della nonviolenza*, cit., p. 142. Si veda in proposito l’intervento di Aldo Capitini al XII Congresso della War Resisters’ International “Non-violence and Politics”, svoltosi a Roma dal 7 al 12 aprile 1966 presso la Domus Pacis: *L’Internazionale della nonviolenza*, a cura di A. MAORI, in “Diritto e Libertà”, 18, 2010, pp. 95-101.

⁵⁰ A. CAPITINI, *Religione aperta*, cit., p. 82.

La profondità della lezione capitiniana, da questo punto di vista, rivela la sua vitalità e generatività nel tempo presente⁵¹ e, contemporaneamente, segnala un forte bisogno di coordinamento, sul piano associativo e istituzionale, di tutti coloro che operano per il perseguimento di una società pacifica e inclusiva.

Per la sua solida articolazione e, al contempo, per la sua apertura alla sperimentazione, siffatta lezione rivela la sua efficacia nel mettere a punto strategie per contrastare le tre diverse forme di violenza, individuate dal sociologo norvegese fondatore della *peace research* Johan Galtung⁵² e che a tutt'oggi paiono rappresentare, appunto, uno schema dominante, in forte e aggressiva espansione su scala planetaria e nei diversi contesti locali e urbani: oltre che con la *violenza diretta della guerra* e con la *violenza strutturale del potere autoritario*, occorre fare i conti con quella che l'intellettuale norvegese considera "la violenza più profonda, più difficile da sradicare, più persistente nel tempo: la *violenza culturale*".⁵³

Violenza "sempre simbolica", quest'ultima è radicata nei mondi dell'economia, nel linguaggio e nell'arte, nella scienza e nel diritto, nei media e nell'educazione, nella religione e nell'ideologia: "La sua funzione è semplice quanto decisiva: legittimare la violenza diretta e quella strutturale".⁵⁴

A questa pervasività va contrapposta, insieme ad una presa di consapevolezza cui può contribuire in maniera determinante il mondo educativo e della scuola,⁵⁵ una ferma e

⁵¹ Ne ho più ampiamente trattato in TH. CASADEI, *Il lascito teorico-pratico di Aldo Capitini: le ragioni della nonviolenza*, in AA. VV., *Liberal-socialismo e nonviolenza: la religione civile di Aldo Capitini*, cit., pp. 79-92 cui mi permetto di rinviare.

⁵² J. GALTUNG, *Pace con mezzi pacifici* (1996), Milano, Esperia, 2000, p. 3. Tra le opere di Galtung si vedano anche *Gandhi oggi: per un'alternativa politica nonviolenta*, introduzione di G. PONTARA, Edizioni Gruppo Abele, 1987, e *Storia dell'idea di pace*, Quaderni dell'I.P.R.I. - Italian Peace research institute, Torino, Satyagraha, 1995.

Sul pensiero del sociologo norvegese si veda B. VENTURI, *Il demone della pace: storia, metodologie e prospettive istituzionali della peace research e del pensiero di Johan Galtung*, Bologna, I libri di Emil, 2013.

⁵³ Cfr. P. PUGLIESE, *Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini*, cit., p. 124.

⁵⁴ J. GALTUNG, *Pace con mezzi pacifici*, cit., p. 3.

⁵⁵ Capitini fu sempre strenuo difensore della scuola pubblica, intesa come luogo di formazione del senso di cittadinanza e presidio di democrazia, come emerge chiaramente negli scritti raccolti nei volumi collettanei *Scuola secondo Costituzione* (Manduria [TA], Lacaíta, 1959) e *L'Educazione civica nella scuola e nella vita sociale* (Bari, Laterza, 1964). Nel 1959 Capitini, insieme ad altri docenti universitari creò l'"Associazione per la difesa e lo sviluppo della scuola pubblica italiana".

costante *lotta* entro una più ampia dimensione di movimento e di mobilitazione: la nonviolenza, del resto, è “lotta, una lotta continua contro le situazioni circostanti, le leggi esistenti, le abitudini altrui e proprie, contro il proprio animo e il subcosciente, contro i propri sogni, che sono pieni, insieme, di paura e di violenza disperata”.⁵⁶ E ciò richiede, in aggiunta, un *coordinamento* capace di innervare il lavoro delle istituzioni e indirizzare le loro deliberazioni.

Nell’epoca del rancore e della paura (acuita dal contesto pandemico), la prospettiva della nonviolenza – intesa come costruzione, mutuando termini capitiniani, “collettiva” e “corale” – elaborata da Capitini costituisce un’opzione per spezzare la “catena della violenza”⁵⁷ e indicare la via per una realtà radicalmente diversa.

Siffatta prospettiva si configura come pratica di “umanizzazione dell’altro” – resistente dinanzi agli odierni dispositivi di “de-umanizzazione” e di “mostrificazione” – e, al tempo stesso, come “metodo”: essa si propone, pertanto, come “compiuta e intenzionale prassi di tramutazione della realtà”, una sorta di “rivoluzione permanente”,⁵⁸ che necessita, e qui sta la sfida decisiva, di tradursi in azione anche sul piano delle istituzioni internazionali, oltre che locali e nazionali.

4. Una “continua messa in questione” del mondo, al fine di mutarlo

Sotto il profilo indicato, la forza della proposta capitiniana sta – come osservava Norberto Bobbio⁵⁹ – nella sua “continua messa in questione” del mondo al fine di mutarlo,⁶⁰ anche quando paiono chiudersi via via gli spiragli per un’azione di critica e di sovvertimento.⁶¹

⁵⁶ A. CAPITINI, *Il problema religioso attuale* (1948), in ID., *Le ragioni della nonviolenza*, cit., pp. 51-71, p. 51.

⁵⁷ Cfr. P. PUGLIESE, *Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini*, cit., p. 50.

⁵⁸ Ivi, pp. 86, 87, 96.

⁵⁹ N. BOBBIO, *Introduzione a Aldo Capitini, Il potere di tutti*, cit., p. 11 (il testo è stato ristampato, con il titolo *Religione e politica in Aldo Capitini*, in N. BOBBIO, *Maestri e compagni*, Firenze, Passigli, 1994, pp. 261-294).

⁶⁰ A. CAPITINI, *Introduzione a Il potere di tutti*, cit., p. II. Cfr. P. PUGLIESE, *Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini*, cit., p. 42.

⁶¹ È per questa indefessa e ininterrotta ricerca, credo, che Capitini fu sorvegliato speciale della polizia, quasi ininterrottamente, dal 1933 al 1968, come ben documenta il *Dossier Aldo Capitini. Sorvegliato speciale dalla polizia*, a cura di A. MAORIE G. MOSCATI, Roma-Viterbo Stampa alternativa/Nuovi equilibri, 2014.

La nonviolenza capitiniana – ha ribadito di recente Pasquale Pugliese⁶² – non si oppone come il pacifismo solo alla guerra, che è l'effetto ultimo della violenza, ma va alla ricerca delle sue cause profonde, cioè degli schemi che costringono gli esseri umani nella necessità di produrre ancora violenze e guerre.

Per queste ragioni, come è stato suggerito, si possono riprendere le parole di Italo Calvino, amico caro di Capitini,⁶³ in chiusura de *Le città invisibili*, per mostrare quanto nella realtà attuale, a ben vedere, siano già “compresenti” possibilità alternative: “L'inferno dei viventi non è qualcosa che sarà; se ce n'è uno, è quello che è già qui, l'inferno che abitiamo tutti i giorni, che formiamo stando insieme. Due modi ci sono per non soffrirne. Il primo riesce facile a molti: accettare l'inferno e diventarne parte fino al punto di non vederlo più. Il secondo è rischioso ed esige attenzione e apprendimento continui: cercare e saper riconoscere chi e cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio”.⁶⁴

Attenzione e apprendimento continui: è quello che occorre oggi, non solo a cominciare dai contesti scolastici, ma anche in tutti gli altri contesti che ci ritroviamo a frequentare e che dovremmo sempre cercare di rendere – con tecniche appropriate, costanza e grande determinazione, intendendo la violenza nel “modo comprensivo” in cui la intendeva Capitini⁶⁵ – “spazi nonviolenti e ragionanti”.⁶⁶

⁶² P. PUGLIESE, *Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini*, cit., p. 121.

⁶³ Una bellissima fotografia ritrae Italo Calvino, insieme a Capitini e Pio Baldelli, ad Assisi, sul prato della Rocca di Federico II, ad aprire il corteo della prima Marcia della pace. Ad essa parteciparono anche altri intellettuali militanti come Renato Solmi e Franco Fortini: quest'ultimo, nell'occasione, compose insieme a Fausto Amodei, la canzone che nella successiva versione discografica prenderà il nome di *La marcia della pace*. Incisa nel 1964 da Maria Monti è contenuta nell'album *Le canzoni del no* (pubblicato da “I Dischi del Sole”), che viene sequestrato in tutta Italia proprio a causa di questa canzone i cui versi “E se la patria chiama, lasciatela chiamare” vengono giudicati come sovversivi, in quanto invito all'obiezione di coscienza.

⁶⁴ I. CALVINO, *Le città invisibili*, Milano, Oscar Mondadori, 2013, p. 60. L'accostamento si trova in P. PUGLIESE, *Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini*, cit., p. 82.

⁶⁵ Così G. PONTARA, *Quale Pace? Sei saggi su pace e guerra, violenza e nonviolenza, giustizia economica e benessere sociale*, Milano-Udine, Mimesis, 2016, p. 92.

⁶⁶ In questa maniera Capitini descriveva i Cos: A. CAPITINI, *Nuova socialità e riforma religiosa*, Torino, Einaudi, 1950, p. 246.

Per un'ampia disamina della questione dell'attenzione nella società contemporanea (con particolare riguardo all'impatto delle nuove tecnologie) rinvio a E. CAMPO, *La testa altrove. L'attenzione e la sua crisi nella società digitale*, Roma, Donzelli, 2020.

Ciò implica certamente correre il rischio della lotta e i prezzi che questa comporta quando ci si cimenta, come l'esempio di Capitini implica, nella politica concreta mantenendo sempre aperta la via della ricerca e non rinunciando mai all'intenzione di mutare, almeno un po', i mondi che ci circondano.⁶⁷

Da queste esperienze Capitini traeva probabilmente la sua idea – al contempo critica e costruttiva – della legge, consegnata al suo ultimo scritto sulla nonviolenza, *Ragioni della nonviolenza*, pubblicato nel numero di agosto-settembre 1968 della rivista *Azione nonviolenza*, da lui fondata e diretta:

«La legge è una conquista della ragione, e spesso merita di essere aiutata. Ma il nonviolento l'aiuta a modo suo. L'accetta quando è molto buona. Consiglia di sostituire progressivamente alla esclusiva fiducia nei mezzi coercitivi, lo sviluppo di mezzi educativi e di controllo cooperante di tutti. Fa campagne per sostituire leggi migliori, quando le attuali sono insoddisfacenti e sbagliate. Errato è insegnare a ubbidire sempre alle leggi e a non volerle riformare, come se non esistesse la coscienza e la ragione. La nonviolenza aiuta a capire che non basta dire: "Noi siamo autonomi e ci diamo perciò le nostre leggi". Bisogna aggiungere: "E le nostre leggi hanno l'orientamento di realizzare la nonviolenza come apertura all'esistenza, alla libertà, allo sviluppo di tutti"».⁶⁸

⁶⁷ Sotto questo profilo, è certamente significativo richiamare, oltre ad aspetti salienti della biografia di Capitini (il licenziamento, nel 1933, per aver rifiutato la tessera del fascismo e in seguito, nel 1942 per quattro mesi e nel 1943 dal maggio al 25 luglio, la reclusione in carcere, oltre che un percorso difficilissimo per entrare, come docente, nel mondo accademico (sul punto cfr. A. Capitini, G. Calogero, *Lettere. 1936-1968*, a cura di G. MOSCATI E TH. CASADEI, Carocci, Roma, 2009), anche le vicende di altre figure a lui legate e vicine come Pietro Pinna, nel 1950 incarcerato, dopo essere stato sottoposto a perizia psichiatrica, nelle carceri militari per essersi dichiarato obiettore di coscienza all'obbligo militare; come Danilo Dolci, nel 1952, incriminato e processato per lo sciopero al rovescio contro la povertà generata dal sistema mafioso (mentre governi locali e centrali, insieme alla Chiesa, sostengono ancora che la mafia non esiste); e, ancora, come don Lorenzo Milani che, nel 1965, per le sue posizioni a sostegno degli obiettori in carcere e di critica ai cappellani militari della Toscana, subisce un processo per "apologia di reato" (come è noto, la sentenza fu prima di assoluzione ma, in appello nel 1967, di condanna con "reato estinto per la morte del reo").

⁶⁸ A. CAPITINI, *Ragioni della nonviolenza*, in «Azione nonviolenta», 28 luglio 1968, ora in P. PUGLIESE, *Appendice a Introduzione alla filosofia della nonviolenza di Aldo Capitini*, cit., pp. 134-135. Si tratta di una formulazione sintetica dei suoi concetti di nonviolento e in qualche modo anche del suo testamento spirituale, visto che due mesi dopo, il 19 ottobre, morì per i postumi di un intervento chirurgico.

Questa concezione era già presente negli *Elementi di un'esperienza religiosa* del 1937, in cui è contenuta “una delle più alte affermazioni del dovere di non collaborare all'esecuzione delle leggi ingiuste”:⁶⁹

«La libertà vive continuamente di leggi. E se la legge esteriore – osserva Capitini – discorda da quella intima, che appare, dopo un esame attento e specialmente in questioni importanti, assolutamente superiore, bisogna seguire quella intima, quella di cui si è convinti.

È sempre avvenuto così: altrimenti nessuna legge, nessuna direttiva sarebbe mai sostituita con una migliore. Tanto più che colui che non intende collaborare non si reca su una montagna, resta a contatto con il legislatore, si sottopone alle sanzioni, spiega i suoi motivi, dà prova che la sua azione non è ispirata al fine di sottrarsi a un peso»⁷⁰.

5. Il “respiro lungo” di Capitini: nonviolenza, educazione alla pace e Agenda Onu 2030

Come è stato osservato, “[p]er Capitini la pace non è soltanto nonviolenza, ma è anche strategia di vita e orizzonte intellettuale che può diventare traccia e impronta impressa nella storia di tutti perché stimolo per la collaborazione e la cooperazione e per promuovere occasioni e situazioni di sviluppo attraverso una crescita realmente condivisa. Se la violenza è l'interruzione del confronto e del dialogo, la pace ha come sua struttura ed essenza la promozione dell'accordo”.⁷¹

Il confronto con le pagine di Capitini consente di avvertire con forza, di sentire, l'esigenza di rinnovare e vivificare la dialogicità e le pratiche di cooperazione nel tessuto sociale grazie all'opera di agenzie educative – scuola e, come attestano significative esperienze recenti, anche università⁷² – e di singoli operatori, centri, agenzie impegnati in

⁶⁹ Così P. POLITO, *La parte dei persuasi*, in «Serenio Regis», 13 aprile 2016: <https://serenoregis.org/2016/04/13/la-parte-dei-persuasi-pietro-polito/>. Per una più ampia elaborazione di questo passaggio si veda, dello stesso autore, *Il dovere di non collaborare. Storie e idee dalla Resistenza alla nonviolenza*, prefazione di P. BORGNA, Torino, SEB 27 edizioni, 2017.

⁷⁰ A. CAPITINI, *Elementi di un'esperienza religiosa*, Bari, Laterza, 1937, p. 113. La citazione è ripresa da Bobbio in *Profilo ideologico del '900*, cit., p. 177.

⁷¹ S. SALMERI, *Aldo Capitini e la prassi nonviolenta dell'impossibile*, in «Quaderni di Intercultura», anno XII, pp. 142-155, p. 150.

⁷² Il riferimento è al Network delle Università per la pace: RUniPace (<https://www.runipace.org/>).

reti di servizi e istituzioni capaci di ridurre i livelli di violenza, promuovendo la diffusione capillare della cultura della nonviolenza e della pace.

Si tratta allora di sradicare la violenza incorporata nella struttura della società, quella che priva gli esseri umani della possibilità di soddisfare i loro bisogni sia materiali sia spirituali e ne impedisce la realizzazione e la crescita, l'espressione della propria dignità e del proprio potenziale:⁷³ “è il caso di condizioni sociali di povertà, di repressione dei diritti umani, di negazione di quei diritti “superiori” come i diritti di libertà, i diritti politici, i diritti di lavoro, i diritti di realizzarsi”.⁷⁴

La testimonianza capitiniana, la rilettura delle sue pagine, la disamina delle sue azioni e delle sue riflessioni, consente di comprendere appieno che educare alla pace⁷⁵ e contrastare odio e violenza “vuol dire anche insegnare che le condizioni disumane di vita drammaticamente presenti e diffuse nel mondo sono una forma di violenza contro la stessa dignità umana”,⁷⁶ in quanto ostacolano ed inquinano la convivenza civile e democratica.

Le analisi e le proposte dell'intellettuale perugino rivelano il loro “lungo respiro” se si prendono in esame gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU, sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi delle Nazioni unite, tra cui l'Italia⁷⁷, e più in particolare l'obiettivo 16.

Si tratta di un'iniziativa, promossa dalla CRUI - Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, il cui scopo è quello di rendere visibile l'impegno dell'accademia per la costruzione di società pacifiche. Ad oggi sono ben 60 gli Atenei che vi hanno aderito e numerose le attività e i progetti realizzati o in corso di sviluppo.

⁷³ A. MORGANTI (a cura di), *Realizzare il proprio potenziale con dignità e uguaglianza: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2021.

⁷⁴ A.M. PASSASEO, *Una cultura di pace*, in A. ROSETTO AJELLO (a cura di), *Nel mondo con gli altri. Il cammino impervio dell'educazione alla pace*, Messina, CESV, 2010, pp. 35-57, p. 37.

⁷⁵ Su questo aspetta si vedano le considerazioni contenute in E. MAIORCA, *L'educazione alla pace come pratica della libertà in Aldo Capitini*, in G. MOSCATI (a cura di), *Il pensiero e le opere di Aldo Capitini nella coscienza delle nuove generazioni*, cit. pp. 195-202.

⁷⁶ S. SALMERI, *Aldo Capitini e la prassi nonviolenta dell'impossibile*, cit., p. 150.

⁷⁷ Come è noto, l'Agenda definisce 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs nell'acronimo inglese) da raggiungere entro il 2030, articolati in 169 *Target*, che rappresentano una bussola per porre i vari Paesi del mondo sul sentiero della sostenibile. Il processo di cambiamento del modello di sviluppo viene monitorato attraverso i *Goal*, i *Target* e oltre 240 indicatori: rispetto a tali parametri, ciascun Paese viene valutato periodicamente in sede Onu e dalle opinioni pubbliche nazionali e internazionali.

Per interessanti considerazioni sul pensiero di Capitini in relazione alle questioni ambientali ed ecologiche rinvio a M. AGOTZI, *Aldo Capitini e la coscienza ambientale come paradigma ecologico per le*

Quest'ultimo è espressamente dedicato alla “promozione di società pacifiche ed inclusive e si propone di fornire l'accesso universale alla giustizia, nonché a costruire istituzioni responsabili ed efficaci a tutti i livelli”⁷⁸.

Alcuni dei traguardi che dettagliano il perseguimento di questo obiettivo richiamano molto da vicino le indicazioni di Capitini.

Basti pensare al primo (16.1), che pone l'urgenza del contrasto ad ogni forma di violenza, “ridurre ovunque e in maniera significativa tutte le forme di violenza e il tasso di mortalità ad esse correlato”, o al quarto (16.4) che propone di ridurre in maniera significativa, entro il 2030, “il finanziamento illecito e il traffico di armi” (anche se la prospettiva, ben più radicale indicata da Capitini, è quella del disarmo su scala planetaria a partire da disarmi unilaterali).

Altri traguardi si pongono su un livello propriamente istituzionale e richiamano sia le istanze partecipative contenute nella prospettiva omnicratica di Capitini (intesa come apertura costante al protagonismo e alla responsabilità di tutti i cittadini e le cittadine) sia il bisogno di un coordinamento tra i vari livelli istituzionali, a partire dalla definizione di una cornice ispirata dai criteri dell'eguaglianza e della parità di accesso: “Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti” (16.3); “Sviluppare a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti” (16.6); “Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli” (16.7); “Garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali” (16.10).

nuove generazioni, in G. MOSCATI (a cura di), *Il pensiero e le opere di Aldo Capitini nella coscienza delle nuove generazioni*, cit., pp. 165-175.

Ringrazio la collega e amica Mariacristina Santini per il dialogo su queste tematiche, favorito dal percorso sull'Agenda 2030 realizzato dal Dip. di Giurisprudenza dell'Univ. di Modena e Reggio Emilia all'interno del Corso di Competenze Trasversali sulla Sostenibilità organizzato da tutti i Dipartimenti dell'Ateneo a partire dall'aa. 2020-2021.

⁷⁸ Per un'ampia, incentrata sulle interrelazioni tra pace, giustizia e istituzioni solidali, rinvio a N. BELLOSO Martín, *El ODS 16 en la Agenda 2030: de la indefinición a algunas propuestas para su concreción*, «Revista Quaestio Iuris», 4, 2020, pp. 1939-1974:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/51991/36664>

Il criterio della valutazione periodica anche da parte delle opinioni pubbliche nazionali e internazionali richiama l'elemento della *discussione pubblica* nonché del *controllo dal basso* dell'operato delle istituzioni amministrative e nazionali che costituiscono gli elementi-chiave delle esperienze dei Cos - Centri di orientamento sociale.

Se Capitini nei suoi scritti volti a cogliere le istanze “del vero «basso»”, “quello delle popolazioni del mondo”, indicava il bisogno di un'Onu che, perseguendo la politica della nonviolenza, mirasse all’“accrescimento degli obblighi pacifici, di carattere educativo e giuridico [...] all'interno di ogni Stato aderente”,⁷⁹ anche con riferimento ai Paesi in via di sviluppo, nonché allo scambio tra lavoratori e studenti tra i differenti Paesi, alcuni traguardi dell'Agenda paiono seguire la stessa via: tra questi, infatti, si legge “Allargare e rafforzare la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo nelle istituzioni di governance globale” (16.8), nonché a “consolidare le istituzioni nazionali più importanti, anche attraverso la cooperazione internazionale, per sviluppare ad ogni livello, in particolare nei Paesi in via di sviluppo, capacità per prevenire la violenza”.

Per tali ragioni, prendere sul serio Capitini ma anche gli obiettivi e i traguardi dell'Agenda 2030, significa promuovere la pace e la nonviolenza investendo nell'educazione, nella scuola e nelle agenzie educative ma anche lottare affinché le istituzioni garantiscano il riconoscimento dei diritti fondamentali e siano animate da effettiva partecipazione popolare: così si prepara il terreno fertile per la costruzione di una società effettivamente nonviolenta e, dunque, democratica, pacifica e inclusiva.⁸⁰

Del resto, la cultura della pace si fonda su ricerca, elaborazione e trasmissione di sistemi valoriali compatibili e coerenti con il rispetto dei diritti di ognuno/a e con

⁷⁹ A. CAPITINI, *La nonviolenza*, oggi, cit., p. 141.

⁸⁰ È stato Norberto Bobbio a sottolineare come sia stato proprio Capitini a cogliere benissimo il nesso tra la democrazia, intesa come “potere dal basso” (o “omnicrazia” nel lessico capitiniano), e “pratica della nonviolenza”: N. Bobbio, Prefazione alla prima edizione (1979) dell'opera *Il problema della guerra e le vie della pace*, il Mulino, Bologna, 1991³, p. 26 (l'opera, passata quasi inosservata alla sua uscita, è giunta alla sua quarta edizione). Sul punto si veda anche, tra gli altri, F. CURZI, *Per una politica della nonviolenza. La via di Aldo Capitini*, in AA.VV., *La filosofia della nonviolenza. Maestri e percorsi nel pensiero moderno e contemporaneo*, Assisi, Cittadella, 2006, pp. 75-96.

l'apertura nei confronti dell'alterità: come hanno insegnato i *peace studies*, non sono i conflitti ad ostacolare uno stato di pace, quanto piuttosto le modalità attraverso cui questi vengono gestiti o affrontati.

Il conflitto rappresenta infatti proprio l'espressione di un vissuto di ingiustizia e, dunque, la sua mancata considerazione nella costruzione di una cultura di pace. Comprendere un conflitto significa dare riconoscimento ai contendenti in campo, ascoltare le loro ragioni, leggerle alla luce di quell'ideale sociale che regola la convivenza e trovare delle opportune modalità risolutive. Il problema è che troppo spesso i conflitti vengono repressi violentemente o vissuti con l'esercizio di forza, sia a livello macro – in ambito internazionale – sia a livello micro – in ambito interpersonale.⁸¹ Quel che occorre invece è “osare la pace”, ossia “convertire i conflitti”⁸² perseguendo la cultura e le pratiche della nonviolenza.

La lezione di Capitini e gli obiettivi dell'Agenda 2030 indicano il bisogno di lavorare sul piano educativo e, al contempo, di perseguire una società migliore sotto il profilo della giustizia sociale, economica e ambientale. Ciò valeva all'epoca in cui il filosofo perugino scriveva, e vale oggi nella società in gran parte iper-digitalizzata, alle prese con le sfide delle crisi climatiche, delle migrazioni globali, delle pandemie.

Nessuna politica contro l'odio e contro le varie forme di violenza sarà sostenibile, nel medio-lungo periodo, “in assenza di misure che incidano sulle cause strutturali dell'aggressività e della violenza sociale. In assenza di una reale transizione ecologica accompagnata da adeguate politiche sociali e dell'occupazione, di politiche migratorie non discriminatorie nei confronti dei popoli del Sud del mondo, di politiche sanitarie pubbliche capaci di garantire un equo accesso alle cure (e ai vaccini) su scala globale, sarà sempre più alto il rischio che ansie e frustrazioni sociali vengano indirizzate contro

⁸¹ A.M. PASSASEO, *Una cultura di pace*, cit., p. 39.

⁸² Mutuo le espressioni di F. DE GIORGI, *Introduzione. Osare la pace, convertire i conflitti*, in ID. (a cura di), *Cantieri di pace nel Novecento: figure, esperienze e modelli educativi nel secolo dei conflitti*, Bologna, il Mulino, 2018.

Nonviolenza e educazione alla pace

vecchi e nuovi soggetti vulnerabili”,⁸³ ossia che la “catena della violenza”, anziché essere spezzata, stringa sempre di più un maggior numero di persone.

⁸³ Riprendo qui le parole conclusive del bel saggio di F. OLIVERI, *Diritti degli internauti, obblighi degli Stati, responsabilità delle piattaforme digitali: problemi regolativi in materia di odio online*, cit.

RECENSIONI / REVIEWS

Serena Vantin, *Il diritto antidiscriminatorio nell'era digitale. Potenzialità e rischi per le persone, la pubblica amministrazione, le imprese*, Wolters Kluwer – Cedam giuridica, Milano, 2021, pp. 172.

Il volume di Serena Vantin, seconda pubblicazione della collana “Comp.lex – Diritto, computazione, complessità” diretta da Thomas Casadei e Stefano Pietropaoli, analizza le conseguenze della digitalizzazione sull’attuale sistema di diritto antidiscriminatorio in una prospettiva giusfilosofica.

La riflessione dell’A. prende avvio sottolineando come l’immateriale spazio virtuale, contrariamente a quanto auspicato da più parti, non si sia purtroppo rilevato un ambiente privilegiato per promuovere relazioni egualitarie ed eque, nel rispetto del principio di non discriminazione.

Il diritto antidiscriminatorio (di matrice europea) è, del resto, sottoposto al rischio che le discriminazioni digitali (attraverso software, algoritmi, robotica e applicazioni di intelligenza artificiale) amplifichino i pregiudizi ovvero le discriminazioni nei confronti dei gruppi sociali più vulnerabili. È stata notata, infatti, la presenza di *bias* nei sistemi di intelligenza artificiale inerenti al riconoscimento facciale, rilevando come l’IA tenda a riconoscere maggiormente un volto maschio e bianco, a discapito di altri/e.

Più specificatamente, nel primo capitolo (pp. 1-26), vengono evidenziati – da subito – i due pilastri fondamentali del diritto antidiscriminatorio che l’A. identifica, da un lato, in “un’elencazione definita delle caratteristiche della persona ritenute meritevoli di tutela da parte dell’ordinamento giuridico e, dall’altra, in una applicabilità riconducibile a determinati ambiti della vita” (p. 3).

La scelta di soffermarsi sui due pilastri del diritto antidiscriminatorio è certamente opportuna, perché permette al lettore di comprendere gli esempi che Vantin offre per verificare le discriminazioni attuate attraverso l’uso delle nuove tecnologie. Infatti, se l’analisi verte sul primo pilastro del diritto antidiscriminatorio (l’individuazione di determinati individui o gruppi meritevoli di tutela) si assiste, per esempio, alla presenza di *bias* che penalizzano il *rating* delle donne impiegate nella *gig economy*; mentre se l’analisi si concentra sul secondo pilastro del diritto antidiscriminatorio (l’applicabilità del diritto a determinati ambiti della vita) si assiste, per esempio, a tecniche di *data mining* che rischiano di confondere la sfera lavorativa con l’ambito della vita privata. L’A., quindi, classifica le discriminazioni digitali in tre tipi di funzioni: *classificatoria*, *veridittiva* e *predittiva* (p. 6).

A tale classificazione generale segue, prima, un particolare approfondimento circa l'assolvimento dell'onere probatorio in fattispecie inerenti la discriminazione digitale, avvertendo come sia particolarmente difficoltoso provare giudizialmente di aver subito una discriminazione diretta o indiretta attraverso le procedure algoritmiche, e poi indaga su determinati atti di *soft law* (come alcune recenti Risoluzioni del Parlamento Europeo), sottolineando come tali iniziative siano l'espressione di principi estremamente importanti dell'Unione Europea, ancorché vuoti nella prospettiva della loro protezione concreta. A questo proposito, l'A. auspica che il futuro regolamento UE sull'IA sia impostato – come pare che sia – in una visione umanocentrica, ossia che l'IA deve risultare comprensibile, affidabile e controllabile dall'essere umano.

Più nel dettaglio, l'A. affronta direttamente i rischi e gli effetti delle discriminazioni digitali (pp. 17-26), tra i quali annovera: la persistenza della intersezionalità (termine coniato, come è noto, dalla giurista afroamericana Kimberlé Crenshaw per dimostrare come il soggetto possa subire una discriminazione in più modalità); la spersonalizzazione della vittima e la deresponsabilizzazione dell'autore (*chi* o *cosa* subisce e/o attua la discriminazione); l'emersione di specifici reati dettati dall'odio nei confronti dei gruppi sociali vulnerabili; la constatazione dell'enorme solitudine della vittima nello spazio virtuale, isolata dal contesto sociale.

Nel secondo capitolo (pp. 27-60), Vantin – prendendo spunto dal noto saggio *Can Machines Think?* di Alan Turing – svolge una riflessione sull'imponente rilevanza dei *device* indossabili, argomentando che ciò porta alla modificazione del paradigma classico dello statuto giuridico delle persone, determinando così un'ibridazione tra l'uomo e la macchina. Gli assi portanti del diritto, ossia le *personae* e le *res* (citando la nota suddivisione delle *Institutiones* di Gaio), non sono più in grado di cogliere e differenziare la realtà: l'abitante più idoneo della nuova realtà è, infatti, l'ibrido ovvero il *cyborg*.

L'A. intende sottolineare sia gli aspetti positivi, sia gli aspetti negativi di questo fenomeno dell'ibridazione. Infatti, analizzando gli aspetti positivi e prendendo spunto dalle teorie del giusfemminismo, si sofferma sui *Feminist Technology Studies*, un filone di studi che sostiene come la tecnologia, e tutto ciò ad essa connessa, abbia una connotazione squisitamente maschile, al punto tale che funge da supporto per il potere della mascolinità e per il dominio sessuale. L'avanzamento della tecnologia, invece, permetterebbe di affrancarsi dal classico *gender divide* e dai classici stereotipi della donna (gravida, madre, debole e corpo assegnatole dalla natura), con la precisa conseguenza che è possibile operare una transizione di genere ed esplorare una molteplicità di configurazioni genetiche, ormonali, cromosomiche, genitali, sessuali e sensuali (p. 53).

La figura del *cyborg* consente di superare la logica dicotomica uomo – donna, permettendo di definire una corporeità costruita e non data, con il preciso scopo di costruire un corpo, seguendo la propria autodeterminazione.

Ad avviso di Vantin, nonostante questo filone di studi abbia portato un'importante novità in tema di emancipazione, superando la rigidità del genere, un completo

sovertimento non è consigliabile perché destabilizzerebbe, *tout court*, l'intero ordinamento giuridico (p. 59)

Altri esempi che Vantin riporta di *enhancement* umano sono le *smart roads* e le *driveless cars* (pp. 60-70). L'A., infatti, ribadisce l'importanza di questa "rivoluzione" tecnologica che permetterebbe, per esempio, alle persone con disabilità (soggetti ad elevata vulnerabilità) il loro diritto alla socializzazione e, soprattutto, consentirebbe il loro diritto alla mobilità affrancandosi dal caregiver. In tal senso, si realizzerebbero in pieno i diritti fondamentali di tali persone, così come sanciti sia dalla carta costituzionale (e relative pronunce della Corte costituzionale), sia dalle disposizioni internazionali (a cominciare dalla Dichiarazione universale dei diritti umani per le persone con disabilità del 2006).

Vantin, tuttavia, avverte che tale miglioramento non può, né deve essere, una forma strisciante e subdola di dispotismo sociale volto a nascondere "presunte" imperfezioni estetiche non accettate dalla società odierna. Opinando diversamente, nel senso di ammettere il dispotismo sociale, comporterebbe la creazione di discriminazioni tra adatti e non adatti in violazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Nel terzo capitolo (pp. 71-90), l'A., dopo aver analizzato la normativa di riferimento, si sofferma sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi giudiziari, evidenziandone gli aspetti positivi; fra essi assume importanza l'applicazione del principio della trasparenza (art. 97 Cost.) che consente di superare talune forme di segretezza dell'amministrazione. Quest'ultima deve aprirsi ai consociati permettendo la condivisione di dati, informazioni e velocizzando il procedimento decisionale. Le medesime considerazioni sono svolte nei confronti della sfera della giustizia rispetto alla quale, attraverso l'introduzione del processo civile telematico (PCT) e della relativa piattaforma, si è facilitato il deposito degli atti introduttivi del giudizio e le comunicazioni tra le parti e le cancellerie.

Nonostante queste importanti innovazioni, Vantin avverte che il processo di digitalizzazione può comportare anche inedite pratiche di discriminazione sintetizzando gli aspetti salienti in quattro aspetti: i rischi di qualità e neutralità dei dati; il rilievo dell'individuazione del quadro normativo della responsabilità in caso di accertamento della discriminazione; la necessità di individuare precise *policies of benchmark* (precise politiche per il confronto di pratiche, processi e risultati di performance); tutelare – in conformità da quanto disposto dal Regolamento generale Ue per la protezione dei dati personali del 2016 – la privacy e la sfera privata dei soggetti.

L'A. auspica, poi, che la digitalizzazione della P.A. sia inclusiva e, in tal senso, concentra la sua analisi sui *digital divide* distinguendoli in: globale e geografico, socioculturale, partecipativo, tecnico e tecnologico (pp. 83-86). Questi divari non permettono ai soggetti vulnerabili di interagire con le piattaforme web e, quindi, con i servizi offerti dalla pubblica amministrazione e pertanto è fondamentale contrastarli come suggerito da vari provvedimenti dell'Unione europea (sui quali l'autrice si è ampiamente soffermata in un altro suo contributo contenuto nel primo volume della collana sopra

menzionata: Digital divide. *Discriminazioni e vulnerabilità nell'epoca della rete globale*, in Th. Casadei, S. Pietropaoli [a cura di], *Diritto e tecnologie informatiche. Questioni di informatica giuridica, prospettive istituzionali e sfide sociali*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, pp. 233-250).

Nel quarto capitolo (pp. 91-111), Vantin analizza la digitalizzazione nel mondo dell'impresa, evidenziando come il concetto fordista di lavoro non sia più applicabile oggi data la diversità di ritmo, produzione, valore e ambito decisionale. In particolare, i *Big Data* vengono adottati per definire le scelte nella fase di selezione e ciò può comportare discriminazioni dei gruppi vulnerabili nella fase della ricerca del lavoro (notoriamente la fase più delicata). L'A., attraverso l'analisi delle tecniche di *data mining*, indaga le forme di discriminazioni attuate attraverso i procedimenti algoritmici soffermandosi su vari aspetti quali: la mancanza di *outcome* laddove si utilizzino processi dettati da *data – set* (ciò rischia di introdurre i *bias* del progettista); il *data training* (che, invece, rischia di stereotipizzare i gruppi più vulnerabili); i *data model*, che possono attuare discriminazioni intenzionali per coprire forme di discriminazione diretta (pp. 99-100).

La trattazione offre anche un quadro sui *Critical Data Studies*, un recente filone di studi interdisciplinare che interseca diritto, informatica, sociologia dell'economia ed etica e che propone di utilizzare le potenzialità dell'algoritmo per supportare la trasparenza e l'equità delle decisioni, correggendo – a sua volta – gli eventuali *bias*.

Nel suo complesso, questo lavoro mostra bene come, rispetto ai pregiudizi nei confronti dei gruppi vulnerabili generati dalle nuove tecnologie, il diritto antidiscriminatorio sia tenuto a ripensare, in certi aspetti, sé stesso: sia per contrastare le discriminazioni digitali (che, come l'A. evidenzia, riescono ad essere anche più pervasive rispetto a quelle analogiche), sia agevolando l'onere probatorio della discriminazione digitale in giudizio.

In tal senso, è auspicabile un bilanciamento tra l'innovazione tecnologica e i diritti fondamentali che – come ricordava il compianto Stefano Rodotà – non devono mai essere attratti nella sfera delle merci.

Casimiro Coniglione

Baldassare Pastore, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 128.

Il libro di Baldassare Pastore si colloca all'interno del recente e assai ampio dibattito attorno alla nozione di vulnerabilità.

Focalizzandosi, in particolare, su uno degli aspetti più rilevanti di questo concetto giusfilosofico, l'autore ha cercato di dimostrarne l'utilità e rilevanza in campo giurisdizionale, in virtù della sua funzione euristica.

Lo scopo del volume, infatti, consiste «nell'esame [...] del concetto di vulnerabilità, visto nella ineludibile connessione con la soggettività, colta in relazione alle strutture istituzionali che ne costituiscono l'imprescindibile contesto di riferimento» (p. VII). Pertanto, nel corso del testo la vulnerabilità viene tematizzata all'interno di una cornice varia e polidirezionale, che con un approccio intersezionale inquadra questa nozione tra condizioni individuali e collettive molto diverse tra loro: dalla fragilità al legame sociale, passando per la dipendenza intersoggettiva.

Nonostante Pastore faccia presente sin dall'inizio – sulla scia anche delle considerazioni contenute nel volume da lui curato insieme a Orsetta Giolo, *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto* (Carocci, Roma, 2018) – che «l'idea di vulnerabilità assume significati diversi in contesti diversi» e che essa «è un'idea dai contorni vaghi, sfumati, e che presenta notevoli varianti» (*ibidem*; pp. 1-7), in seguito chiarisce che la vulnerabilità, a suo avviso, rimanda ad implicazioni precise e concrete, quali la soggettività molteplice, diversificata, frammentata e il suo stesso “*heuristic device*” (cfr. p. 75).

A partire da questi presupposti, l'autore, nelle tre parti di cui è composto il testo, tratteggia un percorso che – dopo aver definito i principali contorni concettuali della nozione di vulnerabilità e aver offerto esempi delle sue influenze sullo sviluppo politico, sociale e giuridico dello stato – culmina con l'assunzione del concetto di vulnerabilità all'interno della cultura giuridica per un reale rinnovamento del costituzionalismo politico e della funzione decisionale e giurisdizionale del diritto.

Il primo capitolo è dedicato alle declinazioni del concetto di vulnerabilità che nel corso della storia della filosofia del diritto sono state offerte per designare, da un lato, la configurazione dell'ordine politico, e, dall'altro, la definizione stessa di soggetto.

Nella fattispecie, vengono presentate due dimensioni compresenti: quella *ontologica* (esistenziale), intesa «come tratto peculiare, essenziale [di fragilità] dell'essere umano» (p. 5), e quella *situazionale* (contestuale), presentata «come condizione accidentale, variabile, in quanto legata ai momenti della vita individuale e alle diverse modalità in cui si articolano le relazioni intersoggettive» (*ibidem*). In seguito, a quest'ultima viene aggiunta una sua degenerazione, la dimensione *patogena*, «che include i casi derivanti da pregiudizi o abusi nei rapporti interpersonali, dall'ingiustizia, dall'oppressione, dal dominio, dalla violenza prodotte in ambito socio-politico» (*ibidem*).

Ci troviamo di fronte, dunque, a due tipologie di vulnerabilità: una vulnerabilità *universale* e una vulnerabilità *particolare* (cfr. *ibidem*).

La prima denota «la suscettibilità di subire ferite (*vulnera*), ossia, in generale, la suscettibilità di subire danni causati da fenomeni naturali o da attività umane» (p. 1); mentre la seconda nella sua accezione contestuale, indica «una particolare suscettibilità, da parte di un soggetto e/o di più soggetti, di subire determinati danni per effetto di determinate azioni o determinati fenomeni naturali», alla luce di determinate «caratteristiche che sono possedute in grado diverso da soggetti diversi in ragione della loro maggiore o minore esposizione al rischio di essere colpiti e danneggiati» (*ibidem*). Nella sua dimensione patogena, invece, «la vulnerabilità [...] diviene quasi sinonimo di dipendenza dolorosa, oppure significa suscettibilità alla subordinazione e alla dominazione» (p. 20).

Sul piano storico, con l'avvento dell'età moderna, la vulnerabilità, intesa come condizione universale, è stata assunta come «presupposto per la configurazione dell'ordine politico, legato ad una antropologia, cioè ad una serie di assunti relativi alle caratteristiche proprie degli individui» (p. 8).

Non a caso, Thomas Hobbes per primo colse «il nesso funzionale tra ordine politico e costituzione antropologica dei soggetti» (*ibidem*), ritrovando nel *metus mortis* la motivazione in grado di spingere gli individui ad associarsi sottoponendosi al potere pacificatore del sovrano. Da questa antropologia politica ne discende un'umanità fragile, debole e precaria, vulnerabile appunto, che ha bisogno di qualcuno o qualcosa che la protegga. In questo caso, allora, la sovranità viene a porsi come risposta a questa condizione comune per garantire il diritto universale all'autoconservazione (cfr. pp. 8-9).

Anche Samuel Pufendorf sostenne la fondamentale importanza della *societas*, affinché l'uomo potesse riuscire a conservare la propria vita. Pur non considerandolo come ordinamento spontaneo e naturale, il filosofo tedesco considerava la vita associata come un elemento necessario alla soddisfazione dei bisogni fondamentali del genere umano, mediante la figura coercitiva del sovrano. Per questi motivi, «l'essere umano è socievole, nel senso di bisognoso di *societas*» (p. 10).

Infine, Pastore richiama le posizioni di John Locke, il quale, rispetto alle riflessioni di Hobbes e Pufendorf, considerava la vulnerabilità non tanto come una condizione ontologica immanente all'individuo, bensì come una condizione di minaccia o di danno proveniente dall'esterno, responsabile del mancato godimento dei diritti naturali propri ad ogni individuo.

Sebbene si possano ravvisare alcune differenze concettuali tra queste figure-chiave della modernità filosofico-politica e giusfilosofica, è indubbio che «il giusnaturalismo moderno costruisce la sovranità e la società politica in coerenza con tale assunto antropologico» (p. 11). Invero, dal momento che il soggetto e la sua precarietà vengono posti a fondamento della legittimazione del potere sovrano, il riconoscimento della vulnerabilità individuale viene intesa come l'elemento guida che porta il genere umano fuori dallo stato di natura.

In seguito, dalla seconda metà del XX secolo, la vulnerabilità è diventata un tema sempre più centrale all'interno della riflessione giusfilosofica, poiché considerata come una di quelle verità fondamentali su cui si fondano tutte le comunità umane con le loro norme di condotta. Dunque, riconosciuta tanto in termini ontologici universali, quale *precariousness*, quanto in termini situati particolari, come *precarity* (cfr. p. 16), la vulnerabilità si è affermata come assioma, costituito e riconosciuto nella coniugazione di istanze morali e necessità giuridiche, che rileva l'estrema intersoggettività del diritto e delle sue primarie funzioni, ovvero quelle riguardanti la garanzia dell'ordine e di protezione dalla violenza vulnerante altrui.

Per queste ragioni, la nozione etico-giuridica della vulnerabilità comporta il riconoscimento di altre due nozioni fondamentali per la costruzione e la buona conservazione di ogni comunità umana, quali la *responsabilità* e la *relazionalità*, che tracciano il cammino verso la pratica della cura (cfr., in termini analoghi, Gf. Zanetti, *Filosofia della vulnerabilità. Percezione, discriminazione, diritto*, Roma, Carocci, 2019, p. 130). Lungo queste direttrici, negli ultimi anni, è stata messa in discussione sempre di più la definizione tradizionale di soggetto liberale, cioè «un soggetto astratto, disincarnato, autosufficiente e totalmente indipendente, [...] unico [...] e indifferenziato» estratto da ogni possibile orizzonte concreto (pp. 18-21), a vantaggio di una riconsiderazione radicale di questa basilare nozione filosofico-giuridica in una direzione molteplice e fluida (cfr. p. 22).

Non a caso, la vulnerabilità può essere estremamente preziosa per la ridefinizione della soggettività dal momento che, in virtù di una comune condizione di fragilità, dipendenza e limitatezza, essa contribuisce alla ricostruzione di quel substrato minimo comune che nel secondo dopoguerra ormai si era completamente frammentato.

Riscoprendo la profonda rilevanza del legame con gli altri, dunque, interrogarsi sulla corretta definizione di persona acquisisce un valore molto più grande avente come

obiettivo «il riconoscimento della capacità [...] come momento indispensabile per garantire la parità dei soggetti [tenendo] conto delle peculiari situazioni materiali e sociali che possono, di fatto, ostacolarla. L'attenzione, così si sposta sull'esserci della persona, guardando alla concretezza delle sue esigenze e dei suoi bisogni esistenziali» (p. 25).

Il secondo capitolo, sulla traccia del *vulnerability turn* (cfr. p. 27), si occupa così dell'analisi del lessico dell'intersoggettività, a partire dalle influenze e dalle dimensioni sociali che discendono dalle tre nozioni di base sopradescritte (*vulnerabilità*, *responsabilità* e *relazionalità*). In particolare, viene dedicata specifica attenzione al concetto di giustizia, inteso nelle sue tre caratteristiche essenziali di *alterità*, *oggetto* – nell'accezione di *debitum* cioè di «ciò che è dovuto, che spetta all'altro» (p. 29) – ed *eguaglianza* (cfr. *ibidem*), come condizione necessaria per il raggiungimento del *mutuo riconoscimento*.

Quest'ultimo principio «si caratterizza come cifra comprensiva delle domande di giustizia» (p. 27) che deve portare, insieme al principio del *suum cuique tribuere* (a ciascuno deve essere attribuito ciò che deve essergli attribuito, p. 29), esattamente al riconoscimento paritario degli altri come individui meritevoli del rispetto e della tutela di eguali bisogni. Non a caso, è proprio in questo modo, cioè assumendo la vulnerabilità, la (co)responsabilità e soprattutto la reciprocità come fondamenti giuridico-sociali (cfr. p. 54), che è anche solo possibile tentare di costruire un ambiente intersoggettivo solidale, nel tentativo di ridurre l'insicurezza – nella sua triplice forma di *uncertainty*, incertezza riguardo alla propria incolumità individuale, *insecurity*, come perdita di stabilità delle proprie abitudini o dell'ambiente in cui si è soliti vivere, e *unsafety*, intesa nei termini di un pericolo materiale, derivante da possibili aggressioni contro i propri beni o la propria integrità fisica o psichica (cfr. p. 49) – e la discriminazione (cfr. p. 53).

Nel terzo e ultimo capitolo la riflessione si sofferma sul rapporto tra le funzioni della nozione di vulnerabilità, diritti umani e cultura giuridica (cfr. pp. 65-94).

L'età globale, avendo reso la vulnerabilità una condizione generalizzata (cfr. p. 62), ha inevitabilmente fatto sì che questa nozione, in virtù del principio di dignità che sottende, venga a porsi come uno dei principali criteri attraverso il quale costruire e valutare la produzione e la validità delle leggi fondamentali. È seguendo questo approccio che i diritti umani devono garantire quei bisogni autentici e quegli interessi essenziali utili al mantenimento della soglia minima di esistenza, davanti alla quale ogni potere deve fermarsi (cfr. p. 34).

Perciò, la funzione euristica della vulnerabilità deve essere assunta come «indicatore qualitativo e/o quantitativo, “campanello d'allarme” delle situazioni di umiliazione, violenza, produttive di sofferenza» (p. 75). Alla luce di questo suo aspetto, la vulnerabilità si rivela quale “*heuristic device*” e parametro di valutazione (cfr. p. 91) in

Baldassare Pastore, Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica

campo giurisdizionale, ponendosi come elemento integrativo di mediazione tra i singoli casi e le norme, riconoscendo la rilevanza di ogni aspetto o posizione situazionale.

Gianluca Gasparini

Francesco Viola, *1900-2020. Una storia del diritto naturale*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. XI-186.

Questo testo va segnalato perché è breve ma utilissimo; è il classico lavoro che si può scrivere soltanto dopo anni di letture e di studio, il distillato di molta riflessione.

Si ha l'impressione che ogni paragrafo potrebbe essere espanso in un capitolo, e ogni capitolo in un libro a parte: ciononostante, l'autore mantiene sempre una sua compostezza espressiva, anche grazie a una competenza erudita e aggiornata.

Non c'è dubbio che nessuna ricostruzione possa essere neutrale, non c'è alcuna visione della foresta in mezzo agli alberi che possa aspirare all'oggettività, e il libro di Viola non fa eccezione, ma l'equilibrio col quale alcuni snodi fondamentali della filosofia giuridica del Novecento sono affrontati rende la lettura di questa "storia" un'esperienza raccomandabile per la comunità degli studiosi e delle studiose.

Proprio perché tutti gli schemi sono arbitrari, il loro valore consiste nella luce che gettano su una matassa di pensieri e di fatti, riordinandoli, e dando loro un senso afferrabile e *appealing*.

Lo schema di Viola, che personalmente trovo condivisibile, identifica tre "rinasce" del diritto naturale nel secolo breve – questa sembra essere, del resto, la modalità tipica di esistenza del diritto naturale: esso "riappare", "rinasce", ha la fenomenologia dello *striking back*, di una ricorrenza ineluttabile (s'intende che questo riguarda una modalità estesa, ampia, di concettualizzazione del diritto naturale).

La prima rinascita, il primo *comeback*, è al principio del secolo, quando si origina una specie di insofferenza, un'insoddisfazione, per il giuspositivismo ottocentesco (pp. 5-55). Da questo punto di vista Hans Kelsen è come il culmine epigonico di una tradizione che aveva celebrato i suoi fasti continentali.

La seconda rinascita è la più celebre e studiata in quanto tale (cioè come rinascita), ed è quella che avviene all'alba della seconda metà del secolo (pp. 67-86), quando l'esperienza dei totalitarismi aveva turbato, con conseguenze irreversibili, la coscienza non solo giuridica dell'Occidente, uno scenario di infamia normativa al quale gli ordinamenti positivi di per se stessi non avevano saputo fare adeguata opposizione (pp. 57-66).

La terza rinascita è quella a noi più vicina (pp. 87-123); come avrebbe detto Guido Fassò, qui la storia sfuma nella cronaca. Le teorie dei diritti umani e fondamentali, nuove e sofisticate forme di costituzionalismo, sembrano ospitali verso qualche forma di *jus naturale* (pp. 125-162).

Nella copertina del libro di Viola c'è il Mosè adirato di Rembrandt, alla *Gemäldegalerie* di Berlino, che spezza le Tavole – l'idea è che frantumi di diritto naturale si spargono disordinatamente per l'universo normativo degli ordinamenti, imperfetti ma ancora baluardo contro il vitello d'oro dell'idolatria della mera legalità.

A prescindere da quanto si condivida questa impostazione, essa è sicuramente affascinante.

Una perplessità potrebbe essere suscitata dall'atteggiamento, legittimo ma in qualche modo *dismissive*, sul problema degli abusi, storici e possibili, delle dottrine giusnaturalistiche. Viola ammette, in Prefazione, che esse possono essere usate, fra l'altro, per "mantenere un dominio culturale e morale". Tuttavia "dall'uso di una dottrina non si possono trarre argomenti decisivi per inficiarne la verità" (p. IX).

Non ho dubbi che le cose stiano in questo modo, ma – è tutto qui? Gli abusi in questione sono solo accidenti trascurabili, esito di errori e vizi di uomini fallibili?

La riflessione sugli abusi avvenuti, o che potrebbero avvenire, potrebbe forse costituire una parte importante dell'interrogazione sul diritto naturale.

Gianfrancesco Zanetti

Eunomia

Rivista di studi su pace e diritti umani

<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2021 Università del Salento – SIBA

Coordinamento **SIBA**
UNIVERSITÀ DEL SALENTO
<http://siba.unisalento.it>