

ALEXIS



TESTI PER IL DIALOGO EURO MEDITERRANEO



“Libia, campo base Eni e perforazione | 1969”
(Fonte: ASEni - Archivio Storico ENI)

INDICE DEI CONTENUTI

01	EDITORIALE	
	<i>La tempesta ibrida e la necessaria risposta olistica delle Democrazie - Ciro Sbailò</i>	5
02	SAGGI	
	<i>Anarcho-Islam: the challenge of antagonist integration in Universities - Ciro Sbailò</i>	10
	<i>Geografia sintetica dei movimenti pro Palestina in Italia - Andrea Cafiero</i>	17
03	CRONACHE DA GEODI	
	<i>La morsa russa: soft-power, flussi migratori e disinformazione per stringere l'Europa? - Stefano Lovi</i>	25
04	MONDO MIGRANTE	
	Il fronte migratorio nordafricano: la situazione tunisina un anno dopo il Memorandum con l'UE - Vanni Nicoli	34
05	OSSERVATORIO COSTITUZIONALE SULL'OCCIDENTE	
	Il regolamento europeo sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica - Francesco Di Nunno	49
06	INTERSEZIONI	
	Donne e potere politico: resoconto del Simposio "Frauen und (politische) Macht" presso l'Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht u. Parteienforschung (PRUF) di Düsseldorf - Andrea De Petris	79
07	RECENSIONI E SCHEDE	
	"Mediterraneo conteso": l'epicentro della lotta per la premiership globale - Giulia Deiana	85

Alexis. Mediterranean Journal of law and economics

ISSN 2420-966X - Trimestrale

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

Rivista del centro studi GEODI – Geopolitica e diritto comparato

Università degli Studi internazionali di Roma – UNINT

via Cristoforo Colombo, 200 – 00147, Roma

Tel. (39) 06510777258

www.unint.eu

geodi@unint.eu

Direzione: Ciro Sbailò (Direttore scientifico ed editoriale),

Paolo Passaglia, Giuseppe Picchio (Direttore

responsabile ai termini di legge), Giuseppe Terranova

Comitato scientifico: Francesco Alfonso Leccese, Paolo Passaglia,

Giuseppe Picchio, Ciro Sbailò

Comitato editoriale: Ciro Sbailò, Andrea De Petris, Giuseppe Picchio, Giuseppe Terranova

Capo-Redattore: Andrea De Petris

Redazione UNINT: Matteo Costola, Giulia Deiana, Elisa Maria Latella, Stefano Lovi,

Gaia Natarelli, Vanni Nicolì, Alessio Zattolo

Redazione UNIKORE: Giuseppe Arena, Andrea Auteri

Gli articoli della sezione Saggi e della sezione Osservatorio Costituzionale sull'Occidente sono sottoposti a doppio referaggio anonimo. I contributi delle altre sezioni sono sottoposti a referaggio interno.

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

Editoriale

La tempesta ibrida e la necessaria risposta olistica delle Democrazie

Ciro Sbailò

Professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato - UNINT

Una tempesta ibrida si sta abbattendo sull'Occidente, caratterizzata da fake news, pirataggio informatico, propaganda travestita da informazione, gaming online finalizzato a preparare attacchi militari e attentati o flussi migratori utilizzati come arma per creare disordine sociale e risentimento. Le nuove minacce alla pace e alla sicurezza sono qualitativamente diverse da quelle del XX secolo. La guerra ibrida non si limita a una serie di attacchi, ma consiste in un approccio integrato che sfrutta una combinazione di strumenti per destabilizzare la società. Le nuove minacce alla sicurezza presentano spesso una struttura olistica, che le rende difficilmente analizzabili con le tradizionali categorie strategica, politiche e giuridiche.

I protagonisti delle “nuove guerre” sono non solo terroristi e bande mercenarie, ma anche gruppi etnici e comunità politico-religiose trasversali che si aggregano e disaggregano a seconda degli eventi e degli obiettivi. Questa fluidità rende difficile distinguere tra guerra e terrorismo e crea sinergie tra obiettivi simbolici e strategici. È sempre più arduo fare chiarezza tra legittimo dissenso

politico e propaganda eversiva, tra esercizio della libertà di informazione e intenzionale diffusione di segreti di Stato, così come tra proselitismo ideologico o religioso e reclutamento per scopi militari o terroristici.

Potremmo definire la guerra ibrida come la guerra nella sua espressione massima, perché dotata di forza morfogenetica: essa ci costringe a ripensare le nostre categorie concettuali, ad abbandonare vecchie abitudini tassonomiche e a rinunciare ad antiche certezze. Essa, qui, potremmo dire citando il celebre frammento 53 di Eraclito, nella traduzione di Giorgio Colli, «di tutte le cose è padre, di tutto poi è re; e gli uni rivela come déi, gli altri invece come uomini; gli uni fa esistere come schiavi, gli altri invece come liberi». «Polemos - commenta Colli - spiega non il perché - a questo supremo problema non si applica il perché - ma il come, il contenuto, l'essenza profonda di questa struttura metafisica della realtà» (La natura ama nascondersi, Milano, Adelphi, 1988, p. 202).

Questa tempesta non scuote tutti allo stesso modo.

Le élites economiche e finanziarie e i vertici della classe dirigente difficilmente si lasciano destabilizzare: in qualche modo, hanno interiorizzato la minaccia e dispongono di efficaci strumenti di autotutela, vuoi sotto il profilo economico vuoi sotto il profilo del ruolo sociale. I ceti più disagiati possono essere colpiti, ma spesso hanno ben altro a cui pensare.

Il target privilegiato di questi attacchi è costituito dalla classe media, nella sua accezione più ampia e multiforme.

Rifacendoci alla lezione weberiana, definiamo le classi medie come quelle classi composte di individui che credono nella mobilità sociale, in quanto, pur non possedendo il controllo diretto dei mezzi di produzione, dispongono di qualifiche professionali e tecniche che permettono loro di ottenere un reddito relativamente stabile e di godere di un certo prestigio sociale.

Stiamo parlando, in pratica, del pilastro delle società occidentali e democratiche.

La crescente vulnerabilità della classe media rispetto alle nuove minacce è data dalla combinazione di due circostanze.

In primo luogo, con l'avanzamento della tecnologia, la "superficie di attacco" aumenta, amplificando le vulnerabilità delle società. Ogni dispositivo digitale acquistato rappresenta una potenziale falla nella sicurezza. In questa prospettiva, la cultura e l'opinione pubblica diventano parte della superficie di attacco.

La crescente sofisticatezza tecnologica rende le nostre società più complesse e fragili, dove opinioni, consenso e credenze possono avere un ruolo cruciale nella destabilizzazione.

Quando si parla di opinione pubblica, fiducia nelle istituzioni e andamenti elettorali, si parla, per l'appunto, della classe media.

La seconda circostanza, che interagisce con la prima, è data dalla crisi della classe media. Tale crisi è data essenzialmente dalla compressione, se non proprio dalla scomparsa, della mobilità sociale, e dai conseguenti processi di gentrificazione.

Secondo un recente dossier, i cittadini dei paesi OCSE non credono nella mobilità sociale, neanche negli Stati Uniti, patria del "sogno americano". Una survey del 2021, "Does Inequality Matter? How People Perceive Economic Disparities and Social Mobility", mostra che gli intervistati vedono scarse possibilità di migliorare la propria condizione economica rispetto all'infanzia. In particolare, si stima che il 55% dei bambini poverissimi in Italia, il 60% in Spagna e Francia, e il 50% negli Stati Uniti rimarranno poveri da adulti. Vari studi mostrano che il livello di istruzione dei genitori influisce notevolmente sulle opportunità dei figli. Ad esempio, i bambini con genitori laureati hanno il 45% di probabilità in più di laurearsi e il 47% di reddito disponibile in più rispetto a quelli con genitori meno istruiti. Inoltre, solo il 20% di chi ha genitori non laureati consegue una laurea, contro il 70% di chi ha genitori laureati. L'OCSE evidenzia anche come i bambini di famiglie meno istruite arrivino svantaggiati già alle elementari. In Italia, il 35% dei bambini di famiglie a basso reddito riceve stimoli educativi prima della scuola, contro il 60% di quelli di famiglie benestanti.

La situazione era già critica prima della pandemia, con una forte polarizzazione del reddito: il 65% dei poverissimi e il 70% dei ricchi del 2016 rimanevano tali nel 2019. La probabilità di restare nel quintile di reddito più basso era del 55%, mentre per i più ricchi la probabilità di restare nel quintile più alto era del 67%. Negli ultimi decenni, il rischio di mobilità verso il basso è aumentato per una parte sempre più ampia della popolazione.

Le classi medie appaiono, così, sempre più disincantate e impoverite.

La citata difficoltà di accesso all'istruzione superiore e, aggiungiamo, la gentrificazione urbana e alimentare sono esempi tangibili di questa crisi. Le famiglie della classe media non riescono a coprire le elevate rette universitarie e affrontano l'aumento dei costi di vita nei quartieri centrali, costringendole a trasferirsi in periferie meno servite e sicure. Anche la gentrificazione alimentare ha reso i prodotti naturali, biologici e tradizionali accessibili solo a un'élite, mentre già la classe media deve accontentarsi di prodotti più economici e junk food.

La compressione del ceto medio alimenta la rabbia sociale e la polarizzazione politica. La storia fornisce al riguardo esempi significativi. La Germania degli anni '20 e '30 vide il ceto medio impoverito sostenere il nazismo, e, negli Stati Uniti, la crisi finanziaria del 2008 ha contribuito all'ascesa di movimenti populistici, sia a destra che a sinistra.

La sfiducia nella mobilità sociale e nella ricchezza meritocratica - ovvero nei valori che Alexis de Tocqueville considerava alla base della democrazia americana - costituisce oggi un problema serio per la sicurezza dell'Occidente. Cercheremo di spiegarci con un esempio preso dalla fisica. Immaginiamo una struttura metallica esposta a un eccessivo riscaldamento. Quando il metallo si surriscalda, le sue molecole si allontanano tra loro, causando l'espansione del materiale. Questa dilatazione aumenta la sua vulnerabilità, rendendo il metallo più fragile e suscettibile a rotture o danni. Analogamente, quando una società attraversa una fase di elevata tensione interna, come quella causata dalla frustrazione e dal malcontento, le sue strutture sociali si "espandono" in modo disomogeneo, creando crepe e fessure. Queste fessure rendono la società più vulnerabile alle infiltrazioni esterne e alle manipolazioni, compromettendo ulteriormente la sua coesione e stabilità. Intendiamoci: la resilienza di una società non ha nulla a che fare con il conformismo ideologico, tutt'altro. Essa, nelle democrazie, risiede per l'appunto nella condivisione di alcuni valori di fondo e nella fiducia in alcune prospettive comuni, al di là della fisiologica dialettica politica e culturale. Sembra che oggi siano proprio quei valori e quelle prospettive ad essere in crisi.

A questo punto, per quanti, come noi, intendono esplorare le interconnessioni dinamiche tra comparazione geopolitica e analisi geospaziale, si pongono due ordini di questioni.

La prima riguarda le politiche costituzionali volte ad aumentare la resilienza sociale delle democrazie. Ora, la

consapevolezza dell'interconnessione tra sicurezza e dinamiche sociali, fin dalla storia di Atene e di Roma, non è estranea alla politica occidentale. Ma è con il costituzionalismo moderno che tale consapevolezza acquisisce la forza di principio ordinatore dello spazio pubblico. Un esempio storico illuminante è quello del Regno Unito alla fine del XIX secolo. Durante un periodo di forti conflittualità sociali legate alla rivoluzione industriale, liberali e conservatori si alternavano al potere, con figure come Benjamin Disraeli e William Gladstone. Nonostante le divergenze politiche, entrambi i partiti favorirono la razionalizzazione dei nuovi conflitti sociali attraverso riforme elettorali e sociali. Il Second Reform Act del 1867 e il Third Reform Act del 1884 ampliarono il diritto di voto a una maggiore porzione della popolazione maschile, includendo anche operai e piccoli proprietari terrieri. Inoltre, il Factory Act del 1878 migliorò le condizioni di lavoro nelle fabbriche, e le riforme dell'istruzione, come l'Elementary Education Act del 1870 e del 1880, garantirono l'accesso all'istruzione primaria per tutti i bambini. Queste riforme contribuirono a ridurre le tensioni sociali, incanalandole poi dentro la dialettica sindacale e, infine, parlamentare. La domanda che guidava quelle politiche era "che cosa ha da guadagnare la classe lavoratrice dall'industrializzazione?". Oggi bisognerebbe chiedersi che cosa ha da guadagnare la classe media dallo sviluppo esponenziale della tecno-scienza e dell'economia in termini di opportunità, benessere e libertà. Non tocca a noi rispondere, ma cercheremo soprattutto di sottolineare qual è la posta in gioco: la destabilizzazione dell'Occidente attraverso la destabilizzazione della classe media.

La seconda questione riguarda la natura stessa dell'analisi geopolitica. Chi svolge tale attività dovrebbe riconoscere la propria influenza sul fenomeno che studia, abbandonando una visione distaccata e oggettiva a favore di una più consapevole e responsabile. In un contesto di crescente complessità e interconnessione, l'analisi non può limitarsi a una mera misurazione e previsione basata su modelli statici, ma deve considerare la propria influenza e il contesto dinamico in cui opera. Ci troviamo, sotto il profilo psicologico, in una situazione analoga a quella nella quale alcuni fisici, ai primi del Novecento, si resero conto che, come poi verrà confermato in via sperimentale in giorni a noi più vicini, l'osservatore influenza la condotta della particella.

Se i nemici della democrazia liberale utilizzano un approccio olistico, allora, forse, anche le democrazie liberali possono rispondere in modo olistico, abbracciando la complessità delle interazioni tra sicurezza e dinamiche sociali e accogliendo, senza eccessivi timori, la natura "quantistica" della relazione tra l'analisi geopolitica e l'evoluzione del quadro politico interno e internazionale. Certo, si tratterebbe di una rivoluzione concettuale, di fronte alla guerra, che, ancora una volta, rivelerebbe la sua potenza morfogenetica.

Saggi

Anarcho-Islam: the challenge of antagonist integration in Universities[1]

Ciro Sbailò

Professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato - UNINT

Since the 1970s, in the United States, whenever college students protest and occupy university buildings, law enforcement or academic leaders speak of ‘infiltrators’ or ‘outside agitators’. It was wrong then, and it is wrong now. Not that there are not agents provocateurs, who sneak into youth protest movements and try to direct or condition them. But their action can only have any hope of success if there is already a base of genuine dissent among the students. Agent’s provocateurs and outside agitators may attempt to exploit and amplify existing tensions, but they cannot create a protest movement out of thin air.

A portion of the resources used to identify external agitators could, perhaps, be usefully invested in analysing the ideological basis and political significance of the protests. In this respect, compared to the 1970s, a significant difference should be noted.

[1] *Versione ampliata e rivista dell’articolo “Anarco-Islam: l’integrazione antagonista nelle università americane” pubblicato su Aspenia (consultabile su <https://aspeniaonline.it/anarco-islam-lintegrazione-antagonista-nelle-universita-amicane/>).*

Those protests were ‘internal’ to the cultural horizon of the West, even when they resulted in procommunist positions. They were carried out in the name of the values at the basis of Western constitutionalism, such as the free expression of thought, judicial guarantees, cultural pluralism, and so on. Today, however, we are witnessing a growing influence of pro-Palestinian movements, which have increasingly assumed, in turn, an Islamic-popular connotation, i.e., oriented towards the ideals of the Muslim Brotherhood Founded in 1928 by an Egyptian teacher, al-Ḥasan al-Bannā’, the Brotherhood is, from the very beginning, characterised by ‘Islamisation from below’. Its deep social roots have enabled it to resist repressive governmental campaigns. Born as a reaction to the ‘westernisation’ and ‘de-Islamisation’ of society, the Brotherhood has many souls, distinct and mutually supportive, from the reformist and technocratic to the fundamentalist and subversive.

The commitment to the Palestinian people is historically something quite distinct from radical Islam. It was framed in academic circles in the 1970s and 1980s as part of the struggle for the right of selfdetermination of peoples. Over time, particularly since the late 1980s, the role of Hamas, an expression of the most radical circles of the Muslim Brotherhood, has become increasingly important in the Israeli-Palestinian question. After years of exercising ‘countervailing power’, on a social before political level, Hamas won the legislative elections in Palestine in 2006, completely putting the Palestine Liberation Organisation out of business. The PLO’s strategy was geared towards traditional political objectives, such as the birth of a Palestinian state, to be pursued both by diplomatic means and through armed struggle and targeted terrorist attacks. With Hamas, on the other hand, a much more radical vision with strong religious connotations prevails. The goal is the destruction of the Jewish State and the complete re-Islamisation of the area, to be pursued by all means, including suicide attacks against both military and civilian targets.

A clear example of this is the change of meaning of the slogan ‘from the river to the sea’, referring to the land between the Jordan River and the Mediterranean (i.e. the area in which the State of Israel is also located). The slogan predates the birth of Hamas by more than twenty years. As Professor Dox Waxman, a professor of Israeli studies at the University of California, explains in the *New York Times* of 9 November 2023[2], ‘the reason this term is so hotly debated is because it means different things to different people’ and ‘the conflicting interpretations have sort of grown over time’. It originally designated the desire of Palestinians to return to their towns and villages, along with the ambition to have an independent Palestinian state, including the West Bank, bordering Jordan and the Gaza Strip. The slogan then took on an increasingly polemical meaning within the Palestinian movement from September 1993, after the 1993 Oslo Accords, which sanctioned mutual recognition between Israel and the PLO. The agreements provoked harsh reactions in the

[2]K. Demirjian, L. Stack, In Congress and on campuses, ‘From the River to the Sea’ inflames debate, *The New York Times*, 2023, November 9. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2023/11/09/us/politics/river-to-the-sea-israel-gazapalestinians.html>.

so-called ‘rejectionist organisations’, such as Ḥamās, the Movement for Islamic Jihad in Palestine and the Popular Front for the Liberation of Palestine. These movements, with a strong popular base, continued to contest the PLO, leading to a crisis of representativeness of the PLO vis-à-vis the Palestinian people. ‘From the river to the sea’, from then on, means not only that Israel must cease to exist, but that the Jews must be driven out of Palestine, which is considered a fundamental part of the Umma (by this term, which literally means ‘community’ or ‘nation’, is generally understood to mean the ‘Islamic community’, which is a universal reality, not containable within Western-style national borders) and, at the limit, also attacked, wherever they are, because they are responsible, together with the Western powers, for the evils of the world, starting with the exploitation of the populations of the former colonies of the West and ending with the social degradation of large urban areas. This post-modern reinterpretation of some of the anti-Semitic stereotypes of the 20th century, which contributed to the Shoah, takes advantage of the exponential growth of communication techniques. It spreads in schools and universities, where it is often accepted unconsciously and uncritically, becoming a meeting point between extremisms of various political and religious natures.

All of this has had significant repercussions on the pro-Palestinian movement globally and, specifically, in the United States. Clear examples of this are groups such as the National Students for Justice in Palestine or American Muslims for Palestine. According to a study by the Institute for the Study of Global Antisemitism and Policy[3], such organisations ‘echo’ Hamas, especially on the anti-Semitism front. By the term ‘anti-Semitism’ we refer here to an ideology based on the belief that Judaism, as a culture, and Jews, as a people, are responsible for the evils of mankind, since the dawn of time (from the spread of usury to colonial exploitation, from wars to epidemics and so on. As for the American Muslims for Palestine, again according to the Anti-Defamation League, a 2014 report states that “the WPA has its organisational roots in the Islamic Association of Palestine (IAP), an anti-Semitic group that was the main propaganda arm of Hamas in the United States until its dissolution in 2004”.

Over time, an ‘apocalyptic’ reading of the Palestinian question has prevailed in these groups, in the literal sense of the expression: that is, it is read as the revelation of an epochal clash with the colonialist, racist, capitalist and imperialist West (and Israel). One could speak of a sort of extremisation of the Palestinian cause in a ‘theological-political’ key, moreover, according to the founding ideals of the Movement for Islamic Jihad in Palestine, also born in the sphere of the Muslim Brotherhood, in the 1980s and a fundamental part of the ‘front of rejection’.

[3] C. A. Small, D. Patterson, & G. Feder, Antisemitism, violent extremism and the threat to North American universities: The contextualization of the National Students for Justice in Palestine (NSJP), ISGAP, 2019. Retrieved from <https://isgap.org/book/nsjp-report-the-contextualization-of-the-national-students-for-justice-in-palestine-nsjp/>.

The Palestinian cause, in this extreme, has exerted a magnetic force on the vast and fragmented world of American youth social antagonism, which had its last major experience almost a quarter of a century ago with the No Global movement. The organisational and action modalities of the current campus protests recall, in fact, the techniques of the extreme components of that movement, active in the late 1990s and early 2000s (e.g. the practice of the ‘black-bloc’, theorised in ‘Anarchism in Action’, a theoretical-practical handbook that has been online for over a couple of decades).

The phenomenon is already known to those who have dealt with the French, British and even Italian suburbs, but today it is developing exponentially in the university world, starting with American colleges. In this regard, we submitted to the scientific community the thesis of ‘antagonistic integration’^[4], which was then re-proposed in the course of the work of the Commission on Islamic Radicalism, set up by the Gentiloni government. In some ways, according to this thesis, political Islam integrates into Western societies, going to occupy the spaces that are institutionally guaranteed in these societies to political and cultural minorities as well as to the most radical social opposition groups. In some ways, we are witnessing a reworking, on a global scale, of the paradigm of ‘Islamisation from below’, developed within the Egyptian Muslim Brotherhood, particularly since the conflicts with Nasser’s Arab-nationalist statehood in the 1960s.

‘Antagonistic integration’ is taking the form of a progressive osmosis between anarchoinsurrectionalism and militant Islamism: individuals and groups are transiting between apparently distinct, if not opposing ideologies, keeping global anti-Western contestation as a constant. We are talking, of course, about minority groups, which nevertheless exercise a recognised role of ideological and organisational leadership. It may be interesting to dwell, in this regard, on the strong ideological similarities between some extreme expressions, close to anarchism, of the woke phenomenon and the current pro-Palestinian university uprising. “Woke” refers to awareness of social and racial injustice and is a call for vigilance and alertness. The term gained universal notoriety in 2017 with the US activist movement Black Lives Matter. In its most radical expressions, it refers to the ‘alertness’ against the removal of the (colonial and racist) past of the West. The ‘alert’ goes so far as to call for the ‘erasure’ in public spaces of any sign of direct or indirect ‘approval’ of the aforementioned past (e.g. after protests by the Black Lives Matter movement and British minority activists, the name of the philosopher David Hume was removed from a tower at the University of Edinburgh because it was deemed ‘racist’). Common to Woke extremism and the pro-Palestinian and pro-Islamic university insurgency is, in particular, the shared rejection of the ‘historicisation’ of the past. Both perspectives adopt an anti-historicist

[4] See C. Sbaillò, *Towards Antagonistic Integration? Jurisprudential Instances of Western Islam*, in: S. Andò, G. Alpa and B. Grimaldi, *I diritti delle donne nell’area del mediterraneo*, ESI, 2009.

approach, viewing the past not as a set of concluded events, but rather as a continuum that permeates present experience. This results in a constant reflection on historical injustices that continue to influence the present, such as colonialism in Africa, the European ‘occupation’ of the Americas since Columbus, and the responsibility of Western capitalism for the environmental degradation of the planet.

One of the theoretical characteristics of radical Islam is, in fact, the extremist interpretation of the traditional spatio-temporal universality of the Umma. By virtue of this interpretation, it rejects all boundaries, whether geographical or historical, to the demands for the redemption of the “best community ever raised among men” (Qur’an 3:110). In both perspectives, the Islamist and the radical Woke, there is a vision of the continuity of enemies and the identification, in the past, of groups or power structures considered oppressors even in the present. This anti-historicist vision also translates, at a higher scientific level, into a critique of the ‘dominant paradigms’, used - this is the accusation launched at the academic world - to neutralise the revolutionary force of historical memory and preserve the status quo. Hence, the construction of a “de-colonial Islamic anarchism”, nonauthoritarian and non-capitalist, which philosophically and theologically challenges bourgeois modernity and the westernisation of the planet. This is how the sociologist Mohamed Abdou, from the American University of Cairo, who was appointed visiting professor at Columbia, then dismissed for his pro-Hamas statements, put it.

Abdou, in his recent *Islam and Anarchism*[5], like other contemporary Islamic thinkers, reworks Islamic political doctrine in a revolutionary and antagonistic key, harshly criticising reformist Islamic thinkers, such as Sir Muhammad Iqbal, or ‘modernists’, such as Fazlur Rahman, because they are in any case considered ‘internal’ to the European vision of political space, founded on the idea of the nation-state. Instead, he re-proposes an Islamic-universalist and transnational approach, finding in this a concordance with anarchist thought, and associating fundamentalist thinkers, such as Sayyid Qutb, and radical groups and organisations such as Hamas, Hezbollah, al-Qaeda and ISIS with this vision.

We are probably also facing an offshoot of the ‘Islamic alternative’, always theorised within the Muslim Brotherhood, as a response to the alleged ‘crisis of the West’. In this case, it is not just a matter of building political-social and economic-international networks, dialoguing and interacting with the West, while at the same time nurturing antagonist experiences both in the Middle East and in the rest of the world. The ‘anarcho-Islamic’ perspective, if one can call it that, is that of fuelling a permanent climate of cultural and social conflict, especially in the urban dimension. Of course, it is a perspective not without inconsistencies and

[5] M. Abdou, *Islam and Anarchism. Relationship and Resonances*, London, Pluto Press, 2022.

and contradictions: think of the problem of compatibility between the Koranic dictate and the demands, which in the anarcho-Islamic perspective find a recognition of legitimacy, of the LGBT+ movement.

But contradictions and inconsistencies can be an element of strength and not weakness of insurrectional and anti-democratic ideologies. One need only think of the ‘anarchist’ and ‘libertarian’ phase of fascism, which was never disavowed by Mussolini, but on the contrary, in some way, always claimed and, in the end, partly mournfully resurrected. What should worry us, in this ideology, is its diffusion, also thanks to technology, and its ability to leverage the guarantor paradigm that governs the western public space, by virtue of which, when it is difficult to distinguish a legitimate scientific position from an ideological-political instrumentalisation, in the midst of doubt, we often end up conceding space and legitimacy even to subversive theories and practices. Today, it fills a void, in the sense that it tends to occupy spaces in Western societies traditionally occupied by the social left and youth movements. The Islamic State had well understood this phenomenon and tried, to some extent, to ride it, publishing several articles, some of which were in Italian, in which it proposed itself as a model of the fight against (post) colonialism, of equality and social justice[6]. But his ideological perspective was too narrow and rigid for such an operation, which instead requires considerable openmindedness and great elasticity in ethical-religious terms.

The emergence of ‘antagonistic integration’ in universities represents a significant challenge for academic institutions. Excessive tolerance on the part of the academic authorities is usually interpreted as weakness, as a sign of the awareness that they, as exponents of the Western educated classes, have historical faults to answer for, starting with colonialism and ending with the degradation of urban suburbs and so on. On the other hand, an unbalanced use of force or the refusal of any kind of confrontation end up legitimising the most extreme positions. This is a ‘hybrid’ antagonism, in the sense that it challenges established taxonomies and interpretative paradigms, as happens, precisely, with ‘hybrid’ wars, in which traditional conflicts, waves of fake news, cyber-attacks and campaigns of an ideological nature in educational and cultural institutions are mixed together.

The principles of the rule of law - the freedom to manifest thought, the separation of politics and religion, the aforementioned garantist paradigm, and so on - are used as political weapons. Being able to counter these phenomena without questioning the foundations of constitutional culture is certainly one of the greatest challenges facing democracies in the twenties of the 21st century.

[6] See for instance: Anon., *Lo Stato Islamico, una realtà che ti vorrebbe comunicare*, Oggi, 2015. Retrieved from https://www.oggi.it/attualita/wp-content/uploads/sites/2/2015/03/isis_reclutamento_documento_integrale_italiano.pdf.

FONTI PRINCIPALI

M. Abdou, *Islam and Anarchism. Relationship and Resonances*, London, Pluto Press, 2022.

Anon., *Lo Stato Islamico, una realtà che ti vorrebbe comunicare*, Oggi, 2015, consultabile su: https://www.oggi.it/attualita/wp-content/uploads/sites/2/2015/03/isis_reclutamento_documento_integrale_italiano.pdf.

K. Demirjian, L. Stack, *In Congress and on campuses, 'From the River to the Sea' inflames debate*, The New York Times, 2023, November 9, consultabile su: <https://www.nytimes.com/2023/11/09/us/politics/river-to-the-sea-israel-gazapalestinians.html>.

C. Sbailò, *Towards Antagonistic Integration? Jurisprudential Instances of Western Islam*, in: S. Andò, G. Alpa and B. Grimaldi, *I diritti delle donne nell'area del mediterraneo*, ESI, 2009.

C. A. Small, D. Patterson, & G. Feder, *Antisemitism, violent extremism and the threat to North American universities: The contextualization of the National Students for Justice in Palestine (NSJP)*, ISGAP, 2019, consultabile su: <https://isgap.org/book/nsjp-report-the-contextualization-of-the-national-students-for-justice-in-palestine-nsjp/>.

Saggi

Geografia sintetica dei movimenti pro Palestina in Italia

Andrea Cafiero

Dottore di Ricerca in Geopolitica e Geoeconomia

Cultore della materia in Geografia politico-economica - Università degli studi della Tuscia (UNITUS)

"Brief Geography of Pro-Palestinian Movements in Italy"

Abstract

Since the Israeli offensive on Gaza territory, in reaction to the attack suffered on 7 October 2023 by the terrorist organisation Hamas and other minor forces of the Palestinian armed resistance, there has been a series of demonstrations of solidarity with the people of Gaza on a global scale. In much of the West, including Italy, universities have been the symbolic space for these movements. Much rarer, however, have been the pro-Israeli student initiatives condemning the atrocities suffered by the Israeli victims and hostages on 7 October.

To understand, however, what is the geography of pro-Palestinian movements in Italy, it is necessary to analyse what political position they are inspired by, in relation to the Israeli-Palestinian question.

1. Le origini del conflitto: gli opposti nazionalismi

A partire dall'offensiva israeliana sul territorio di Gaza, in reazione all'attacco subito il 7 Ottobre 2023 dall'organizzazione terroristica Hamas e da altre forze minori della resistenza armata palestinese, si è assistito su scala globale a una serie di manifestazioni di solidarietà verso la popolazione di Gaza. In buona parte dell'Occidente, Italia inclusa, le università hanno rappresentato lo spazio simbolico di questi movimenti. Molto più rare, invece, sono state le iniziative studentesche pro israeliane, di condanna contro le atrocità subite dalle vittime e dagli ostaggi israeliani del 7 ottobre.

Per capire, però, quale sia la geografia dei movimenti pro palestinesi in Italia, è necessario analizzare a quale posizione politica essi si ispirino, relativamente alla questione israelo-palestinese. I due grandi filoni ideologici riguardano la soluzione a uno Stato oppure quella a due Stati.

La prima è stata, storicamente, propria della sinistra internazionalista di ispirazione marxista e atea, soprattutto nel corso della seconda metà del Novecento. I sostenitori di questa linea auspicavano la costituzione di uno Stato laico e socialista, in grado di rappresentare le necessità di entrambi i popoli e di garantire la pace fra essi. Israele avrebbe dovuto almeno rinunciare al suo carattere di Stato Ebraico e essere capace di governare, in maniera paritaria, israeliani e palestinesi (Brillanti, 2017).

La soluzione a uno Stato venne sostenuta, ma con una declinazione meno ambiziosa, anche dall'UNSCOP (Comitato speciale dell'ONU sulla Palestina), prevedendo una Federazione composta da uno Stato ebraico e uno Stato arabo.

Ancora prima, però, la soluzione a uno Stato era propria delle fazioni nazionaliste che lottavano sia contro la parte avversa che contro il potere britannico, detentore del Mandato sulla Palestina in base alla Conferenza di Sanremo del 1920, con cui le quattro potenze vincitrici della Prima Guerra Mondiale si impegnavano a dare seguito alla Dichiarazione Balfour del 1917, ovvero favorire "la costituzione in Palestina di un focolare nazionale per il popolo ebraico" (Formigoni, 2000). Questa Conferenza fu motivo scatenante della Terza Aliyah, ovvero della terza grande ondata migratoria ebraica (saranno 7 le Aliyah, con l'ultima conclusasi nel 1950, a seguito dell'instaurazione del comunismo negli Stati dell'Est Europa) (Alroey, 2015).

Sull'onda di questi eventi, varie organizzazioni cominciarono ad impegnarsi nella costruzione delle istituzioni necessarie al nuovo Stato ebraico: in maniera più moderata l'Haganah ("La Difesa"), costituita dall'Agenzia Ebraica (Organizzazione sionista, originariamente istituita nel 1923 per rappresentare la comunità ebraica in

Palestina nell'epoca precedente il governo mandatario), che diverrà poi l'attuale Israel Defence Forces (IDF) (Roislien, 2013) e da cui sorgerà anche la prima brigata combattente sotto un vessillo con la Stella di David cioè la Brigata Ebraica che partecipò alla Resistenza italiana sotto il comando britannico. In maniera più violenta, tanto da essere considerate organizzazioni terroristiche dai britannici, il Lehi ("Combattenti per la Libertà d'Israele" conosciuto come Banda Stern) e l'Irgun ("Organizzazione Militare Nazionale") (Bowyer Bell, 1977). Tutte e tre iniziarono ad agire a vari livelli per la realizzazione del progetto sionista: a proposito del sionismo, esso è un'ideologia politica il cui fine è l'affermazione del diritto alla autodeterminazione del popolo ebraico e il supporto a uno Stato ebraico in quella regione che, dal Tanakh e dalla Bibbia, è definita: "Terra di Israele" (Marzano, 2017). Queste forze cominciarono a organizzarsi, da un punto di vista militare, dopo i Moti in Palestina del 1929, creando i presupposti del vantaggio militare strategico che caratterizzerà Israele per tutta la sua Storia.

Dalla parte opposta, il Gran Mufti di Gerusalemme Amin al-Husseini aveva le medesime aspirazioni, la creazione di uno Stato palestinese che comprendesse l'intero territorio della Palestina: islamista radicale, aderì all'organizzazione dei Fratelli Musulmani nell'anno della sua nascita, il 1928. Dal 1936-1939 fu riferimento durante la Grande Rivolta Araba contro l'immigrazione ebraica in Palestina che portò a diversi attacchi a quartieri e kibbutz ebraici, oltre che scontri con i contingenti britannici (Mattar, 1988). In seguito a questi eventi i britannici emisero il Terzo Libro Bianco, una Legge che prevedeva una forte limitazione dell'immigrazione ebraica in Palestina.

Questa volta la reazione fu ebraica: l'Haganah si adoperò per favorire e organizzare l'immigrazione illegale ebraica e per organizzare manifestazioni contro gli occupanti inglesi, il Lehi e l'Irgun reagirono in maniera ancora più violenta, attaccando militarmente le postazioni britanniche. Subito dopo questi eventi il Gran Mufti di Gerusalemme rafforzò e ufficializzò la sua alleanza con le forze fasciste e naziste della Seconda Guerra Mondiale dichiarando, il 10 maggio 1941, Jihad contro i britannici: esso sperava che Hitler avrebbe potuto portare la "soluzione finale" della questione ebraica anche in Palestina, favorendo la nascita di uno Stato palestinese grazie al genocidio ebraico (Fabei, 2003).

Occorre dire che anche il Lehi, che aspirava alla creazione di uno Stato totalitario ebraico e di cui fu comandante anche Yitzhak Shamir, poi divenuto Presidente israeliano per due volte, propose un'alleanza alla Germania nazista: la necessità di Hitler di sfollare gli ebrei dall'Europa sarebbe potuta divenire compatibile con l'idea di una ricollocazione della popolazione ebraica in Palestina a discapito, questa volta, della popolazione araba (Sasson, 2007). Nonostante ciò, solo l'alleanza fra il Gran Mufti e le forze nazi-fasciste si concretizzò realmente, con la costituzione del "Gruppo Formazione A" del Regio Esercito Italiano e della

13° Waffen-Gebirgs-Division delle SS “Handschar” (Fabei, 2003).

Fra la fine della Seconda Guerra Mondiale e la Risoluzione ONU del 1948 che ha sancì la divisione della Palestina fra i due Stati, uno ebraico e uno arabo, il Lehi e l’Irgun intensificarono le loro attività terroristiche: a novembre del 1944 il Lehi uccise Lord Moyne, esponente del Governo britannico a Il Cairo, azione ritenuta uno schiaffo a Churchill. Nel 1946 Irgun e Lehi attuarono un attentato al King David Hotel di Gerusalemme, provocando 91 morti di varie nazionalità. Il 31 ottobre dello stesso anno i due gruppi attaccarono l’Ambasciata Britannica a Roma, provocando due vittime italiane. Nell’aprile del 1948 i due gruppi attaccarono il villaggio di Deir Yassin a ovest di Gerusalemme, le vittime saranno 100, i superstiti abbandoneranno l’insediamento.

Il 29 novembre 1947, il Piano di partizione della Palestina elaborato dall’UNSCOP fu approvato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a New York. La risoluzione 181 sancì la spartizione della Palestina: attribuì il 56,47 % del territorio a 500.000 ebrei e 325.000 arabi, il 43,53 % del territorio a 807.000 arabi e 10.000 ebrei, la tutela internazionale su Gerusalemme con circa 100.000 ebrei e 105.000 arabi, prescrizioni e diritti vari. La gran maggioranza degli arabi che vivevano in Palestina e la totalità degli Stati arabi già indipendenti respinsero il Piano. Essi rifiutarono qualsiasi divisione della Palestina mandataria, affermando il diritto alla sovranità della popolazione araba sul Paese intero.

La maggioranza degli ebrei di Palestina accettò la partizione. Vi fu, però, una forte opposizione da parte dei nazionalisti più accesi. L’Irgun e il Lehi criticarono vigorosamente sia la partizione sia il controllo internazionale su Gerusalemme. La maggioranza degli ebrei sionisti si rallegrò tuttavia del fatto che si sarebbe ottenuta la nascita di un loro Stato indipendente. Il 14 maggio del 1948 venne dichiarata unilateralmente la nascita dello Stato di Israele e il giorno seguente le truppe britanniche si ritirarono definitivamente dai territori del Mandato. Il 17 settembre 1948 venne assassinato il mediatore delle Nazioni Unite, lo svedese conte Folke Bernadotte, che aveva il compito di mediare il futuro assetto politico e territoriale della regione (Marton, 1994). Sia il Lehi che l’Irgun si sciolsero in brevissimo tempo dopo l’indipendenza, andandosi a integrare nell’Haganah, che costituì le attuali IDF.

Da allora, i confini stabiliti nella Risoluzione del 1948 saranno ridisegnati dalle guerre arabo israeliane (1948-49, 1956, 1967, 1973), nonché dalle conseguenze di una ulteriore Risoluzione dell’Onu, quella del 1967, senza mai che si arrivasse effettivamente all’indipendenza di uno Stato palestinese. La questione dei coloni e le ambizioni di vittoria assoluta, da ambo le parti, hanno inasprito progressivamente i rapporti fra israeliani e palestinesi, fino a sfociare nelle tre Intifada (delle pietre, di Al Aqsa, dei coltelli) e, infine, nell’attacco del 7 ottobre 2023.

2. La soluzione a uno Stato e la soluzione a due Stati

Ritornando alle soluzioni a uno e a due Stati, le posizioni politiche si sono ammorbidite solo in parte durante i decenni: le forze riferibili alla tradizione del sionismo socialista (caratterizzato dall'idea che uno Stato ebraico potesse essere creato tramite gli sforzi della classe operaia ebraica che avrebbe dovuto insediarsi in Palestina e fondare una società ebraica e progressista, con kibbutzim e moshavim rurali e un proletariato urbano ebraico) (Hess, 1962) che hanno governato Israele nei primi decenni della sua Storia, sono tendenti a una soluzione a due Stati che possa permettere a Israele di superare definitivamente i problemi di sicurezza che ne hanno caratterizzato l'esistenza. Le forze riferibili alla tradizione del sionismo revisionista (da cui derivavano il Lehi, l'Irgun, caratterizzate per l'adesione a idee di destra in parte influenzate dal fascismo a cavallo tra gli anni '30 e '40 del Novecento) (Smith, 2017), sono ancora attaccate, più o meno esplicitamente, a quella idea di "Grande Israele" ben riassunta da quanto dichiarato dal Comandante del Lehi e futuro fondatore del Likud, Menachem Begin, all'indomani della Risoluzione ONU del 1948: «La divisione della Palestina è illegale. Non sarà mai riconosciuta. La Grande Israele sarà ristabilita per il popolo di Israele. Tutta. E per sempre».

Allo stesso modo, si è assistito un progressivo ammorbidimento delle posizioni palestinesi sulla questione, nonostante la spaccatura relativa alle due possibili soluzioni sia evidente, da un punto di vista geografico, nei territori palestinesi: mentre Fatah, forza politica ad ispirazione laica e socialista alla guida dell'Autorità Nazionale Palestinese e al governo della Cis-Giordania, persegue i negoziati necessari a creare i presupposti per la soluzione a due Stati (Pappé, 2014), Hamas, forza islamista radicale con appoggio di fazioni minori di ispirazione islamista o marxista, persegue la soluzione a uno Stato, in questo caso arabo, islamico e governato da un Califfato con capitale Gerusalemme, con conseguenza ovvia, la necessità dell'esodo ebraico dalla Palestina (Caridi, 2023).

Ebbene, i movimenti di solidarietà che si sono sviluppati in Occidente hanno radice anch'essi in queste differenti posizioni politiche: le frange più morbide di questi movimenti e con tendenze laiche e democratiche, manifestano l'idea di una soluzione definitiva che possa garantire l'autodeterminazione e l'indipendenza dei due popoli all'interno, però, di confini ormai difficilmente individuabili e mai comunemente accettati fra le parti (problema alla base della mai avvenuta dichiarazione d'indipendenza palestinese). Le frange più estreme, invece, sono ancora tendenti all'idea di illegittimità totale delle pretese altrui. Alcune piazze pro palestinesi esternano slogan come: "from river to the sea" che significa "dal mare (Mediterraneo) al fiume (Giordano)" il che palesa un'ambizione territoriale palestinese che comprende tutto il territorio della regione, compreso quello israeliano e a maggioranza ebraica. Ciò deriva dall'idea dello Stato d'Israele come entità illegittima, creata ad hoc in Palestina tramite l'immigrazione ebraica su territori spettanti di diritto ai palestinesi, tanto più perché Terra Santa che, secondo forze come Hamas, deve essere governata secondo le regole dettate dall'Islam.

Infine è ultimamente in voga, nel dibattito mediatico, il termine “antisionismo”. Tale termine risulta piuttosto ambiguo: se l’antisionismo si sostanzia nell’idea di voler contrastare un ulteriore espansionismo ebraico nei territori storicamente palestinesi, al fine di tutelare e favorire la possibilità della nascita di uno Stato palestinese, allora esso si può inquadrare in una semplice forma di anti-colonialismo o anti-imperialismo moderno. Se invece, attraverso un’interpretazione letterale, per antisionismo si intende l’opposizione all’idea della creazione di uno Stato ebraico con una conseguente delegittimazione di esso, delle sue istituzioni e di tutti i suoi cittadini (coloni o non), allora non ci si può esimere dal constatare che l’antisionismo così inteso rappresenta una mera forma di antisemitismo.

3. I movimenti pro Palestina in Italia

Se spesso, da un punto di vista meramente geografico, la totalità delle forze politiche, delle sigle di solidarietà e delle varie rappresentanze condividono gli stessi luoghi in occasione delle mobilitazioni pro Palestina, la divisione fra di esse sta, invece, nei contenuti e nelle rivendicazioni. Come si accennava in precedenza, queste posizioni e la loro esposizione, più o meno esplicita a livello comunicativo, sottendono la vicinanza delle singole sigle alle idee delle diverse forze politiche palestinesi.

Appare chiaro che buona parte della sinistra ricalchi posizioni che riportano alla soluzione a due Stati, soprattutto in relazione alle forze partitiche e maggiormente di massa, forze che condannano in maniera chiara ed esplicita i fatti del 7 ottobre (che Fatah ha definito “un pretesto per Israele” nonché “forma di avventurismo” con cui Hamas avrebbe messo a rischio tutta la popolazione palestinese). Vi sono una serie di sigle che, invece, rappresentano le tendenze presenti nelle altre fazioni palestinesi. Quindi, mentre la massa sembra propendere per posizioni più democratiche e conciliative, rappresentate anche in Italia da Fatah e dalla sua rappresentanza, i collettivi della sinistra radicale e antagonista, o almeno una parte di essi, sembrerebbero propendere a posizioni politiche più estreme e che, tutt’oggi, pongono ancora il dubbio sulla legittimità dell’esistenza stessa dello Stato di Israele. Queste sigle, nell’organizzazione delle mobilitazioni di solidarietà, si coordinano con sigle di palestinesi in Italia che sembrerebbero ricalcare posizioni riferibili alla soluzione a uno Stato, solo palestinese in questo caso. Infatti, se l’elemento dell’opposizione al “genocidio” subito durante questo conflitto dai palestinesi è sempre presente e condiviso, ci sono specifiche osservazioni di alcune forze che sembrerebbero ricalcare la propaganda degli organi politici di Gaza, in mano ad Hamas (e di cui il leader Yahya Sinwar ha recentemente affermato che le morti civili “sono un sacrificio necessario”).

In tal senso, diverse sigle di studenti e cittadini palestinesi in Italia sembrerebbero aver creato un fronte comune in grado di indirizzare i contenuti delle manifestazioni di solidarietà sulla base di contenuti piuttosto

radicali ed ispirati, probabilmente, alla propaganda di Hamas (o, almeno, delle forze ad essa alleate): innanzitutto il massacro del 7 ottobre viene presentato come una legittima operazione militare (l'operazione "Alluvione di Al Aqsa") di successo, si nega qualsiasi addebito di abusi contro i civili e si equiparano militari e coloni quali bersagli legittimi; viene negato qualsiasi successo militare di Israele, nonostante quasi tutti i battaglioni di Hamas nella Striscia di Gaza siano stati disarticolati; viene affermata l'incapacità di Israele di riuscire a sradicare Hamas; Israele viene accusata di eliminare gli ostaggi israeliani in mano ad Hamas con i bombardamenti, nulla viene affermato riguardo la necessità della loro liberazione; inoltre, viene contestato ad Israele di non avere una strategia a lungo termine, di aver causato una crisi economica al suo interno e di essere in una condizione di isolamento globale; slogan come "dal fiume al mare" tradiscono ambizioni di potere totale sui territori dell'ex Mandato britannico sulla Palestina e l'idea di Israele come Stato illegittimo poiché costruito sull'immigrazione indesiderata prima e sulla colonizzazione poi.

Queste posizioni sembrerebbero celare l'ormai antica contrapposizione fra Fatah, ritenuta collaborazionista e servile nei confronti delle forze di occupazione, e fazioni che si rifanno all'Islam radicale (come Hamas e la Jihad Islamica) o al marxismo (come il Fronte Popolare di Liberazione della Palestina) che non hanno mai rinunciato all'idea di abbattere Israele nella forma in cui è oggi, ovvero quella di Stato ebraico. Infine, queste forze rifiutano la collaborazione con le rappresentanze di Fatah, nonché di convocare esplicitamente manifestazioni e iniziative con esse (inserire i propri simboli in una locandina comune, ad esempio), sempre nella logica della contrapposizione fra forze della "Resistenza" e Fatah, ritenuta troppo asservita alle condizioni imposte da Israele e troppo collaborativa nei suoi confronti.

Conclusioni

L'obiettivo del presente lavoro è stato quello di dimostrare l'esistenza di una Geografia dei movimenti di solidarietà pro Palestina anche in Italia, basata sulle diverse appartenenze politiche e sulle tendenze storiche delle stesse fazioni palestinesi, spesso in conflitto fra loro. Se è pur vero che la necessità della nascita di uno Stato palestinese è stata sancita da due Risoluzioni dell'ONU e che Israele abbia disatteso indicazioni e ordini di numerose organizzazioni internazionali, continuando a perpetuare politiche che incentivano l'ampliamento delle colonie nei territori destinati allo Stato di Palestina (Pappé, 2006), è anche vero che la presenza di forze politiche che continuano a promuovere l'idea di illegittimità totale di Israele e della sua esistenza rappresenta un rischio di sicurezza per lo Stato israeliano e per la sua popolazione. Certamente, mobilitarsi e manifestare per il diritto di un popolo all'autodeterminazione e all'emancipazione è un fatto nobile. Se questo, però, scade nel sostenere le ragioni di un popolo ipotizzando di spazzarne via un altro, allora la nobiltà dell'ideale lascia spazio all'odio. Ritornando ai territori dell'ex Mandato britannico, è forse proprio l'idea di poter agire in totale spregio delle ragioni altrui l'origine del dramma che, ancora oggi, non permette di portare a una risoluzione definitiva della questione israelo-palestinese.

FONTI PRINCIPALI

- G. Alroey, *Two Historiographies: Israeli Historiography and the Mass Jewish Migration to the United States, 1881–1914*, in *The Jewish Quarterly Review*, vol. 105, n. 1, University of Pennsylvania Press, Center for Advanced Judaic Studies, University of Pennsylvania, Philadelphia, 2015.
- J. Bowyer Bell, *Terror out of Zion: Irgun Zvai Leumi, Lehi, and the Palestine Underground, 1929-1949* Avon, New York, 1977.
- C. Brillanti, *Marxismo, questione ebraica, questione palestinese. Il Pci tra Stato ebraico e palestinesi*, in A. Gallia e M. A. Lopez Arandia (a cura di), *Itinerarios de investigación histórica y geográfica*, Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones, Extremadura 2017.
- P. Caridi, *Hamas. Dalla resistenza al regime*, Giangiaco Feltrinelli Editore, Milano, 2023.
- F. Fabei, *Il fascio la svastica e la mezza luna*, Mursia, Milano, 2003.
- G. Formigoni, *Storia della Politica internazionale nell'età contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- M. Hess, *Rome and Jerusalem*, 1862.
- K. Marton, *A Death in Jerusalem*, Pantheon, New York, 1994.
- A. Marzano, *Storia dei sionismi. Lo Stato degli ebrei da Herzl a oggi*, Carocci, Roma, 2017.
- P. Mattar, *The Mufti of Jerusalem*, Columbia University Press, New York, 1988.
- I. Pappè, *La pulizia etnica della Palestina*, Fazi, Roma, 2006.
- I. Pappè, *Storia della Palestina moderna. Una terra, due popoli*, Einaudi, Torino, 2014.
- H. E. Roislien, *Religion and Military Conscription: The Case of the Israeli Defense Forces (IDF)*, *Armed Forces & Society* 39, No. 3.
- S. C. D. Smith, *Palestine and the Arab Israeli Conflict. A History with Documents*, Bedford/St. Martin's, Boston, 2017.
- S. Sofer, *Zionism and the Foundations of Israeli Diplomacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Cronache da GEODI

La morsa russa: soft-power, flussi migratori e disinformazione per stringere l'Europa?

Stefano Lovi

PhD student – Università degli studi internazionali di Roma (UNINT)

"The Russian grip: soft-power, migratory flows and soft power to tighten Europe?"

Abstract

Relations between the EU and Russia have been deteriorating since 2014 due to the annexation of Crimea, support for separatist groups in eastern Ukraine, destabilization policies in neighboring countries, as well as because of perpetual ongoing disinformation campaigns. The issue of Ukraine has, of course, ratcheted up tensions between the West and Russia, but it would be foolish to believe that the Kremlin's moves are aimed only at the frontline with Kiev, or, even worse, limited to the countries of the former Soviet bloc. Analyzing the context involving the borders of Europe, it becomes clear that Russian influence is increasing exponentially from the south of the Sahel to Tbilisi, both through soft-power techniques, including weighing in on migratory flows, and through soft-power techniques, disinformation and geopolitical agreements.

1. Incremento della presenza russa nel continente africano

Il 17 maggio, i ministri degli Esteri di Burkina Faso, Mali e Niger si sono incontrati a Niamey per discutere la formazione di una confederazione nell'ambito dell'Alleanza dei Paesi del Sahel (AES)[1]. L'accordo tra i paesi del Sahel avviene con il patrocinio russo e il supporto cinese, riflettendo l'influenza crescente delle due potenze nel continente, che coinvolge anche il controllo dei flussi migratori verso l'Europa attraverso il Sahel.

Questo accordo ha ricevuto poca attenzione dai media italiani, mentre è stato ampiamente riportato dall'African Initiative, un'agenzia russa di informazione attiva nella regione. Secondo Le Monde, tale agenzia detiene il ruolo di veicolo della propaganda russa in Africa, soprattutto dopo la morte di Evgenij Prigozhin e la riorganizzazione del gruppo Wagner sotto la guida di Viktor Lukovenko[2], presentandosi come una fonte di notizie imparziale sugli eventi africani, con un focus centrale sull'eredità neocoloniale e sull'attività russa nel continente.

Riguardo ai paesi del Nord Africa, verso la metà di maggio, fonti statunitensi hanno affermato di aver avvistato velivoli russi che atterravano nell'aeroporto di Djerba, isola tunisina vicina al confine con la Libia[3]. La Tunisia sta affrontando una crescente pressione migratoria dal Sahel con diverse proteste nei villaggi, contro cui il presidente Kais Saïed, che promette misure severe contro la migrazione irregolare, adotta una retorica populista, promettendo di scongiurare lo "snaturamento" della società tunisina dovuto all'immigrazione subsahariana. Dopo aver portato una certa stabilità al paese post-Fratellanza musulmana, l'attuale leadership sembra in difficoltà.

La soluzione più intuitiva per ridurre la pressione migratoria sulla Tunisia sembrerebbe essere la deviazione dei flussi verso ovest, attraverso il Marocco, il che spiegherebbe l'aumento significativo della migrazione verso la Spagna, specialmente attraverso le Canarie, e la conseguente riduzione del flusso verso l'Italia. In questo

[1] Africa: ministri degli Esteri delle giunte di Mali, Niger e Burkina Faso riuniti a Niamey, Agenzia Nova, 17 maggio 2024, consultabile su: <https://www.agenzianova.com/a/66477142119578.52913703/5248045/2024-05-17/africa-ministri-degli-esteri-delle-giunte-di-mali-niger-e-burkina-faso-riuniti-a-niamey>.

[2] Cronaca di un'esecuzione. Precipita il jet di Prigozhin, il mistero sulla sorte, poi i russi annunciano: "È morto, identificato il corpo", Huffington Post, 24 agosto 2023, consultabile su: https://www.huffingtonpost.it/esteri/2023/08/23/news/precipita_aereo_privato_in_russia_con_10_person_e_a_bordo_prigozhin_nella_lista_dei_passeggeri-13193924/.

[3] P. Mastrolilli, Aerei militari russi in Tunisia, allarme Usa: "Mosca si espande". Effetto migranti, timori per il governo Meloni, La Repubblica, 19 maggio 2024, consultabile su: https://www.repubblica.it/esteri/2024/05/19/news/aerei_militari_russi_tunisia_allarme_usa_migranti_saied_timori_governo_meloni-423030975/.

scenario, non è da escludere la volontà di Saïed di ottenere un sostegno russo, come testimonierebbe l'arrivo di esperti militari russi, con relativi supporti tecnologici e logistici, dopo la cacciata dei francesi e degli americani dal Sahel[4]. Notizia che è stata presa con giubilo dai media russi divenuti famosi per essere notoriamente etichettati come vettori di disinformazione, tra cui Sputnik News[5]. Non sono da ignorare in merito gli sforzi del governo Meloni, il quale sta lavorando attivamente sul fronte tunisino, ma senza il supporto militare non si può sperare di avere la stessa influenza russa nell'area, da cui non può che conseguire un ruolo di secondo piano.

Nelle ultime settimane, anche la Libia è stata particolarmente sotto i riflettori internazionali per via dell'aumento del coinvolgimento russo in Cirenaica, come testimonia la visita del 31 maggio a Bengasi di Yevkurov, viceministro della Difesa russo, accolto da Khaled Haftar[6]. Mosca, grazie agli accordi presi con la famiglia Haftar, intende usare la Libia orientale come hub logistico-tattico per spingere la strategia dell'Afrika Corp, un surrogato della Wagner Group sotto la gestione del ministero della Difesa dopo la morte di Prigozhin. Il sostegno diplomatico-militare che fornisce Mosca è legato anche a un interesse determinato dalla dimensione portuale, dal momento che vi è un forte interesse nei confronti di Tobruk, che diventerebbe un ulteriore scalo in acque profonde nel mezzo del Mediterraneo, dopo Tartus in Siria.

A conferma di ciò, un funzionario del dipartimento di Stato ha confermato le informazioni pubblicate recentemente dal progetto investigativo All Eyes On Wagner (Aeow), secondo cui la Russia sta utilizzando la Libia come base logistica e geopolitica per rafforzare la propria presenza in Africa, con operazioni che includono la destabilizzazione di regioni come il Sahel[7]. Secondo Aeow, attualmente ci sono 1.800 soldati del Corpo Africano russo dislocati tra Cirenaica e Fezzan, evidenziando una forte disattenzione da parte di Stati Uniti e Unione Europea[8].

[4] G. Audiello, Niger e Ciad hanno iniziato ad espellere le truppe USA dal proprio territorio, L'Indipendente, 4 giugno 2024, consultabile su: <https://www.lindipendente.online/2024/04/30/niger-e-ciad-hanno-iniziato-ad-espellere-le-truppe-usa-dal-proprio-territorio/>.

[5] I. DeMartino, US, France, Fleeing to Last Bastion of "Françafrique", Sputnik International, 4 maggio 2024, consultabile su: <https://sputnikglobe.com/20240504/us-france-fleeing-to-last-bastion-of-franafrique-1118248131.html>.

[6] E. Rossi, Tornano le potenze in Libia. Dopo la Russia, ecco la Cina, Formiche, 1 giugno 2024, consultabile su: <https://formiche.net/2024/06/tornano-le-potenze-in-libia-dopo-la-russia-ecco-la-cina/#content>.

[7] Il dipartimento di Stato Usa a Nova: "La Russia usa la Libia per destabilizzare il Sahel e l'Africa", Agenzia Nova, 17 maggio 2024, consultabile su: <https://www.agenzianova.com/news/il-dipartimento-di-stato-usa-a-nova-la-russia-usa-la-libia-come-piattaforma-per-destabilizzare-il-sahel-e-lafrica/>.

[8] E. Rossi, La Russia in Libia mira all'Africa (e all'Occidente). Conversazione con Collombier, Formiche, 19 maggio 2024, consultabile su: <https://formiche.net/2024/05/la-russia-in-libia-mira-allafrica-e-alloccidente-conversazione-con-collombier/?amp>.

2. Sul versante euro-asiatico

Per quanto concerne l'alleanza russo-cinese, il 17 maggio si è conclusa la visita di Putin in Cina, durante la quale il presidente russo ha dichiarato che il partenariato tra Mosca e Pechino è «inscindibile»[9]. La Russia ha affermato di supportare la localizzazione di aziende cinesi sul suo territorio, ottenendo in cambio il sostegno cinese sulla questione ucraina, a condizione che venga accettato un percorso di stabilizzazione e pacificazione. Poco dopo, Putin ha affermato che l'offensiva nella regione di Kharkiv mira a creare una “zona cuscinetto” per proteggere i confini russi dagli attacchi ucraini, senza piani di occupare la città.

Il 3 giugno, il presidente del Parlamento georgiano, Shalva Papuashvili, ha firmato il provvedimento sulla cosiddetta «legge russa», nonostante le massicce manifestazioni di protesta che ne chiedevano il ritiro, dopo che la legge era stata definitivamente adottata dal Parlamento il 28 maggio, quando i deputati del partito Sogno Georgiano, che detengono la maggioranza, sono riusciti a ribaltare il veto posto dalla presidente filoccidentale Salome Zurbishvili[10].

La normativa, ispirata a una misura repressiva in vigore da oltre 10 anni in Russia, prevede che le Ong e gli organi di stampa che ricevono più del 20% dei loro finanziamenti dall'estero si registrino come entità che servono gli interessi di una potenza straniera e si sottopongano a rigidi controlli[11]. Diversi oppositori e Ong hanno annunciato l'intenzione di impugnare la decisione davanti alla Corte costituzionale, ma, essendo anch'essa a maggioranza del partito Sogno Georgiano, le possibilità che il ricorso venga accolto sono irrisorie. Dall'inizio della guerra in Ucraina nel febbraio 2022, il partito di governo in Georgia ha moltiplicato le iniziative che fanno pensare a un riposizionamento di Tbilisi nell'orbita di Mosca.

La pressione russa coinvolge anche la striscia di terra della Transnistria, stato non riconosciuto internazionalmente, incastrata tra Ucraina e Romania. Il 28 febbraio, i deputati locali della Repubblica

[9] Patto d'acciaio. Xi e Putin. “Russia e Cina garantiscono la pace”, Huffington Post, 16 maggio 2024, consultabile su: https://www.huffingtonpost.it/esteri/2024/05/16/news/patto_dacciaio-15889623/.

[10] M. Allevato, Entra in vigore in Georgia la cosiddetta “legge russa”, AGI, 3 giugno 2024, consultabile su: <https://www.agi.it/estero/news/2024-06-03/georgia-approvata-legge-russa-proteste-1605/#:~:text=La%20normativa%2C%20ispirata%20a%20una,sì%20sottopongano%20a%20rigidi%20controlli.>

[11] «In Russia, la legge sugli “agenti stranieri” indica tutte le organizzazioni o gli individui che Mosca ritiene impegnati in attività politiche con il sostegno di Paesi stranieri. Questa definizione comprende anche ONG, testate giornalistiche, blog che ricevono finanziamenti internazionali o riportano notizie dall'estero. Tale legge, secondo la CEDU (application n. 9988/13) viola i diritti umani, creando incoerenza e incertezza nel sistema». V. Nicolò, La legge della Georgia sugli “agenti stranieri”. Tbilisi simile a Mosca (ma in piazza si invoca Bruxelles), GEODI, 15 maggio 2024, consultabile su: <https://geodi.unint.eu/?p=3923>.

Moldava della Transnistria si sono riuniti in un congresso generale a Tiraspol, per chiedere alla Russia protezione di fronte alle «crescenti pressioni in atto da parte della Moldova nei confronti dei cittadini transnistriani», seguendo uno spartito di guerra ibrida già visto nel caso dell’annessione della Crimea[12].

In risposta all’appello, il Ministero degli Affari Esteri russo ha riferito che la tutela degli interessi dei residenti della Transnistria e dei “compatrioti” russi sia una delle priorità della Russia e ha promesso di considerare attentamente le richieste della Transnistria, mentre il vicepresidente della Commissione per gli affari internazionali della Duma di Stato russa, Alexei Chepa, ha sottolineato che gli appelli della Transnistria alla Russia implicano assistenza economica e che attualmente non si parli di assistenza militare[13].

Seppur, come ritengono molti esperti, le preoccupazioni relative a una possibile annessione russa della Transnistria sembrano essere infondate per diverse ragioni, non si può escludere che Mosca ne riconosca l’indipendenza per aggravare la situazione al confine con la Moldavia, dove entro fine anno si terranno non solo le presidenziali ma anche un referendum per il processo di adesione all’UE, dove gli oppositori di Maia Sandu sperano di sostituirla con un presidente più favorevole al Cremlino[14]. In questo quadro, la Russia sta esercitando una pressione sull’Europa da est, partendo da Tbilisi fino ad arrivare a Bratislava[15], passando per la Moldavia e l’Ungheria.

3. Dezinformatsiya e minacce dell’informazione

Infine, si aggiunge l’offensiva operata dalla gigantesca macchina della disinformazione di matrice russa, la quale usa tematiche suscettibili di narrazioni fuorvianti e faziose, come in materia di migrazioni. Come si legge in uno studio del 2017 sugli effetti politici delle fake news, della disinformazione e delle teorie del complotto legate all’immigrazione, «il tema della migrazione ha anche un significato geopolitico. Viene sfruttato e

[12] C. Bettiol, Cosa sta succedendo in Transnistria e cosa farà Putin, Valigia Blu, 1 marzo 2024, consultabile su: <https://www.valigiablu.it/transnistria-putin-russia-cosa-sta-succedendo/>.

[13] A. Evans, R. Bailey, G. Mappes, K. Hird e F. W. Kagan, Russian Offensive Campaign Assessment, Institute for the Study of War, 28 febbraio 2024, consultabile su: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-february-28-2024>.

[14] B. Dubow, Moldova’s EU Referendum Will Sort the Sheep From the Goats, Cepa, 25 gennaio 2024, consultabile su: <https://cepa.org/article/moldovas-eu-referendum-will-sort-the-sheep-from-the-goats/>.

[15] In Slovacchia, oltre al Premier filorusso e nazionalista Fico, è stato eletto ad aprile come Presidente per i prossimi cinque anni Peter Pellegrini, il quale rafforza ulteriormente la linea filorusa e anti-UE del paese. G. Barbati, Slovacchia, Pellegrini presidente rafforza la linea pro Russia e anti-Ue di Fico, Euro News, 8 aprile 2024, consultabile su: <https://it.euronews.com/2024/04/08/slovacchia-pellegrini-presidente-rafforza-la-linea-pro-russia-e-anti-ue-di-fico>.

utilizzato dalla propaganda anti-immigrazione e filorussa per sostenere gli obiettivi geopolitici del Cremlino. I media di propaganda filorussi sono in gran parte responsabili della diffusione di notizie false relative all'immigrazione, che si adattano al modello della propaganda anti-immigrazione in generale e rappresentano in particolare gli interessi russi. Il tema della migrazione è adatto a sconvolgere l'Europa unita e minare la fiducia dei cittadini europei nelle istituzioni europee, ragion per cui il regime di Putin utilizza i suoi mezzi di propaganda per sostenere le narrazioni filorusse e le forze politiche populiste anti-UE»[16].

Negli ultimi anni, la Russia ha ampliato silenziosamente e pesantemente le sue attività nel Sud del mondo, ottenendo risultati preoccupanti, utilizzando a lungo le operazioni di informazione come uno dei principali strumenti della sua politica estera, ma solo dopo l'annessione della Crimea nel 2014 l'Occidente ha iniziato a comprendere appieno i suoi sforzi per modellare l'opinione pubblica. Dopo anni di risposte inadeguate, l'invasione dell'Ucraina nel 2022 ha finalmente portato i principali funzionari occidentali a riconoscere l'importanza della guerra dell'informazione russa. A tal proposito, l'Alto Rappresentante dell'UE Josep Borrell ha dichiarato che la lotta contro la disinformazione russa è una delle principali priorità dell'UE[17].

L'Africa rappresenta un buon esempio della crescente presenza russa. Oltre alla crescente presenza fisica russa nel continente, di cui abbiamo già parlato precedentemente, sono in costante crescita le operazioni di disinformazione. La Russia è riuscita a sfruttare abilmente i risentimenti post-coloniali, specialmente verso i francesi nel Sahel francofono e nell'Africa centrale, posizionandosi come un'alternativa all'Occidente e un alleato naturale dei paesi africani nella loro lotta anticoloniale[18].

Di conseguenza, si registra un sostegno senza precedenti al Cremlino in diversi stati africani. Questo è evidente nelle richieste dei cittadini del Burkina Faso per un intervento russo nel paese, e nelle richieste del Niger di sostituire i legami con la Francia con un partenariato russo[19]. A dimostrazione del crescente

[16] A. Juhász e P. Szicherle, *The political effects of migration-related fake news, disinformation and conspiracy theories in Europe*, Political Capital Policy Research and Consulting Institute, Budapest, 2017, consultabile su: https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES_PC_FakeNewsMigrationStudy_EN_20170607.pdf.

[17] EEAS Press Team, *Disinformation: Opening speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EEAS Conference on Foreign Information Manipulation and Interference*, European External Action Service, 7 febbraio 2023, consultabile su: https://www.eeas.europa.eu/eeas/disinformation-opening-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-eeas-conference_en.

[18] D. Presl, *Russia is Winning the Global Information War*, Royal United Services Institute (RUSI), 7 maggio 2024, consultabile su: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russia-winning-global-information-war>.

[19] *What Role Did Russia Play in Burkina Faso's Coup?*, Voice of America, 18 ottobre 2022, consultabile su: <https://www.voaffrica.com/a/what-role-did-russia-play-in-burkina-faso-coup-/6795386.html>.

prestigio della Russia in Africa e dell'efficacia delle sue operazioni di informazione, nel marzo 2022, 26 paesi africani si sono rifiutati di sostenere una risoluzione delle Nazioni Unite che condannava l'invasione russa dell'Ucraina[20].

Ma la Russia sta ottenendo risultati simili e successi informativi anche in Medio Oriente. Grazie alla sua presenza in Siria, ha investito da anni nella creazione di piattaforme rivolte al pubblico arabo e ha utilizzato attivamente la disinformazione per promuovere i propri interessi. Ad esempio, ha avviato campagne di disinformazione per deviare la responsabilità degli attacchi chimici in Siria dal regime siriano all'Occidente o alle Ong. RT Arabic, la filiale in lingua araba di Russia Today, è uno dei siti di notizie più popolari nella regione con ben 15 milioni di visualizzazioni mensili, dietro solo ad Al-Jazeera e Al-Arabiya[21].

La significativa presenza online di RT Arabic, che pubblica spesso contenuti a una velocità due o tre volte superiore a quella di Al-Jazeera o della BBC, significa che la propaganda pro-Cremlino viene trasmessa direttamente alle generazioni più giovani nel mondo di lingua araba[22]. Secondo l'Arab Youth Survey 2022, quasi un terzo (31%) dei giovani arabi, compresi tra i 18 e i 24 anni, attribuisce la colpa della guerra in Ucraina agli Stati Uniti e alla NATO, con solo il 18% che incolpa la Russia[23].

Conclusioni

L'Unione Europea è emersa e si è sviluppata in un contesto geopoliticamente protetto dalla grande mano statunitense, ma, con il crollo del comunismo e la fine della Guerra Fredda, si è generata un'atmosfera di opportunità per l'Europa, permettendole una maggiore attenzione alla costruzione di una cooperazione politica ed economica più stretta tra gli Stati membri. A ciò si aggiunse la diminuzione delle tensioni belliche, da cui derivò l'illusione di un'epoca di stabilità e pace per l'Europa. Tuttavia, la caduta del muro tra Est e Ovest, che permise all'UE di crescere, al contempo la espose a nuove sfide geopolitiche, specialmente in seguito alla fine del dominio unipolare statunitense. Come scrive il Professore *Ciro Sbailò* in un suo articolo

[20] R. Matheka, Clientelism makes a mockery of nonaligned policy claims, Geopolitical Intelligence Services AG, 13 settembre 2023, consultabile su: <https://www.gisreportsonline.com/r/nonaligned/>.

[21] Dati presi da Similar Web, consultabile su: <https://www.similarweb.com/website/arabic.rt.com/#traffic>.

[22] Russia is waging a disinformation war in the Middle East, Politico, 7 aprile 2023, consultabile su: <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-sputnik-rt-russia-is-waging-a-disinformation-war-in-the-middle-east/>.

[23] A. Borshchevskaya, Russia's Disinformation Machine Has a Middle East Advantage, Foreign Policy, 23 marzo 2023, consultabile su: <https://foreignpolicy.com/2023/03/23/russia-ukraine-war-disinformation-middle-east-rt-sputnik-arabic/>.

Charting a New Course, Arab Youth Survey 2022, 14° edizione annuale, consultabile su: https://arabyouthsurvey.com/wp-content/uploads/whitepaper/AYS-2022-WP_English_FINAL.pdf.

sull'Huffington Post: «Il teorema dell'integrazione europea si basava sul postulato che comunque l'occidentalizzazione globale avrebbe portato alla diffusione globale della democrazia. Le questioni relative alla sicurezza e alla difesa, alla possibilità di una guerra, erano praticamente ignorate. La teoria kantiana della pace universale trovava la sua sintesi post-moderna nella tesi secondo cui «due Paesi dove c'è McDonalds non si faranno mai la guerra». Infatti, oggi abbiamo a che fare con l'alternativa islamica, nelle sue varie e tra loro conflittuali versioni, con il globalismo "etico" cinese e il neo-zarismo putiniano. Per non parlare dei sovranismi domestici, che vorrebbero una de-occidentalizzazione dell'Europa. È molto probabile che il grande problema dei decenni a venire sarà non tanto il cosiddetto "tramonto dell'Occidente", ma la deriva entropica dei regimi autoritari. Questo carica l'allarme di Macron di un significato ancora più drammatico, perché la storia insegna che quelle derive possono portare a tragedie immani»[24].

Sfruttando le rimostranze storiche e la disillusione verso le politiche occidentali, la Russia sta modellando le percezioni pubbliche di paesi esteri a proprio favore, grazie ad anni di investimenti significativi. L'Occidente, invece, non ha risposto in modo adeguato: nonostante iniziative come il Global Engagement Center[25] degli Stati Uniti e i finanziamenti dell'UE nel Sahel, gli sforzi restano limitati[26].

In parole povere, l'Europa, anche se fatica a comprenderlo, è un animale nato in cattività che, pur essendo nato con gli artigli, deve ancora imparare ad usarli. E deve sbrigarsi a farlo, se vuole adattarsi in un contesto in costante evoluzione che, per la legge darwiniana, può premiare solo chi sa adattarsi.

[24] C. Sbaìlò, Sahel e Tunisia, Georgia e Moldavia. Come la Russia stringe l'Europa in una morsa, Huffington Post, 20 maggio 2024, consultabile su: https://www.huffingtonpost.it/dossier/elezioni-europee-2024/2024/05/20/news/europa_nella_morsa-15929526/.

[25] Una piccola agenzia, con uno staff regolare di 125 persone, molte delle quali appaltatori, e un budget di 61 milioni di dollari, il centro coordina gli sforzi di tutto il governo per rintracciare e smascherare la propaganda e la disinformazione provenienti da Russia, Cina e altri competitori. S. L. Myers, State Dept.'s Fight Against Disinformation Comes Under Attack, New York Times, 14 dicembre 2023, consultabile su: <https://www.nytimes.com/2023/12/14/technology/state-department-disinformation-criticism.html>.

[26] B. Fox, EU must win "battle of narratives" with Russia to retain African influence, Euractiv, 12 luglio 2023, consultabile su: <https://www.euractiv.com/section/africa/news/eu-must-win-battle-of-narratives-with-russia-to-retain-african-influence/>.

FONTI PRINCIPALI

B. Akmeşe, *The Artificial Intelligence Dimension of Digital Manipulation Deepfake Videos: The Case of the Ukrainian-Russian People*. *Contemporary Issues of Communication*, 2(2), 2023.

R. Arcos, I. Chiru e C. Ivan, *Routledge Handbook of Disinformation and National Security*, A. E. Venema, chapter 13, *Deepfake Disinformation How Digital Deception and Synthetic Media Threaten National Security*, Routledge, Londra 2023.

D. L. Byman, C. Gao, C. Meserole e V.S. Subrahmanian, *Deepfakes and International Conflict*, *Foreign Policy at Brookings*, The Brookings Institution, Washington 2023.

B. Chensey e D. Citron, *Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security*, *California Law Review*, vol. 107, 2019.

M. Groh, *Detect DeepFakes: How to counteract misinformation created by AI*, MIT Media Lab.

A. Kleemann, *Deepfakes - When we can no longer believe our eyes and ears: Media manipulation in conflict. Challenges and responses*, SWP Comment, No. 52/2023, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlino 2023.

M. McLuhan, *Culture is Our Business*, Ballantine Books, New York 1970.

H. Nasu, *Deepfake Technology in the Age of Information Warfare*, Lieber Institute West Point, 2022.

H. Smith e K. Mansted, *Weaponised Deep Fakes: National Security and Democracy*, Australian Strategic Policy Institute, 2020.

J. Twomey, D. Ching, M.P. Aylett, M. Quayle, C. Linehan, G. Murphy, *Do deepfake videos undermine our epistemic trust? A thematic analysis of tweets that discuss deepfakes in the Russian invasion of Ukraine*, *PLoS ONE* 18(10), 2023.

L. M. Wortzel, *The Chinese People's Liberation Army and Information Warfare*, US Army War College, USAWC Press, 2014.

Mondo migrante



Il fronte migratorio nordafricano: la situazione tunisina un anno dopo il Memorandum con l'UE

Vanni Nicoli

PhD Student – Università degli Studi internazionali di Roma (UNINT)

“The North African migration front: the Tunisian situation one year after the Memorandum with the EU”

Abstract

In July 2023, Tunisia and the European Union signed a Memorandum to strengthen cooperation between the parties and revive a very important political and institutional dialogue on migration. The EU has tried to outsource its borders by promising Tunis economic support in exchange for tighter control over departures from the coasts of the North African country. A year later, the numbers are encouraging, but the lack of a policy for controlling migrants arriving in Tunisia and management of these human flows based only on repression could be a problem for the North African country in the long term and for the EU, in terms of coherence with its values and principles.

1. Il Memorandum UE-Tunisia e l'interesse unionale

La Tunisia ha rappresentato un territorio importante per l'attenzione e gli interessi dell'Unione europea fin dall'inizio e successiva evoluzione delle Primavere arabe. Soprattutto dopo il 2011, anche per il timore che lo Stato nordafricano potesse cadere in una pericolosa e irreversibile spirale di instabilità politica e sociale, l'azione esterna unionale nei confronti di Tunisi è cresciuta in modo significativo.

In particolare, nel marzo 2011, la Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno pubblicato una dichiarazione congiunta relativa al Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa nel Mediterraneo meridionale e, nel maggio dello stesso anno, è stato pubblicato un nuovo documento intitolato "A New Response to a Changing Neighbourhood".

Quest'ultimo atto ha previsto l'impegno europeo a sostenere le aspirazioni dei cittadini nordafricani al cambiamento, presentando questo impegno come un obbligo derivante dall'esperienza giuridica e politica europea in questa materia. Gli impegni assunti in seguito con Tunisi hanno tentato di fronteggiare l'esodo di migliaia di persone in partenza dal Nordafrica (Tunisia e Libia in particolare sono state attenzionate) con mete finali prevalentemente a Malta e in Italia. Successivamente, nel 2014, le parti hanno siglato un partenariato di mobilità con l'obiettivo di facilitare la circolazione delle persone nei territori dell'UE e della Tunisia e promuovere una gestione comune e responsabile dei flussi migratori, semplificando le procedure di concessione dei visti. Con tale accordo, l'UE ha anche deciso di sostenere le autorità tunisine in materia di protezione dei rifugiati e richiedenti asilo e, in linea generale, affrontare al meglio le sfide del Mediterraneo. Questo nuovo impegno politico-diplomatico europeo, sorretto anche dal nuovo corso istituzionale tunisino dopo la presidenza di Ben 'Alī, ha spinto Bruxelles a sostenere i Paesi partner per rafforzare la democrazia e la tutela dei diritti umani, pretendendo da quest'ultimi azioni efficaci per conseguire gli obiettivi unionali in materia di riammissione degli immigrati e gestione delle frontiere[1].

Con riferimento ai rapporti diplomatici con la Tunisia, ricordiamo l'adozione del documento "Consolider le partenariat privilégié UE-Tunisie: priorités stratégiques pour la période 2018-2020". Attraverso la revisione della politica europea di vicinato, tale accordo ha previsto un reciproco impegno a rafforzare negli anni la cooperazione in materia di sicurezza, lotta al terrorismo, migrazione e mobilità. Inoltre, leggiamo che l'ancoraggio all'UE è una strategia appositamente scelta dalla Tunisia, la cui democratizzazione del sistema

[1] Sul modo di in cui l'esternalizzazione delle politiche europee sull'immigrazione ha inciso sui rapporti con la Tunisia, cfr. M. Limam e R. A. Del Sarto, *Periphery under Pressure: Morocco, Tunisia and the European Union's Mobility Partnership on Migration*, in *EUI Working Papers*, n. 75, 2015, p. 9.

politico riveste un interesse strategico anche per Bruxelles. L'accordo, nelle pagine successive, ha previsto la gestione coordinata della migrazione prevedendo l'attuazione di una strategia nazionale tunisina in materia migratoria e la garanzia di una buona governance della migrazione legale mediante un coordinamento con gli Stati membri dell'UE per una migliore integrazione dei migranti nei Paesi di accoglienza. Con riferimento alla sicurezza e al terrorismo, invece, l'Unione europea ha ottenuto l'impegno da parte della Tunisia di attuare una propria strategia globale e multisettoriale di lotta contro il terrorismo e il violento estremismo nazionale al fine di, tra i diversi obiettivi elencati, sostenere l'attuazione della strategia nazionale per la sicurezza delle frontiere. I punti qui evidenziati ci dimostrano come nel dialogo istituzionale con lo stesso Stato (in questo caso la Tunisia), l'UE abbia profondamente cambiato il modo di raggiungere i propri obiettivi, aumentando anche il coinvolgimento dei suoi Paesi membri.

Con riferimento, invece, al Memorandum d'intesa del luglio 2023, dobbiamo partire dalla presenza di cinque pilastri che definiscono la struttura dell'accordo. Questi sono: la stabilità macroeconomica, il commercio e gli investimenti, la transizione energetica verde, i rapporti tra i popoli e la migrazione. Inoltre, nell'accordo si prevede una collaborazione anche nell'individuare e nell'affrontare quelle che sono definite le sfide internazionali comuni. In materia di migrazione, le due parti hanno espresso la loro intenzione di sviluppare un approccio olistico. Entrambe concordano sul nesso tra migrazione e sviluppo che consente di evidenziare i benefici del fenomeno migratorio in termini di crescita sociale e avvicinamento tra i popoli. Tale visione potrebbe essere la chiave per trovare una soluzione alle cause profonde della migrazione irregolare tunisina. A tal proposito, le parti si impegnano a promuovere uno sviluppo sostenibile nelle aree più povere e colpite dall'emigrazione, sostenendo l'empowerment e l'occupabilità delle persone che appartengono alle fasce più vulnerabili attraverso il sostegno alla formazione professionale, all'occupazione e all'iniziativa privata. Sulla migrazione irregolare, il testo del Memorandum cita il fatto che la Tunisia intende presidiare le proprie frontiere garantendo il rispetto dei diritti umani e assicurando un efficace contrasto alle reti criminali dei trafficanti di migranti e di esseri umani. Tali obiettivi necessitano, come previsto dal partenariato operativo rafforzato contro il traffico di migranti e la tratta, di una gestione efficace delle frontiere e lo sviluppo di un sistema per l'identificazione e il rimpatrio (nei loro Paesi di origine) dei migranti irregolari già presenti in Tunisia. Un altro punto dell'accordo inerisce alla sinergia euro-tunisina nel coordinare le operazioni di salvataggio in mare. In particolare, l'Unione europea si adopera per fornire un adeguato sostegno finanziario supplementare per migliorare ulteriormente la gestione delle frontiere nazionali tunisine. Inoltre, una mutua collaborazione è presente anche nel rimpatrio e nella riammissione dall'UE dei cittadini tunisini irregolari (nel rispetto delle norme internazionali e della dignità umana) e nel reinserimento di questi nel tessuto socio-economico tunisino. Accanto al contrasto della migrazione illegale, le due parti si sono assunte il compito di favorire dei canali di migrazione regolare attraverso la promozione di opportunità di lavoro stagionali,

l'adozione di misure appropriate per agevolare la concessione di visti e ridurre, in questo modo, i ritardi, i costi e le procedure amministrative. Un ultimo aspetto molto importante che segna un significativo cambio di paradigma rispetto a quanto visto in accordi precedenti con la Tunisia è la specificazione di un impegno che l'Unione europea si è assunta. Si legge che l'UE sosterrà e faciliterà l'attuazione del Memorandum anche in accordi bilaterali che coinvolgeranno gli Stati membri in materia di rimpatri e riammissioni.

L'importanza di avere un accordo che funga da canale comunicativo con Tunisi è molto importante per l'UE, soprattutto per lo snodo migratorio e socio-politico che rappresenta il Paese nordafricano. Uno dei maggiori timori europei è che la Tunisia possa, in caso di deriva economica e istituzionale, avere un effetto trainante negativo per gli altri Paesi dell'area MENA[2]. A tal proposito, la situazione economica dello Stato nordafricano rimane molto preoccupante. Il debito pubblico della Tunisia è salito ad altissimi livelli, raggiungendo quasi il 90% del PIL nel 2022, con notevoli esigenze di finanziamento necessarie per mantenere gli attuali livelli di spesa. Le agenzie di rating del credito hanno declassato il Paese che fatica molto a pareggiare il proprio bilancio. L'ultimo downgrade è avvenuto a giugno, quando Fitch ha abbassato il rating della Tunisia a CCC-. Di conseguenza, l'accesso ai mercati finanziari internazionali è stato praticamente bloccato, dati i tassi di interesse proibitivi (oltre il 20%) che questo rating sovrano implicherebbe[3]. Mentre il deficit delle partite correnti si è ridotto e la liquidità in valuta estera è migliorata negli ultimi mesi a causa di un aumento delle entrate del turismo e delle rimesse dei tunisini che lavorano all'estero, il servizio del debito estero continuerà ad essere estremamente impegnativo. Con 2,6 miliardi di dollari di rimborsi previsti per il 2024 (inclusa un'obbligazione denominata in euro con scadenza a febbraio, equivalente a 900 milioni di dollari), non è ancora chiaro come il governo sarà in grado di garantire fondi sufficienti per far fronte a queste passività. La bozza di bilancio 2024 prevedeva prestiti da parte dell'Algeria e dell'Arabia Saudita, così come da altre fonti esterne che sono ancora sconosciute.

Nonostante queste difficoltà finanziarie, la Tunisia non ha ancora firmato un accordo con l'FMI. Nell'ottobre 2022, la Tunisia e l'FMI hanno concordato i termini di un prestito di 1,9 miliardi di dollari americani della durata di 48 mesi volto a stabilizzare l'economia, ma il Presidente ha rifiutato l'accordo, temendo disordini sociali dovuti al taglio dei sussidi e alla riduzione della massa salariale del settore pubblico. Il Consiglio del Fondo monetario internazionale ha rinviato l'accordo e la Tunisia, da allora, è rimasta ferma nel rifiutare quelli che sono stati chiamati "diktat stranieri" dell'FMI e degli stati occidentali[4].

[2] Sul punto, cfr. G. Ben Ahmed, *Critical Crossroads: Tunisia's Choice between a Comprehensive EU Partnership and Economic Collapse*, in *Istituto Affari Internazionali*, 23, 65, 2023, pp. 2-3.

[3] I. Diwan, H. Alaya, H. Meddeb, *The Buildup to a Crisis: Current tensions and Future Scenarios for Tunisia*, in *Carnegie Middle East Center*, January 2024, pp. 5-8.

[4] M. J. Fuerderer, *Presidential prerogatives, exogenous situations, and Sisyphean IMF loan arrangements: examining fiscal crises in post-Arab Spring Tunisia and Egypt*, in *Third World Quarterly*, vol. 44, Issue 11, pp. 2338-2340.

Gli Europei – in particolare l'Italia – hanno fatto pressione sul Fondo monetario internazionale per riaprire i negoziati e hanno offerto incentivi per convincere Saied ad accettare un accordo rivisto, nonostante le divisioni interne su come trattare la Tunisia. Stanno esercitando questa pressione soprattutto perché le ricadute economiche di un default del debito potrebbero aumentare ulteriormente il numero di persone – sia nazionali che migranti dell'Africa sub-sahariana – che lascerebbero la Tunisia.

A causa della sua vicinanza geografica alla Tunisia, l'Italia riceverebbe la maggior parte dei flussi migratori, almeno inizialmente. Per questo motivo, il governo italiano ha ribadito in più occasioni le sue preoccupazioni per la situazione economica di Tunisi, astenendosi dall'esprimere qualsiasi critica alla svolta sempre più autoritaria del Paese e agli attacchi violenti contro i migranti sub-sahariani. L'UE ha offerto incentivi alla Tunisia affinché accetti un accordo con l'FMI. Dopo che Giorgia Meloni e poi la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e il primo ministro olandese Mark Rutte hanno visitato Tunisi a giugno, hanno svelato 900 milioni di euro di assistenza macrofinanziaria condizionata a un accordo con l'FMI e 105 milioni di euro per la cooperazione congiunta sulla gestione delle frontiere e misure anti-contrabbando per ridurre la migrazione irregolare verso l'Europa. Nonostante gli edulcoranti offerti dall'UE, la probabilità di una revisione dell'accordo tra la Tunisia e l'FMI è diminuita. Ad agosto, Saied ha destituito il capo del governo, Najla Bouden, che era stata direttamente coinvolta nei negoziati con l'FMI, e l'ha sostituita con un funzionario più docile, Ahmed Hanachi. Da allora, la Tunisia non ha presentato una proposta riveduta all'FMI. In ottobre, il presidente ha rafforzato la sua posizione licenziando il ministro dell'Economia Samir Saied dopo che quest'ultimo aveva affermato che un accordo con l'FMI avrebbe inviato un messaggio rassicurante ai creditori esteri della Tunisia. Quest'ultima ha anche rifiutato parte dei fondi offerti dall'UE.

A livello migratorio, Tunisi è diventato sempre più un centro di flussi umani numerosi e di difficile gestione. L'incapacità del governo di sviluppare un approccio coerente e realistico alla migrazione ha portato ad un effetto particolarmente destabilizzante. Gli ostacoli burocratici e l'assenza di protezioni legali, insieme a narrazioni xenofobe e cospirative, minacciano di innescare violenze periodiche e violazioni dei diritti umani, aggravando così la vulnerabilità dei migranti in Tunisia. Inoltre, l'aumento dell'economia migratoria ha portato a un processo di commercializzazione delle partenze irregolari legate all'Europa. La corruzione, l'aumento della domanda e il deterioramento economico consentono il rafforzamento e il radicamento di un'industria professionale dell'immigrazione[5]. Sarebbe necessario e urgente una strategia di sviluppo regionale che affronti le crisi economiche e climatiche per contrastare efficacemente il nesso tra migrazione e criminalità organizzata.

[5] H. Meddeb, F. Louati, Tunisia's Transformation Into a Transit Hub: Illegal Migration and Policy Dilemmas, in Carnegie Middle East Center, March 2024, pp. 1-2.

L'uso della migrazione da parte della Tunisia come leva geopolitica per esercitare pressione sui Paesi europei sottolinea i limiti della cartolarizzazione dell'UE e la sua politica di esternalizzazione dei controlli alle frontiere. Il peso internazionale tunisino ha acquisito ulteriore rilevanza anche in seguito al conflitto israelo-palestinese dopo l'attacco del 7 ottobre 2023. L'esito dello scontro tra Israele e Hamas potrebbe portare Tunisi, da sempre vicina ai Palestinesi[6], ad allontanarsi anche da Bruxelles (vicina alle posizioni israeliane) che è intenzionata a non perdere i contatti con il Paese nordafricano relativamente alla situazione dei migranti e al controllo delle coste.

È stata riportata la possibilità di un isolamento politico da parte del Paese e del Presidente Saied a livello internazionale, anche se questa situazione non sembra al momento pienamente concretizzabile dato anche il recente slancio dell'Italia nei confronti del Nord Africa grazie al piano Mattei e l'intenzione italiana ed europea di continuare a monitorare la situazione migranti sulle coste tunisine. Quest'ultima volontà resta un punto importante, nonostante la recente affermazione del Presidente tunisino di non voler accettare il sostegno economico da parte dell'UE.

Il Governo tunisino aveva varato un progetto di legge per criminalizzare gli eventuali rapporti tra Tunisini ed Ebrei. In particolare, questo è stato definito reato di normalizzazione, fattispecie che punisce il riconoscimento dell'entità sionista o l'instaurazione di legami con essa sia diretti che indiretti.

Il Presidente del Parlamento tunisino, Brahim Bouderbala, ha dichiarato la questione palestinese come centrale per il popolo tunisino. Nonostante le dichiarazioni e gli intenti, il destino politico e legislativo del progetto di legge potrebbe terminare con la non adozione, dato che il Capo di Stato ha affermato che per punire una condotta del genere si può fare affidamento l'articolo 60 del codice penale tunisino che disciplina l'alto tradimento e include in questa condotta "chiunque abbia a che fare con l'entità sionista".

Questo il quadro intricato nel quale si inserisce il dialogo euro-tunisino e che dimostra l'esistenza di un importante interesse unionale nei confronti del Paese nordafricano. Le prove di questo dialogo dimostrano, dal punto di vista cronologico, la profondità dello stesso e la sua varietà.

In questa sede, però, vogliamo concentrarci sull'aspetto migratorio di questo rapporto internazionale. In particolare, intendiamo analizzare se e come, ad un anno dalla sigla del suddetto Memorandum, ci siano dei vantaggi per l'UE dal punto di vista di una diminuzione degli arrivi e, in secondo luogo, vedere quale strategia

[6] Questo storico impegno in favore della Palestina risale al 1982, quando la Tunisia ha accolto i Palestinesi cacciati dal Libano.

politica e/o legislativa Tunisi ha attuato per rispondere positivamente a questo impegno. La finalità di questo ragionamento è cercare di comprendere se e in che modo la logica sottostante l'istituto dell'esternalizzazione possa rappresentare una soluzione positiva per un'Unione ancora lontana da un accordo comune e condiviso sulla gestione dei migranti tra i suoi 27 Paesi membri.

2. Situazione migratoria e legislativa in Tunisia

Il contesto sociale-migratorio tunisino è stato già oggetto di attenzioni anche a livello internazionale. In particolare, le Nazioni Unite hanno lavorato e stanno continuando per monitorare costantemente l'evoluzione degli effetti delle migrazioni sull'impianto sociale del Paese, soprattutto alla luce di alcuni problemi umanitari gravi[7].

A tal proposito, il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) ha sollecitato diverse volte le principali autorità e cariche tunisine affinché prendessero le distanze dalla deriva razzista e di odio presente e dilagante nel Paese, come dimostrato dall'episodio di detenzione arbitraria registrato nel centro di Ouardia, dove alcuni migranti sono stati detenuti per più di diciotto mesi[8].

L'allarme sull' "accoglienza" e il trattamento di questi soggetti è stato lanciato anche in seguito alle preoccupanti dichiarazioni fatte dal Presidente Saied. Quest'ultimo ha definito i migranti in arrivo dalla regione subsahariana "un piano per cambiare la composizione demografica della Tunisia" al fine di farne "un altro Stato, non più appartenente al mondo arabo e islamico", visto anche il credo cristiano professato al di là del Sahara. Attraverso il monitoraggio del sito "Middle East Eye", da anni impegnato nello studio del dibattito culturale e civile in Medio Oriente, colpisce come le frasi poc'anzi riportate non rappresentino una novità all'interno della società civile tunisina. Infatti, come dimostrato da alcune testimonianze su diverse piattaforme social, i Tunisini non di rado hanno giustificato i linciaggi contro i migranti e gli stranieri avvenuti nel marzo 2023 sia a Tunisi che a Sfax, dove si è assistito a delle vere e proprie retate e aggressioni.

Tali dichiarazioni sono state oggetto di lamentela ufficiale anche da parte dell'Unione africana. Attraverso un comunicato, il Presidente della Commissione dell'UA ha condannato fermamente quanto affermato dal Capo di Stato di Tunisi, ricordando che parole come quelle vanno contro la lettera e lo spirito dell'organizzazione continentale e dei valori di questa.

[7] C. Camoin, Tensione tra Borrell e Tunisi sulla situazione politica del Paese, in www.Africarivista.it, 22 marzo 2023.

[8] Cfr. Condanna a Tunisia per atteggiamento ostile sui migranti subsahariani, in *Italpress*, 5 aprile 2023.

In seguito ad un clima sociale di questo genere e all'atteggiamento da parte delle istituzioni nazionali, circa trecento migranti provenienti dall'Africa occidentale (per lo più Maliani e Ivoriani) sono stati costretti a lasciare, nel mese di marzo, la Tunisia con dei voli di rimpatrio. Oltre ad aver avuto un riscontro nella popolazione civile, possiamo affermare che il discorso del Presidente Saïed non incontra ostacoli di natura giuridico-costituzionale. Infatti, la Tunisia, che nel XXI secolo ha visto la redazione e l'adozione di due testi costituzionali (il primo nel 2014 e il secondo nel 2022), non ha adottato disposizioni specifiche in materia di arrivo e gestione dei migranti.

Infatti, la Tunisia appare oggi priva di un quadro legislativo per la migrazione. Con l'adozione della legge n. 6 del 2004, il governo tunisino ha organizzato la repressione e l'uscita irregolare dal territorio, dando l'impressione di voler assumere il ruolo di "guardia della frontiera dell'Europa"[9]. La mancanza di un approccio politico definito e aggiornato al modo con il quale il fenomeno migratorio si è evoluto negli anni preoccupa la tenuta del Paese. Infatti, i timori derivano da numeri importanti ed elevati relativamente alle migrazioni: ci sono 1,4 milioni di Tunisini vivono all'estero (in Europa e nello specifico in Germania, Francia e Italia), 57.000 stranieri sono presenti nel territorio tunisino e sono circa 18.100 i rifugiati e i richiedenti asilo registrati dall'UNHCR[10].

Nemmeno il cambiamento radicale, dal punto di vista politico e istituzionale a seguito della primavera araba del 2011, ha portato delle novità relativamente alla legislazione sulle migrazioni. Anzi, si è notato come ci sia stata una mancanza di attività pubblica in questa disciplina, soppiantata dall'attivismo di diverse associazioni e organizzazioni non governative locali e internazionali[11]. Alcune organizzazioni, in particolare quelle legate alle Nazioni Unite, cercano di incoraggiare a livello nazionale l'adozione di politiche e leggi legate ad uno "Stato moderno", ma anche in linea con le priorità definite a livello internazionale, come la lotta contro la tratta di esseri umani o la protezione dei rifugiati.

Di recente, specificamente da marzo 2023, è stato registrato anche un aumento degli arrivi dalla Libia e dall'Algeria all'interno dei confini tunisini.

[9] Su questa espressione, cfr. D. Perrin, *Une politique juridique migratoire en Tunisie?*, août 2021. Ricercabile su: <https://tn.boell.org/fr/2021/08/18/une-politique-juridique-migratoire-en-tunisie>.

[10] Per questi dati, cfr. *Refugees and asylum seekers in Tunisia*, in *Operational Data Portal*. Ricercabile su: <https://data.unhcr.org/en/country/tun>. In particolare, sottoponiamo il dato che vede, tra il 2021 e il 2024, c'è stato un aumento di quasi diecimila unità.

[11] C. Cassarini, *L'immigration subsaharienne en Tunisie: de la reconnaissance d'un fait social à la création d'un enjeu gestionnaire*, in *Migrations Société*, vol. 1, n. 179, 2020, pp. 46-47.

Possiamo affermare che se c'è un approccio tunisino alla migrazione, questo si basa su un punto che, a sua volta, si caratterizza per due particolari aspetti: da più di vent'anni, la Tunisia si trova sia in un contesto euro-maghrebino in cui gli Stati dell'UE esercitano pressioni sui vicini del sud del Mediterraneo affinché controllino le frontiere e contengano i migranti, in un contesto in cui la lotta al traffico di migranti e la sicurezza danno priorità a livello globale, in particolare per un'immigrazione, associata al terrorismo.

Il fatto che la legislazione tunisina non si sia evoluta nel corso degli anni dovrebbe costituire un problema data l'evoluzione del fenomeno migratorio da internazionale a transnazionale in quanto tale, ma anche e soprattutto quello che nello specifico inerisce al Paese nordafricano che è diventato un territorio di immigrazione e non più di esclusiva emigrazione.

In particolare, come analizzato dalla dottrina, la Tunisia degli anni Sessanta era un Paese dagli alti numeri di migrazioni, con molti Tunisini che hanno lasciato il Paese per nuove e migliori opportunità di vita e di lavoro. Negli anni Ottanta, invece, abbiamo avuto i primi segnali di un cambiamento che hanno portato ad un certo avvicinamento tra i dati relativi all'immigrazione e quelli dell'emigrazione. In seguito, negli anni Novanta, l'immigrazione (e con essa anche quella clandestina) ha iniziato a prendere sempre più piede. Però, a differenza di altri Paesi, la Tunisia non ha rispettato le politiche di integrazione richieste a livello internazionale[12].

3. Profilo comparato con altre realtà nordafricane

Il Paese nordafricano, fin dall'inizio degli anni 2000, si è trovato inserito in questo duplice contesto repressivo. Di particolare interesse è il fatto che nella legislazione tunisina, a differenza di quelle di altri Paesi limitrofi abbia legiferato prima i casi di arrivi illegali, per poi non aggiornare più l'impianto legislativo nazionale. Nello specifico, esaminiamo i casi dati dall'art. 35 delle legge n. 40 del 1975 (nei confronti dei Tunisini) e quello dall'art. 23 della legge n. 7 del 1968 relativa agli stranieri. La legislazione tunisina del 2004 punisce con tre anni di reclusione e ammenda chiunque aiuti, faciliti o organizzi l'ingresso o l'uscita clandestina di una persona (art. 38); con quattro anni di reclusione e ammenda per chiunque ospiti le persone che entrano nel territorio clandestinamente (art. 39); cinque anni e ammenda per coloro che trasportano consapevolmente una o più persone presenti clandestinamente sul suolo tunisino.

Questi tre riferimenti ci permettono di comprendere come la Tunisia abbia privilegiato un approccio sanzionatorio e, attraverso l'utilizzo delle parole "entrata" e "uscita", si sia concentrata sui flussi migratori che guardano al Paese come ad un territorio di transito.

[12] Cfr. A. Benantar, *Complex de sécurité ouest-méditerranéen: externalisation et sécurisation de la migration*, in *L'Année du Maghreb*, IX, 2013, p. 32.

In termini di comparazione, il Marocco e l'Algeria hanno legiferato sulle migrazioni clandestine rispettivamente nel 2003 e tra il 2008 e il 2009. Scegliamo di comparare la legislazione tunisina con quelle di questi due Paesi perchè Marocco e Algeria rappresentano due esempi di approccio giuridico alle migrazioni tra le più recenti nell'area nordafricana e rappresentano due Stati monitorati con molta attenzione dall'UE dati i suoi interessi geopolitici e migratori nell'area. Nonostante questa descrizione possa riferirsi anche e soprattutto alla Libia, scegliamo di non tenere in considerazione Tripoli dato il frammentato quadro politico che caratterizza attualmente il Paese.

Riferendoci al Marocco, la legge n. 2 del 2003 ha previsto l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio marocchino per disciplinare l'emigrazione e l'immigrazione irregolare per realizzare un contesto legale di lotta contro l'emigrazione irregolare verso l'Europa e di preoccupazione per la sicurezza, specie dopo l'attentato di Casablanca del maggio 2003. Le disposizioni concernenti questa materia risentono di quest'ultimo aspetto[13] al punto che possiamo leggere la previsione di reclusione (da uno a sei mesi) e multa per coloro che abbandonano il Paese in modo da evitare controlli e relativa presentazione di un documento di identità (art. 50); reclusione da uno a tre anni) per colui che facilita o permette l'ingresso clandestino.

Per quanto ciò che abbiamo riportato sia vero e dimostri un importante impegno di Rabat nei confronti di questo fenomeno transnazionale, non possiamo non ricordare come il Marocco abbia (non molto tempo addietro, in particolare nel 2022) utilizzato i flussi migratori come un ricatto nei confronti della confinante Spagna (e di conseguenza dell'UE) al fine di avere dei propri vantaggi, specialmente in merito all'ingerenza iberico-unionale nella questione del Sahara Occidentale[14].

Invece, per quanto riguarda l'Algeria, ricordiamo che la legislazione all'inizio degli anni 2000 per l'harga (norme usate nel Maghreb per l'immigrazione irregolare) non ha preso di mira i tentativi di partenza su imbarcazioni di fortuna data la loro rarità. La maggior parte dei "bruciatori di frontiera" si infiltrano nelle navi mercantili dirette all'estero. Quando, a metà degli anni 2000, le partenze di barche e pescherecci dalle coste algerine sono aumentate, le forze di sicurezza, e più specificamente la guardia costiera, hanno denunciato l'esistenza di un vuoto giuridico che favoriva questa forma di partenza. In particolare, creando sensibilità intorno a questo argomento, il governo algerino ha deciso di intervenire introducendo il reato di "uscita illegale" dal territorio nel codice penale e difendendo questa scelta politica.

[13] Cfr. A. Jaouani, *L'approche migratoire tunisienne: globale, cohérente, adaptée*. Testo redatto in occasione del meeting "Migrants et sociétés d'accueil: des partenariats prometteurs", Ginevra, 12-13 luglio 2006, p. 7.

[14] Per vedere le dinamiche recenti tra Rabat e Madrid in materia di migranti, vedere V. Nicolì, *Sahara Occidentale e Catalogna: la lettura comparatistica di due scelte politiche*, in Osservatorio Area Mena, DPCE Online, 19 maggio 2022.

La legge che ha introdotto il reato di “uscita illegale” dal territorio, adottata nel 2009, si inserisce in un contesto di rafforzamento della dimensione di sicurezza della politica migratoria algerina e di allineamento delle posizioni nazionali rispetto al dialogo avuto, negli anni, con i Paesi europei. Infatti, pochi mesi prima dell’approvazione della legge che riguarda i cittadini algerini, il governo ha proposto una legge relativa all’immigrazione in Algeria. La legge n. 8 del 2011 relativa alle condizioni di ingresso, soggiorno e circolazione degli stranieri in Algeria ha rafforzato e istituzionalizzato il sistema di lotta all’immigrazione “irregolare” in Algeria. La particolarità di questo quadro legislativo algerino è che, prima della succitata novella penale del 2009, si disciplinava soltanto l’ingresso irregolare e non anche l’uscita. Questo punto è stato presentato come un problema di illogicità legislativa da parte del Ministro della Giustizia, Tayeb Belaïz, chiamato a difendere questa nuova disposizione[15].

4. Prospettive di lungo periodo anche per un interesse europeo

Pertanto, alla luce di quanto visto fino ad ora, dobbiamo chiederci se la strategia dell’esternalizzazione possa davvero essere funzionante e funzionale rispetto a quelli che sono gli interessi europei. Ciò che dobbiamo ricordare, però, è che l’aspetto della funzionalità non può e non è l’unico mezzo di valutazione di questo istituto. Infatti, se attraverso l’esternalizzazione assistiamo ad una proiezione verso l’esterno dell’UE, allora questo atto rientra nell’azione esterna unionale. Quest’ultima, come riportato dal TUE e dal TFUE, in particolare dall’art.3, deve contribuire alla pace, alla sicurezza e allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all’eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani e, per ultimo, deve assicurare il rigoroso rispetto del diritto internazionale.

La strategia politica scelta con e per la Tunisia non rappresenta certamente il primo caso nella storia, soprattutto recente, dell’UE. In particolare, possiamo prendere come esempio il cosiddetto “dialogo UE-Turchia” del 2016. Questa ha avviato l’iniziativa unionale di esternalizzazione dei propri confini in Turchia a sostegno della Grecia e del confine europeo orientale data la forte pressione migratoria proveniente dai profughi siriani in fuga dalla guerra civile.

In quel caso, l’intervento di Bruxelles ha permesso di aprire una finestra di dialogo con Ankara per una comune gestione di questo flusso umano che, attraverso l’impegno economico europeo, è stato ospitato in territorio turco. A questo, si aggiunga anche la “Dichiarazione di Malta” del 2017 che ha costituito un confronto tra i Paesi membri, soprattutto quelli interessati dall’arrivo dei migranti. Questa iniziativa ha

[15] F. Souiah, La pénalisation des « brûleurs » de frontières en Algérie, in *Après-demain*, vol. 3, n. 19, 2016, p. 5.

portato ad approfondire attraverso dichiarazioni di intenti le dinamiche di analisi e confronto i vantaggi dell'esternalizzazione per fronteggiare l'elevato e l'incrontrollato arrivo di migranti sulle coste sud europee dalla Libia. In quel caso, non abbiamo avuto un'esternalizzazione di respiro europeo, ma un'iniziativa italiana che, attraverso il "Memorandum of Understanding" del 2017 ha provato ad affrontare questo problema offrendo aiuti e soluzioni ad un Paese, quale la Libia, che vedeva nelle migrazioni uno degli epiloghi più evidenti di una gravissima instabilità sociale e di una forte crisi politica.

Come visto in dottrina, dietro alle iniziative con Turchia e Libia, l'UE ha avuto un interesse che è andato oltre alla necessità di trovare un'alternativa alla mancanza di accordi comuni in seno a Bruxelles sui flussi migratori. Il vero timore che ha alimentato la scelta di questo istituto era la minaccia terroristica, ovvero la paura di non riuscire a controllare a livello di identità soggetti potenzialmente pericolosi per il benessere e la salvaguardia dell'Europa da un punto di vista securitario[16]. Oggi, invece, questa minaccia si presenta assopita (seppur non scomparsa del tutto). Le dinamiche che hanno fatto da preludio all'accordo con la Tunisia hanno riguardato essenzialmente la necessità di porre un limite agli sbarchi dei migranti in arrivo dall'Africa.

Oltre all'uso dell'esternalizzazione come mero strumento politico per ridurre i costi economici, politici e sociali di una immigrazione che potremmo definire "indesiderata", questo istituto potrebbe anche rappresentare un buon espediente per adattarsi a dei flussi migratori che ormai hanno perso il loro carattere internazionale, hanno mutato pelle, diventando transnazionali; le caratteristiche, ormai, delle attuali migrazioni non vedono questi flussi essere tra gli Stati (pensiamo al significato letterale latino della preposizione inter), ma va oltre questi ultimi (anche in questo caso riferimento alla lingua latina per la preposizione trans). Quindi, l'esternalizzazione può rappresentare un laboratorio che sperimenta una nuova soluzione per dei processi politiche migratorie sempre più globalizzate[17].

Il vero rischio, però, è che dietro a questa legittima sperimentazione che, in termini quasi euristici può derivare dal confronto con queste "rinnovate" migrazioni, ci sia una motivazione da legare a questioni di real politik, ovvero di gestire l'arrivo degli immigrati al di fuori del territorio europeo, soprattutto data l'assenza di un accordo unionale.

Ovviamente, questa considerazione tiene conto del nuovo accordo europeo sulla gestione dei flussi migratori

[16] A tal proposito, si vede in particolare N. Umansky, What is the effect of terrorist attacks on the securization of migration? Case studies from the UK and Spain, in Institut Barcelona Estudis Internacionals, n. 31, 2016.

[17] A. Üstübici, S. U. Schultz, Externalization at work: responses to migration policies from the Global South, in Comparative Migration Studies, vol. 7, n. 48, 2019.

avuto nel marzo 2024, ma rimaniamo in attesa di capire come questo entrerà in funzione e se e in che modo riuscirà a sostenere i Paesi costieri europei.

Pertanto, occorre valutare attentamente tutte le implicazioni del caso e comprendere se e quanto la coerenza dell'azione esterna dell'UE debba o possa venire meno rispetto alla soddisfazione di una necessità politica. Nonostante, i numeri sui migranti in arrivo dalla Tunisia siano in discesa, ricordiamo come lo stesso Parlamento europeo aveva iniziato, in riferimento alla Turchia, a mettere in discussione l'accordo con Ankara dopo i radicali cambiamenti legislativi che l'amministrazione Erdogan aveva fatto in seguito al tentativo di golpe nel luglio 2016. La paura di una parte del Parlamento era che la morsa applicata sui diritti potesse riguardare anche i rifugiati presenti nel Paese. In quel caso, però, il rapporto con Ankara è stato mantenuto, dato che i controlli nel territorio avevano dimostrato un importante calo del numero di Siriani in arrivo in Europa e le buone condizioni di vita che questi profughi avevano nei campi nei quali vivevano. Pertanto, è già presente nella storia unionale un incontro che potremmo definire incrociato tra funzionalità e compliance dei diritti umani in questo genere di accordi.

Ritornando, invece, alla Tunisia e al quadrante sud del Mediterraneo, i dati raccolti dall'agenzia ONU dell'International Migration Office dimostrano un certo successo nel contrasto alle migrazioni illegali. Infatti, gli arrivi via mare in Europa sono diminuiti considerando due mesi, tra il 2023 e il 2024 (maggio e giugno). In particolare, maggio e giugno 2023, gli ultimi 61 giorni prima della firma del Memorandum euro-tunisino, hanno visto, rispettivamente, l'arrivo di 13.880 persone e di 24.376; gli stessi mesi, ma di quest'anno, hanno visto a maggio l'arrivo di 10.250 persone e a giugno di 8.809. Ragionando, invece, in termini ancora imparziali, il numero di Tunisini accolti via mare in Europa nel 2023 si è attestato a 17.972 unità, mentre a metà 2024 lo stesso dato si attesta 2.981, numero che fa presagire, non in modo definitivo, una proiezione favorevole, nonostante manchi il periodo più critico per gli sbarchi, ovvero quello tra luglio e agosto[18].

Ovviamente, la diminuzione di questi numeri non può essere attribuita soltanto al Memorandum euro-tunisino e agli sforzi del governo di Tunisi. Però, forse paradossalmente, questi risultati positivi dovrebbero responsabilizzare maggiormente Bruxelles. Davanti al risultato politico, non può mancare anche un costante monitoraggio delle modalità di lavoro della Tunisia nel rispettare il Memorandum e nel garantire e ampliare quel ruolo che, a differenza di come definito in precedenza, sarebbe di rispettoso guardiano del Mediterraneo.

[18] Dati raccolti dall'International Organization of Migration e ricercabili su: <https://dtm.iom.int/europe/arrivals>. Dati consultati al seguente link in data 02/07/2024.

FONTI PRINCIPALI

A. Benantar, Complex de sécurité ouest-méditerranéen: externalisation et sécurisation de la migration, in *L'Année du Maghreb*, IX, 2013.

A. Jaouani, L'approche migratoire tunisienne: globale, coherente, adaptee. Testo redatto in occasione del meeting "Migrants et sociétés d'accueil: des partenariats prometteurs", Ginevra, 12-13 luglio 2006.

A.Üstübici, S. U. Schultz, Externalization at work: responses to migration policies from the Global South, in *Comparative Migration Studies*, vol. 7, n. 48, 2019.

C. Camoin, Tensione tra Borrell e Tunisi sulla situazione politica del Paese, in www.Africarivista.it, 22 marzo 2023.

C. Cassarini, L'immigration subsaharienne en Tunisie: de la reconnaissance d'un fait social à la création d'un enjeu gestionnaire, in *Migrations Société*, vol. 1, n. 179, 2020.

D. Perrin, Une politique juridique migratoire en Tunisie?, août 2021.

F. Souiah, La pénalisation des « brûleurs » de frontières en Algérie, in *Après-demain*, vol. 3, n. 19, 2016.

G. Ben Ahmed, Critical Crossroads: Tunisia's Choice between a Comprehensive EU Partnership and Economic Collapse, in *Istituto Affari Internazionali*, 23, 65, 2023.

H. Meddeb, F. Louati, Tunisia's Transformation Into a Transit Hub: Illegal Migration and Policy Dilemmas, in *Carnegie Middle East Center*, March 2024.

I. Diwan, H. Alaya, H. Meddeb, The Buildup to a Crisis: Current tensions and Future Scenarios for Tunisia, in *Carnegie Middle East Center*, January 2024.

M. Limam e R. A. Del Sarto, Periphery under Pressure: Morocco, Tunisia and the European Union's Mobility Partnership on Migration, in *EUI Working Papers*, n. 75, 2015.

M. J. Fuerderer, Presidential prerogatives, exogenous situations, and Sisyphean IMF loan arrangements: examining fiscal crises in post-Arab Spring Tunisia and Egypt, in *Third World Quarterly*, vol. 44, Issue 11.

N. Umansky, What is the effect of terrorist attacks on the securization of migration? Case studies from the UK and Spain, in *Institut Barcelona Estudis Internacionals*, n. 31, 2016.

V. Nicolì, Sahara Occidentale e Catalogna: la lettura comparatistica di due scelte politiche, in *Osservatorio Area Mena*, DPCE Online, 19 maggio 2022.

Osservatorio costituzionale sull'Occidente

Il regolamento europeo sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica

Fabio Di Nunno

Storico e giornalista

Teaching Assistant - Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT)

“The Regulation of the European Union on the transparency and targeting of political advertising”

Abstract

The Regulation on transparency and targeting of political advertising in the European Union, aimed at economic operators, political parties and other entities, aims to support the functioning of the single market for advertising services, ensuring that the source and purpose of advertising are known, as well as combating disinformation and interference in European democracy.



Abbiamo raggiunto un accordo su un regolamento che introdurrà un livello di trasparenza senza precedenti nelle campagne elettorali e limiterà le tecniche di targeting opaco e l'influenza occulta.

Věra Jourová,

Vicepresidente della Commissione europea per i Valori e la trasparenza[1]

1. Introduzione

Negli ultimi anni, la Commissione europea e il Parlamento europeo hanno elaborato varie normative circa i servizi digitali e sulla pubblicità politica al fine di stabilire delle regole specifiche per le campagne politiche che si svolgono online, nell'Unione Europea (UE). Il 25 novembre 2021, la Vicepresidente della Commissione europea con la delega ai valori e alla trasparenza, Vera Jourova, ha presentato la tanto attesa proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica online. L'accordo sul testo finale, poi, è stato raggiunto 2 anni dopo, nel novembre 2023.

Il rapido sviluppo delle tecnologie, un contesto normativo sempre più frammentario e problematico e la quantità crescente di denaro che investe il settore sono la chiara dimostrazione che urge un intervento a livello UE per assicurare nel contempo la libera circolazione dei servizi di pubblicità politica e un livello elevato di trasparenza e garantire processi elettorali più aperti ed equi nell'UE. Infatti, diversamente dalle consuete forme di campagna elettorale, la pubblicità politica online pone dei rischi specifici e, a causa della sua novità, ciò ha comportato il proliferare di attività che sono considerate una minaccia per il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche. Creando un ecosistema di messaggistica mirata, le piattaforme consentono agli attori politici di personalizzare messaggi fuorvianti o discriminatori in base alle caratteristiche personali intime delle persone. Anche i profili degli elettori che alimentano questa messaggistica mirata stanno diventando sempre più invadenti e dettagliati. Le piattaforme si affidano anche a sistemi algoritmici per prendere decisioni su come indirizzare i contenuti promossi e fino a che punto si diffonderà un messaggio politico a pagamento. Non è sempre chiaro esattamente come questi sistemi algoritmici selezionino il pubblico target per la pubblicità e la circolazione può essere indirettamente intrusiva o discriminatoria sulla base di questi algoritmi. Il settore di influencer online, società di gestione della reputazione e intermediari di dati politici commercializza anche servizi di profilazione degli elettori per trarre vantaggio dall'ambiente di messaggistica online. I legami tra questo settore e i partiti politici sono spesso invisibili, oscurando ulteriormente le fonti dei messaggi politici in un'atmosfera in cui troppo spesso prevalgono messaggi pieni di odio, tristemente

[1] Cit. in Commissione europea, La Commissione accoglie con favore l'accordo politico sul regolamento relativo alla trasparenza della pubblicità politica, 7 novembre 2023, consultabile su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_4843.

disinformati o profondamente polarizzanti. Questi fattori combinati rendono difficile per le persone capire perché vedono una specifica pubblicità e creano rigide barriere quando regolatori, giornalisti e ricercatori tentano di sottoporre il discorso politico online al controllo pubblico.

In primo luogo, una sfera di campagna digitale non regolamentata è stata molto incline alla proliferazione di notizie false e campagne di disinformazione. Le campagne virali che hanno come obiettivo principale la disinformazione del pubblico, la diffusione di odio e posizioni non democratiche sono diventate una sfida importante per le democrazie occidentali. Per ovvi motivi, la qualità dell'informazione che raggiunge l'elettorato è un requisito fondamentale per un sano ordine democratico, poiché l'elettorato deve essere in una posizione buona e informata per compiere scelte critiche che influenzeranno la pianificazione politica. Alcune ricerche[2] hanno dimostrato che il micro-targeting politico può aumentare la polarizzazione e la frammentazione della sfera pubblica, come accaduto nella campagna presidenziale statunitense del 2016, quando Facebook ha pubblicato dei dark post, ovvero dei post sponsorizzati di Facebook che possono essere visti solo da utenti con profili molto specifici, per micro-target gruppi di elettori con 40-50.000 varianti di annunci ogni giorno, con la finalità, tra le altre, di scoraggiare gli elettori. Quando i partiti politici condividono solo quei frammenti dei loro programmi politici con elettori targettizzati su quegli stessi programmi che probabilmente sosterebbero, e indirizzano altri messaggi ad altri elettori, ciò può essere dannoso per i processi democratici, poiché la base informativa condivisa della società viene frammentata e la sfera pubblica viene frantumata. In secondo luogo, vi sono dubbi che uno spazio non regolamentato delle campagne digitali possa essere stato strumentalizzato da attori stranieri che hanno cercato di interferire con le elezioni europee, promuovendo campagne di disinformazione al fine di creare instabilità democratica e, di conseguenza, ottenere un vantaggio geopolitico.

Sebbene le piattaforme abbiano adottato alcune misure volontarie per migliorare la privacy e la trasparenza nei messaggi politici, non è stato fatto abbastanza e anche le attuali buone pratiche del settore sono spesso applicate in modo non uniforme e soggette a modifiche.

In questo contesto, la proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica richiederebbe alle piattaforme di fornire una documentazione archivistica più dettagliata e standardizzata dei messaggi politici a pagamento affinché i ricercatori possano studiarli, nonché spiegazioni in tempo reale agli utenti sul motivo per cui sono stati scelti per ricevere un particolare messaggio. Un maggiore controllo pubblico è particolarmente importante poiché i contenuti fuorvianti a pagamento continuano a diffondersi sulle piattaforme nonostante gli sforzi volontari delle piattaforme per evitarne la circolazione.

[2] J. Bayer, Double harm to voters: data-driven micro-targeting and democratic public discourse, "internet Policy Review", 31 marzo 2020, consultabile su: <https://policyreview.info/articles/analysis/double-harm-voters-data-driven-micro-targeting-and-democratic-public-discourse>.

In generale, il regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica cerca di stabilire norme comuni e di escludere pratiche scorrette nelle campagne digitali che sono dannose per un sano funzionamento dell'ordine democratico. La Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nell'ambito dei suoi orientamenti politici, ha annunciato proposte legislative volte a garantire una maggiore trasparenza sulla pubblicità politica a pagamento. La proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica, inoltre, rientra nel Piano d'azione europeo per la democrazia della Commissione europea, pubblicato alla fine del 2020, in cui la Commissione europea ha riconosciuto la necessità di una nuova legislazione per garantire maggiore trasparenza alla pubblicità politica in tutta l'UE. L'auspicio della Commissione europea e del Parlamento europeo che il regolamento entrasse in vigore e fosse pienamente attuato dagli Stati membri entro aprile 2023, un anno prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2024, è stato disatteso.

Lo scopo principale del regolamento europeo sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica è quello di stabilire obblighi di trasparenza armonizzati per i fornitori di pubblicità politica, con il fine di garantire la certezza del diritto in tutta l'UE, eliminare i costi incrementali di conformità insiti nel carattere transfrontaliero dei servizi, ridurre il rischio di non conformità così come i costi a beneficio di tutti i prestatori di servizi di pubblicità politica che offriranno servizi nell'ambito di un quadro comune di pubblicità politica. Altro scopo, altrettanto importante, del regolamento europeo sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica è quello di introdurre norme armonizzate sull'uso di tecniche di targeting e amplificazione per la pubblicità politica che comportano l'uso di dati personali. Si tratta del cosiddetto micro-targeting politico, in cui i dati personali degli individui vengono raccolti in base alla loro attività online e alla profilazione comportamentale e utilizzati per il targeting di pubblicità politica su misura. Caratteristiche personali sensibili come l'etnia, le credenze religiose, le opinioni politiche e l'orientamento sessuale non dovrebbero determinare quali messaggi di campagna a pagamento ricevono le persone.

2. Le ragioni della proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica

La proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica, secondo lo spirito dei promotori, intende contribuire al buon funzionamento del mercato interno della pubblicità politica con norme armonizzate che garantiscano un livello di trasparenza elevato della pubblicità politica e servizi connessi. Tali norme si applicheranno ai prestatori di servizi di pubblicità politica. La necessità di affrontare questa situazione era già annunciata negli orientamenti politici della presidente della Commissione europea ed è in linea con il piano d'azione per la democrazia europea presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2020. La proposta è in linea con il pacchetto elettorale del settembre 2018 comprensivo della raccomandazione relativa alle reti di cooperazione in materia elettorale, alla trasparenza online, alla protezione

dagli incidenti di cybersicurezza e alla lotta contro le campagne di disinformazione[3], che promuove la cooperazione tra autorità competenti nazionali e dell'Unione a tutela delle elezioni e contiene raccomandazioni specifiche per la promozione della trasparenza della comunicazione politica e orientamenti sull'applicazione delle norme UE di protezione dei dati. Inoltre, l'UE ha disciplinato lo statuto e il finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee[4], oggetto di una proposta di modifica presentata dalla Commissione europea, che contiene norme specifiche dirette a garantire che i partiti politici europei osservino standard elevati di trasparenza quando diffondono messaggi di pubblicità politica. Questi obblighi, in quanto prerogativa delle autorità di regolamentazione designate nell'ambito dei quadri esistenti, dovrebbero essere monitorati e applicati dalle stesse e coordinati tra le strutture di cooperazione europee esistenti e previste, tra cui il comitato europeo per la protezione dei dati. La rete europea di cooperazione in materia elettorale creata nel 2018, che riunisce i punti di contatto delle reti elettorali nazionali ed è costituita da autorità diverse con competenza del settore, dovrebbe fornire il quadro per un maggiore coordinamento e lo scambio di migliori pratiche tra autorità competenti in ambito di pubblicità politica.

Un'altra motivazione sottesa alla proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica è quella di tutelare le persone in merito al trattamento dei dati personali, con norme sull'uso delle tecniche di targeting e amplificazione sempre in ambito di pubblicità politica. Tali norme si applicheranno a tutti i titolari del trattamento, quindi non solo ai prestatori di servizi di pubblicità politica, che fanno uso di tali tecniche di targeting e amplificazione.

In quanto fornita normalmente dietro retribuzione, la pubblicità, e quindi anche la pubblicità politica, costituisce un servizio e come tale va trattato secondo la normativa europea[5], al pari delle diverse attività connesse alla pubblicità politica, tra cui la preparazione di contenuti e campagne politiche, la collocazione presso un mezzo di distribuzione, la pubblicazione e la diffusione. Quindi, le persone fisiche e giuridiche dell'UE che forniscono questi servizi transfrontalieri godono delle libertà fondamentali, in particolare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi, che figurano tra i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'UE. La prestazione transfrontaliera di servizi implica la libertà di offrire e fornire servizi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di stabilimento, e per converso la libertà di ricevere servizi transfrontalieri. La libera circolazione dei servizi ricomprende non solo situazioni in cui il prestatore o il destinatario si sposta oltre frontiera, ma anche il caso di servizi forniti oltre frontiera.

[3] Cfr. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf.

[4] Regolamento (UE, EURATOM) n. 1141/2014.

[5] Art. 57 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La fornitura di servizi pubblicitari è diversamente disciplinata negli Stati membri, essendo funzione dei media usati per pubblicare e diffondere una pubblicità e delle finalità dettate dalle norme vigenti. I servizi di pubblicità politica soggiacciono a norme specifiche supplementari che impongono obblighi agli sponsor, in particolare agli attori politici, nonché ai prestatori di servizi.

Inoltre, i servizi di pubblicità politica sono in fase di espansione nell'UE, considerata la crescita complessiva e l'aumento particolarmente rilevante dei servizi online, mentre esiste una normativa frammentaria e l'esecuzione difforme pongono dubbi sulla capacità del mercato interno di fornire una pubblicità politica i cui standard di trasparenza siano sufficientemente elevati da garantire un processo democratico equo e aperto in tutti gli Stati membri. I dubbi indotti dalle lacune normative e da una trasparenza inadeguata hanno già spinto alcuni Stati membri a prendere provvedimenti, altri si accingono a farlo, eppure la sola azione nazionale non potrà colmare le lacune di esecuzione transfrontaliera. Le norme nazionali in materia di pubblicità politica, in linea generale, impongono ai prestatori di servizi di pubblicità politica obblighi che condizionano la disponibilità di questo genere di pubblicità e ne specificano i contenuti nell'intento di garantire una precisa trasparenza, ma sono ampiamente frammentarie, specie in termini di definizioni e natura degli obblighi[6]. Ancora, l'evoluzione tecnologica, in particolare nell'ambiente online con la conseguente proliferazione di nuovi media e metodi di finanziamento, preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione e diffusione della pubblicità politica, hanno reso il quadro già frammentario ancora più complesso, con l'aggiunta di sempre nuovi problemi di monitoraggio ed esecuzione. Talvolta, infatti, non risulta chiaro se i requisiti che possono discendere da norme generali dettate dalla legge elettorale si applichino a tutti i media, anche nell'ambiente online, il che è fonte di ulteriore incertezza giuridica per i prestatori di servizi di pubblicità politica. Considerato che la frammentazione andrà aumentando con l'introduzione negli Stati membri di nuove norme in risposta all'esigenza di garantire la trasparenza dei messaggi di pubblicità politica, specie nel contesto degli sviluppi tecnologici, ciò potrebbe portare ad un peggioramento nella frammentazione degli elementi di trasparenza essenziali, come le informazioni da pubblicare e il relativo formato, e dell'ambito di applicazione di questi obblighi. Altro possibile esito è l'ulteriore diminuzione della certezza del diritto, tanto

[6] Le norme nazionali mirano a garantire la rendicontabilità e l'organizzazione globale di un processo politico equo e aperto, anche sostenendo il monitoraggio del rispetto degli obblighi da parte degli attori politici. Inoltre, la frammentazione delle definizioni di pubblicità politica negli Stati membri è insidiosa là dove occorre stabilire se una data pubblicità si può definire politica. Notevoli sono anche le differenze riscontrate negli Stati membri e tra Stati membri in termini di portata e sostanza fra gli obblighi di trasparenza applicabili ai prestatori di servizi connessi alla pubblicità politica, in quanto funzione dei mezzi e delle tradizioni politiche nazionali, con la frammentazione che ne consegue. Alcuni Stati membri vietano soltanto la pubblicità politica anonima, altri esigono che nella pubblicità figurino informazioni specifiche sul finanziamento o sull'identità dello sponsor; alcuni Stati membri hanno requisiti sull'etichettatura dei messaggi di pubblicità politica o sulla chiara separazione tra pubblicità e contenuto editoriale.

per i prestatori di servizi di pubblicità politica che per gli sponsor. Ecco che la frammentazione degli obblighi di trasparenza pone ostacoli alla fornitura di servizi, con conseguenti costi di conformità specifici a carico dei prestatori di servizi che si trovano a dover investire per individuare le norme applicabili e adeguare la pubblicità alle diverse giurisdizioni, e ulteriore incertezza giuridica quanto agli obblighi di trasparenza applicabili. La frammentazione normativa a livello degli Stati membri limita anche la possibilità dei prestatori di accedere ai mercati di altri Stati membri, o di svilupparvi nuovi servizi, che potrebbero offrire servizi connessi alla pubblicità politica in Stati membri diversi dal loro. Allo stesso modo riduce le possibilità dei destinatari dei servizi nel mercato interno e le scelte possibili per le campagne transfrontaliere. Nello specifico, le piccole e medie imprese (PMI) potrebbero non avere le capacità per determinare i requisiti e le procedure nazionali o per adeguarvisi. Del resto, questa situazione di frammentazione ha ripercussioni anche sui cittadini e sulle autorità competenti in quanto gli editori di pubblicità politica e i prestatori dei servizi connessi possono situarsi in Stati membri diversi da quelli dei destinatari, con conseguenti problemi di controllo.

Alla luce del contesto descritto, la proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica prevede un obbligo di trasparenza armonizzato applicabile agli operatori economici che forniscono pubblicità politica e servizi connessi, ossia quelle attività normalmente fornite dietro retribuzione, per la preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione e diffusione di detta pubblicità, o alla pubblicità diretta ai cittadini di uno Stato membro.

La proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica mira anche a tutelare le persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, con norme sull'uso del targeting nell'ambito della diffusione della pubblicità politica. La questione è particolarmente sensibile perché i dati personali raccolti direttamente presso i cittadini o ottenuti dalle loro attività online e con profilazione comportamentale e altre analisi sono usati per indirizzare messaggi politici a cittadini, con pubblicità che prende di mira gruppi, e per amplificarne l'impatto e la diffusione personalizzando contenuto e diffusione in funzione di caratteristiche determinate grazie al trattamento di dati personali e la loro analisi. È stato osservato che questo genere di trattamento di dati, in particolare di dati considerati sensibili^[7] ha precise ripercussioni negative sui diritti dei cittadini, tra cui la libertà di opinione e di informazione, nel prendere decisioni politiche ed esercitare il diritto di voto. Alcuni Stati membri hanno tentato o stanno valutando di intervenire sul fronte del targeting. In un contesto in cui sono armonizzate le norme di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei loro dati personali e di libera circolazione di tali dati, è necessario ed opportuno un intervento

[7] I dati sensibili sono individuati nel regolamento (UE) 2016/679 e nel regolamento (UE) 2018/1725.

a livello dell'Unione che assicuri ulteriore protezione specifica ai dati personali quando sono usati per il targeting dei messaggi di pubblicità politica[8]. La proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica riguarda anche l'uso delle tecniche di targeting e amplificazione nell'ambito della pubblicazione, diffusione o promozione della pubblicità politica, che comportano il trattamento di dati personali ad opera di tutti i responsabili del trattamento, non solo quindi i prestatori di servizi di pubblicità politica.

La base giuridica della proposta è costituita anzitutto dall'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede l'adozione di misure atte a garantire l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Questa disposizione autorizza misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno. È questa la base giuridica appropriata per un intervento che riguarda prestatori di servizi nel mercato interno e affronta la difformità delle legislazioni degli Stati membri che ostacola le libertà fondamentali e ha effetto diretto sul funzionamento del mercato interno. Nello specifico, la difformità delle legislazioni nazionali è un fatto e si sta sviluppando, visto che alcuni Stati membri hanno leggi sulla trasparenza della pubblicità politica o intendono promulgarne. Questa situazione crea frammentazione normativa in quanto le norme sulla trasparenza dei servizi di pubblicità politica divergono negli elementi specifici di trasparenza che impongono, in riferimento alle informazioni da divulgare con la pubblicità e il rispettivo formato, nonché nella portata, in riferimento ai tipi di pubblicità considerata politica e i rispettivi media, portando ad un aumento dei costi di conformità a carico dei prestatori di servizi sul mercato interno. Senza un intervento dell'UE, i legislatori e i portatori d'interesse considerano che la situazione potrà solo peggiorare, avendo alcuni Stati membri già introdotto nuove iniziative mentre altri continuano a ignorare la trasparenza dei servizi di pubblicità politica. È pertanto ritenuta necessaria un'armonizzazione a livello europeo e l'articolo 114 TFUE costituisce la base giuridica adatta per questa iniziativa, che eliminerà alcuni ostacoli alla trasparenza e migliorerà realmente il funzionamento del mercato interno. Non è necessario per il funzionamento del mercato interno, né appropriato alla luce delle competenze dell'UE, intervenire con norme nazionali che limitano la disponibilità dei servizi di pubblicità politica a determinate categorie di sponsor o a determinati periodi, plafonano i finanziamenti o specificano i mezzi utilizzabili. Tali norme sono intrinseche al diritto elettorale nazionale e non riguardano il funzionamento del

[8] Al trattamento dei dati personali in ambito di pubblicità politica si applicano già il regolamento (UE) 2016/679 e altre norme UE di protezione dei dati personali e riservatezza delle comunicazioni (compresi il regolamento (UE) 2018/1725 e la direttiva 2002/58/CE). Il regolamento proposto si basa sulle disposizioni applicabili al trattamento dei dati personali in ambito di pubblicità politica contenute nel regolamento (UE) 2016/679 e nel regolamento (UE) 2018/1725 e le integra, oltre che codificare elementi di orientamento impartiti dal comitato europeo per la protezione dei dati rendendo obbligatorie in ambito di pubblicità politica le informazioni da fornire all'interessato quali la fonte dei dati e la logica utilizzata.

mercato interno. Inoltre, dato che la proposta comprende norme specifiche sulla tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali, segnatamente restrizioni delle tecniche di targeting che si ritiene possano intaccare diritti quando usate in ambito di pubblicità politica, il regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica è basato, con riguardo a queste norme specifiche, sull'articolo 16 TFUE.

Questa proposta è inoltre strettamente connessa agli attuali lavori sulle altre iniziative del pacchetto sulla trasparenza e la democrazia del programma di lavoro della Commissione europea.

3. Il regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica

In virtù delle norme del regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica, i messaggi pubblicitari politici devono essere chiaramente identificati come tali e indicare chi li ha finanziati, per quale importo, in relazione a quali elezioni, referendum o processi normativi e se sono basati su tecniche di targeting. I cittadini saranno in grado di distinguere i messaggi che cercano di orientarne le opinioni e decisioni politiche. Le tecniche di targeting e amplificazione saranno ammissibili solo per la pubblicità politica online basata su dati personali raccolti presso l'interessato, e previo il consenso dello stesso, e l'uso di dati personali sensibili sarà vietato. Ciò limiterà l'uso abusivo dei dati personali ai fini di una potenziale manipolazione degli elettori. Tutti gli annunci politici online saranno disponibili in un apposito archivio online. Il finanziamento di annunci provenienti da paesi terzi sarà vietato tre mesi prima delle elezioni. Il regolamento si applica ai servizi di pubblicità politica, che sono servizi forniti dietro compenso.

Il capo I declina le disposizioni generali, tra cui l'oggetto e l'ambito di applicazione del regolamento[9], le definizioni dei termini principali[10] e il livello di armonizzazione delle misure. In primo luogo, e in particolare, l'articolo 2 fornisce un'ampia definizione di pubblicità politica, definita come un messaggio inviato da, per o per conto di un attore politico, a meno che non sia di natura puramente privata o puramente commerciale; o che sia in grado di influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, di un processo legislativo o regolamentare o del comportamento di voto. L'attore politico, definito nell'articolo 2, include un'ampia gamma di attori, inclusi partiti politici, candidati e organizzazioni di campagne politiche.

Il capo II stabilisce gli obblighi di trasparenza applicabili alla pubblicità politica a pagamento; stabilisce le misure applicabili a tutti i prestatori di servizi di pubblicità politica che concorrono alla preparazione,

[9] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica COM(2021) 731, art. 1.

[10] Ibidem., art. 2.

collocazione, promozione, pubblicazione o diffusione di pubblicità politica; in particolare dispone in ordine alla trasparenza della pubblicità politica[11], all'obbligo di identificare i messaggi di pubblicità politica[12] e all'obbligo di registrare e trasmettere informazioni agli editori di pubblicità politica[13]. Questo capo detta anche gli obblighi applicabili ai soli editori di pubblicità politica, laddove queste regole si indirizzano, in primo luogo, ai fornitori di pubblicità politica che avranno un obbligo di conservazione dei registri di tutti i servizi di pubblicità politica che forniscono, compresi gli importi finanziari coinvolti per questi servizi, e l'identità degli sponsor, dati che devono essere conservati per cinque anni. Tutta la pubblicità politica deve contenere una dichiarazione che si tratta di una pubblicità politica, l'identità dello sponsor della pubblicità e un avviso di trasparenza per consentire di comprendere il contesto più ampio della pubblicità politica e i suoi obiettivi[14]. Questo avviso di trasparenza può essere incluso come collegamento e deve includere informazioni aggiuntive, come informazioni finanziarie sull'importo complessivo speso per l'annuncio e sulla campagna pubblicitaria politica di cui fa parte. Gli editori di pubblicità politica, ai sensi dell'articolo 8, sono tenuti a pubblicare annualmente informazioni sugli importi fatturati e sul valore di altre prestazioni percepite in cambio parziale o integrale dei servizi prestati in relazione a messaggi di pubblicità politica. Inoltre, gli editori pubblicitari devono mettere in atto meccanismi per consentire ai singoli individui di notificare che un particolare annuncio pubblicitario non rispetta gli obblighi stabiliti al regolamento[15]. Infine, i prestatori di servizi di pubblicità politica devono trasmettere le informazioni pertinenti alle autorità competenti. Alcune autorità nazionali, poi, avranno il potere di richiedere l'accesso a queste informazioni[16], mentre anche altri soggetti, compresi i giornalisti accreditati, potranno richiedere l'accesso[17].

Di particolare rilievo sono le norme contenute nel capo III, che disciplina l'uso delle tecniche di targeting o amplificazione che comportano il trattamento di dati personali a fini di pubblicità politica. Quando il trattamento riguarda dati sensibili, scatta un divieto cui è possibile derogare solo a precise condizioni. Inoltre, i responsabili del trattamento che ricorrono a queste tecniche a fini di pubblicità politica devono adottare e applicare una strategia interna, tenere registri e trasmettere informazioni che permettano agli interessati di comprendere la logica utilizzata e i principali parametri della tecnica applicata e se siano stati usati dati di terzi, nonché altre tecniche analitiche[18]. Vengono stabiliti ulteriori obblighi a carico degli editori di pubblicità

[11] Ibidem., art. 4.

[12] Ibidem., art. 5.

[13] Ibidem., art. 6.

[14] Ibidem., art. 7.

[15] Ibidem., art. 9.

[16] Ibidem., art. 10.

[17] Ibidem., art. 11.

[18] Ibidem., art. 12.

politica. Nello specifico, quando si utilizzano tecniche di targeting o di amplificazione per la pubblicità politica che coinvolge dati personali, i titolari del trattamento devono fornire informazioni aggiuntive con la pubblicità politica per consentire all'interessato di comprendere la logica coinvolta, ai parametri principali della tecnica utilizzata e l'uso di dati di terze parti e ulteriori tecniche analitiche. Infine, i responsabili del trattamento sono tenuti a prendere opportune misure per poter trasmettere le informazioni a soggetti interessati[19].

Il capo IV contempla disposizioni concernenti il controllo e l'esecuzione del presente regolamento, stabilendo che le autorità nazionali per la protezione dei dati saranno responsabili della supervisione delle norme sul targeting, mentre gli Stati membri saranno tenuti a designare le autorità nazionali competenti per monitorare il rispetto degli altri obblighi previsti dal regolamento, che possono essere coordinatori dei servizi digitali ai sensi della proposta di legge sui servizi digitali. Ai prestatori di servizi di pubblicità politica non stabiliti nell'UE viene imposto l'obbligo di nominare un rappresentante legale in uno degli Stati membri in cui prestano i loro servizi[20] Il regolamento stabilisce quali autorità debbano essere incaricate del controllo ed esecuzione delle misure specifiche stabilite dal regolamento e impone agli Stati membri di garantire la cooperazione tra le pertinenti autorità competenti, chiedendo che siano designati punti di contatto ai fini del regolamento e incaricando gli Stati membri a garantire lo scambio di informazioni tra gli stessi[21]. Gli Stati membri sono tenuti a stabilire norme sulle sanzioni applicabili in caso di inosservanza degli obblighi dettati dal regolamento[22]. Infine, viene stabilito l'obbligo per gli Stati membri di pubblicare in luogo visibile le date dei periodi elettorali nazionali[23].

Il capo V contiene ulteriori disposizioni finali, come la clausola di valutazione e riesame[24] e la possibilità di adottare atti delegati[25] Da ultimo la restante disposizione di questo capo specifica l'entrata in vigore e la data di applicazione del regolamento[26].

[19] Ibidem., art. 13.

[20] Ibidem., art. 14.

[21] Ibidem., art. 15.

[22] Ibidem., art. 16.

[23] Ibidem., art. 17.

[24] Ibidem., art. 18.

[25] Ibidem., art. 19.

[26] Ibidem., art. 20.

2.3 La posizione del Parlamento europeo

Alex Agius Saliba[27], eurodeputato maltese, Vicepresidente del gruppo dei Socialisti & Democratici, membro del Comitato per il mercato interno e la protezione dei consumatori, ha osservato che il Parlamento europeo tiene ad ottenere una maggiore trasparenza nell'uso dei dati personali dei privati cittadini negli annunci mirati utilizzati nelle campagne politiche senza il consenso delle persone interessate. Egli ha sottolineato i gravi rischi associati alla raccolta sfrenata di dati personali da parte di entità politiche, se queste non aderiscono alle future norme a tutela della privacy dei cittadini e dell'integrità dei processi democratici. Ecco la volontà del Parlamento europeo di limitare l'uso della pubblicità mirata ai soli dati sulla posizione dei cittadini, i dati linguistici e i dati sull'età. Secondo Saliba, le restrizioni daranno ai cittadini una maggiore tranquillità, poiché i loro dati non cadranno nelle mani sbagliate e non saranno sfruttati da coloro che utilizzano l'intelligenza artificiale per diffondere propaganda dannosa o disinformazione. Solo i dati personali forniti espressamente per la pubblicità politica online potranno essere utilizzati dai fornitori di annunci pubblicitari. Quindi, non sarà quindi possibile il micro-targeting, una strategia che utilizza i dati demografici e i dati dei consumatori per identificare gli interessi di individui specifici. Gli eurodeputati hanno apportato modifiche significative per garantire che cittadini, autorità e giornalisti abbiano un facile accesso alle informazioni sulla pubblicità politica. Tra le altre proposte, gli eurodeputati sostengono la creazione di un archivio online per tutte le pubblicità politiche online e i dati correlati. In tal modo, sarebbe più semplice avere informazioni su chi finanzia uno spot pubblicitario, sul suo costo e sulla provenienza del denaro utilizzato. Altre informazioni che dovrebbero essere pubblicate riguarderebbero quelle su un annuncio pubblicitario sospeso per violazione delle regole, sui gruppi specifici di individui presi di mira e su quali dati personali sono stati utilizzati a tale scopo, nonché le opinioni e il coinvolgimento con l'annuncio pubblicitario. Il testo adottato rafforza anche i poteri delle autorità nazionali e consente al comitato europeo per la protezione dei dati di intraprendere un'indagine su una violazione, nonché di far rispettare le norme previste dal regolamento.

4. L'accordo raggiunto nel trilatero

Dopo essere stata esaminata dal Consiglio e dal Parlamento europeo, la proposta della Commissione europea ha raggiunto la fase di trilatero del processo legislativo, quella fase finale che consiste in negoziati politici per concordare gli aspetti controversi di qualsiasi proposta legislativa tra le tre istituzioni. L'accordo politico raggiunto dal Parlamento europeo e dal Consiglio è ora soggetto all'approvazione formale dei colegislatori. La portata del regolamento è stata un punto critico nei negoziati, in merito alla definizione di ciò che è politico.

[27] Intervista a Alex Agius Saliba, membro del Parlamento europeo, Bruxelles, 1° marzo 2023.

Secondo il testo concordato, le opinioni politiche e altri contenuti editoriali non sono considerati pubblicità politica a meno che non sia previsto un pagamento o una remunerazione o siano parte di attività interne o di una campagna pubblicitaria politica.

Non è consentito usare tecniche di invio di annunci che comportano il trattamento di dati personali nel caso di comunicazioni di partiti politici e organismi senza scopo di lucro, ad esempio nelle newsletter legate ad attività politiche. Ciò si applica fintanto che i dati di abbonamento sono strettamente limitati ai loro membri, ex membri e abbonati, sulla base dei dati personali forniti da loro e non comportano il trattamento di dati personali per mirare o altrimenti selezionare ulteriormente il destinatario e inviare i messaggi che. Le organizzazioni che trattano dati personali devono garantire che se qualcuno non acconsente al trattamento dei dati per scopi di pubblicità politica, può comunque continuare a utilizzare i servizi allo stesso modo, ma senza ricevere la pubblicità. Inoltre, il consenso dovrebbe essere altrettanto facile da revocare quanto concederlo, e non dovrebbe richiedere un tempo maggiore. Inoltre, i fornitori di annunci online dovrebbero adottare misure specifiche per prevenire il micro-targeting manipolativo, ad esempio garantendo che i dati personali raccolti siano limitati a quanto necessario. Tuttavia, non esiste un divieto specifico di micro-targeting.

Mentre il Parlamento europeo era favorevole al divieto di profilazione, il Consiglio si è opposto a questa restrizione per i dati non sensibili. I dati sensibili includono opinioni politiche, credenze religiose e orientamento sessuale, secondo la legge sulla protezione dei dati dell'UE. È stata tuttavia introdotta una limitazione per i soggetti di paesi terzi. Nei tre mesi precedenti un'elezione o un referendum dell'UE, gli sponsor al di fuori dell'UE non possono fornire finanziamenti nel contesto delle elezioni. Tuttavia, il rischio di interferenza può variare in ciascuno Stato membro, quindi possono applicarsi norme nazionali più severe, il che potrebbe significare periodi più lunghi per tali restrizioni. Secondo il testo, i fornitori di servizi di pubblicità politica non sono soggetti a restrizioni discriminatorie nella prestazione dei loro servizi basate unicamente sul luogo di residenza o di stabilimento dello sponsor.

Gli eurodeputati hanno introdotto la creazione di un archivio pubblico per la pubblicità politica online nell'UE, o quella diretta ai cittadini dell'UE, che sarà gestito da un'autorità di gestione istituita dalla Commissione europea. Durante la pubblicazione di annunci politici e fino a sette anni dopo che un annuncio è apparso per l'ultima volta su una piattaforma, le piattaforme online molto grandi o i motori di ricerca online molto grandi devono essere in grado di consentire l'accesso alle informazioni che li riguardano attraverso l'archivio pubblico, ai sensi della legge sui servizi digitali. L'archivio deve essere istituito dalla Commissione europea tramite atti di esecuzione entro 24 mesi in consultazione con le parti interessate per tenere conto degli sviluppi tecnologici, di mercato e scientifici.

Per supportare le autorità di controllo nell'adempimento dei loro compiti, la Commissione europea può chiedere al Comitato europeo per la protezione dei dati di emanare linee guida indirizzate alle autorità di controllo sul trattamento di categorie particolari di dati personali per indirizzare o fornire pubblicità politica. Le autorità di controllo indipendenti dovrebbero essere supportate nel fare pieno uso dei loro poteri e a vigilare sulla protezione dei dati personali. Le violazioni delle norme applicabili al trattamento dei dati personali per la pubblicità politica mirata possono avere effetti particolarmente negativi durante i periodi elettorali. Per questo motivo, il Comitato europeo per la protezione dei dati dovrebbe assicurarsi di utilizzare anche gli strumenti forniti dal Regolamento generale sulla protezione dei dati.

5. Questioni di definizioni

Un elemento controverso alla base dell'approccio dell'UE è l'identificazione della pubblicità politica come un servizio, quindi un'attività economica nel senso del diritto generale dell'UE, consistente nella preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, da parte di qualsiasi mezzi di messaggi politici. La proposta definisce inoltre il ruolo degli editori di pubblicità politica come fornitori di servizi di pubblicità politica che collocano, promuovono, pubblicano, forniscono o diffondono pubblicità politica attraverso qualsiasi mezzo.

Ciò che è particolarmente problematico è la stessa definizione di pubblicità politica contenuta nella proposta, in particolare dal punto di vista delle sue implicazioni in termini di limitazione di un'area particolarmente protetta della libertà di espressione che è la diffusione di discorsi politici o discorso politico[28]. Esistono diverse giustificazioni per la tutela della libertà di espressione[29], come la ricerca della verità, il controllo del potere, le giustificazioni costitutive e strumentali, che non si escludono a vicenda. Per questo, la libertà di espressione è determinante per ispirare e mantenere un discorso pubblico libero e democratico, indispensabile affinché gli elettori possano esercitare i propri diritti elettorali in una democrazia rappresentativa. Lo scopo principale della libertà di espressione risiede nel fatto che i cittadini ricevano tutte le informazioni che possano influenzare le loro scelte nel processo decisionale collettivo e, in particolare, nel processo di voto. Ecco che la libertà di espressione individuale è un mezzo per raggiungere un fine sociale, quello della libera discussione di questioni pubbliche, che è esso stesso un valore democratico. Il discorso pubblico rappresenta idealmente una diversità di idee e deve essere accessibile a una varietà di attori inclusivi di tutti i gruppi sociali.

[28] J. Barata, Regulation of online political advertising in Europe and potential threats to freedom of expression, "London School of Economics Blog", 9 marzo 2023, consultabile su: <https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2023/03/09/regulation-of-online-political-advertising-in-europe-and-potential-threats-to-freedom-of-expression/>.

[29] Bayer, op. cit.

Secondo quanto descritto, la proposta di regolamento individua due tipologie di pubblicità politica; in primo luogo, servizi di pubblicità politica forniti da, per o per conto di un attore politico. Gli attori politici includono, secondo il testo, partiti politici, alleanze politiche, candidati a cariche elettive, nonché persone fisiche o giuridiche che rappresentano o agiscono per conto di una qualsiasi delle persone o organizzazioni menzionate e ne promuovono gli obiettivi politici. In alcuni casi potrebbe essere difficile determinare se una determinata organizzazione, e in particolare un individuo, stia effettivamente rappresentando o agendo per conto di un attore politico nel contesto della diffusione di messaggi politici. Ad esempio, la pubblicità da parte di una casa editrice di un libro scritto da un candidato politico, in cui vengono presentate le sue idee e i suoi progetti, sarebbe considerata pubblicità politica? In secondo luogo, l'articolo 2 della proposta di regolamento comprende una definizione alternativa di pubblicità politica che fa riferimento alla fornitura dei servizi menzionati allo scopo di diffondere un messaggio politico tale da influenzare il comportamento di voto o l'esito di un'elezione, di un referendum o di una decisione legislativa o regolamentare. Ciò è ritenuto problematico, poiché sottopone alcune forme di diffusione del discorso politico a rigidi vincoli nel contesto della proposta di regolamento, oltre a profilare ulteriori limitazioni a livello nazionale.

Inoltre, il discorso politico è un elemento fondamentale per la democrazia, come sottolineato in un recente rapporto del Consiglio d'Europa. Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha sottolineato che, ai sensi dell'articolo 10.2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, le restrizioni al discorso politico o al dibattito su questioni di interesse pubblico sono da limitare. Alcune disposizioni incluse nella proposta di regolamento possono portare all'imposizione di restrizioni specifiche a determinate manifestazioni di discorso politico, contravvenendo agli standard regionali e internazionali sui diritti umani. Ancora, la pubblicità politica, in particolare durante i periodi elettorali e attraverso i formati mediatici tradizionali, è stata soggetta ad alcune limitazioni legali e normative, nonché in alcuni casi delle restrizioni, in molti Stati membri. Alcune di queste limitazioni hanno ottenuto il ricorso della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sebbene sulla base di circostanze e condizioni specifiche, in particolare la comprovata necessità di proteggere il dibattito e il processo democratico dalle distorsioni da parte di potenti gruppi finanziari con accesso vantaggioso a media influenti. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha inoltre dichiarato legittimi i limiti alla diffusione di messaggi politici a pagamento quando si concentrano su uno specifico tipo di comunicazione, quello del broadcasting, poiché altri possibili supporti e media per ospitare pubblicità a pagamento restano disponibili e giuridicamente possibili. In altre parole, le restrizioni alla diffusione retribuita di messaggi politici soddisferebbero in linea di principio i criteri di necessità e proporzionalità solo nei casi in cui si applichino a media particolarmente influenti e laddove tale diffusione richieda l'accesso a benefici significativi. Nella proposta di regolamento, i limiti e le condizioni alla pubblicità politica si applicheranno in modo generale a tutti i tipi di media e piattaforme. Inoltre, è quasi impossibile differenziare ed escludere in modo sicuro dalla

menzionata ampia categoria di pubblicità politica la promozione di qualsiasi messaggio pubblico legittimo su questioni di pubblico interesse, che dovrebbe costituire la categoria di discorso meno ristretta. La maggior parte delle campagne non commerciali su temi di interesse pubblico, promosse con o senza compenso diretto da ONG, fondazioni, organizzazioni no-profit, individui o anche società commerciali, e utilizzando qualsiasi mezzo o supporto, hanno il potenziale per essere collegati ai dibattiti politici nel corso di una campagna elettorale o alle norme legali e normative esistenti, dibattute o sostenute. Oltre a ciò, gli emendamenti adottati dal Parlamento europeo contemplano la possibilità di considerare alcune forme di pubblicità commerciale come pubblicità politica, poiché le azioni delle imprese nel campo della responsabilità sociale delle imprese, che producono un impatto sociale, o qualsiasi altro tipo di impegno finalizzato può anche essere suscettibile di influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, di un processo legislativo o regolamentare o del comportamento di voto. Infine, è anche necessario notare che la proposta di regolamento non individua chiaramente la necessità di una remunerazione concordata affinché un messaggio possa essere considerato pubblicità politica. Ciò significa che c'è la possibilità di interpretare i messaggi semplicemente diffusi per conto di un attore politico come pubblicità politica e, quindi, essere soggetti alle condizioni e restrizioni incluse nella proposta.

Per quanto riguarda il regime giuridico applicabile ai servizi di pubblicità politica, l'articolo 7 impone una serie di obblighi agli editori di pubblicità politica, al fine di garantire che ogni pubblicità politica spieghi chiaramente che si tratta di pubblicità politica, l'identità dello sponsor, l'uso del targeting o dell'amplificazione e il contesto più ampio dell'annuncio. In pratica, se la natura politica del messaggio o qualsiasi altra informazione rilevante fornita non è chiara o non adeguatamente giustificata dallo sponsor, l'editore di una piattaforma di social media come X, Facebook, Instagram o TikTok, sarà giuridicamente obbligato a non rendere disponibile o interrompere la pubblicazione o la diffusione del messaggio. Inoltre, secondo l'articolo 9, gli editori di pubblicità politica devono istituire meccanismi per la segnalazione da parte di terzi della diffusione di pubblicità illegale che non soddisfa i requisiti legali. Gli editori di pubblicità politica devono esaminare e effettuare la notifica in modo tempestivo, diligente e obiettivo. Nel mese che precede un'elezione o un referendum, nel caso di piattaforme online di grandi dimensioni, le notifiche delle segnalazioni devono essere inviate entro 48 ore. Le disposizioni in materia di supervisione e applicazione incluse nel capo IV della proposta conferiscono alle autorità competenti il potere di porre fine a possibili violazioni, imporre rimedi proporzionati alla violazione e necessari per porvi effettivamente fine e imporre sanzioni amministrative e pecuniarie, comprese penalità di mora. Le sanzioni ammontano al massimo al 4% del reddito o del budget annuo dello sponsor o del fornitore di servizi di pubblicità politica, o al 4% del fatturato annuo mondiale dello sponsor o del fornitore di servizi di pubblicità politica nell'anno finanziario precedente.

6. Questioni di sussidiarietà

In base al principio di sussidiarietà^[30], l'UE interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello europeo. Nel caso specifico, diversi Stati membri hanno leggi sulla trasparenza della pubblicità politica o intendono dotarsene. In considerazione di questa divergenza in termini di portata, contenuti ed effetti, sta emergendo un quadro normativo nazionale frammentario che rischia di diventarlo ancora di più, con conseguente pericolo per l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi nell'UE. La natura transfrontaliera di alcune attività, come quello dell'ambiente online, inoltre, pone notevoli sfide alla regolamentazione puramente nazionale di questo settore. È improbabile che l'azione autonoma dei singoli Stati membri riesca dare una soluzione efficace ai problemi individuati. Ancora, nella pratica è difficile distinguere tra situazioni meramente nazionali e situazioni potenzialmente transfrontaliere. L'intervento normativo dell'UE è stato anche sollecitato da alcuni prestatori di servizi di pubblicità politica e dagli attori politici che ne fanno uso. In occasione delle ultime elezioni europee, infatti, alcune piattaforme online di grandi dimensioni hanno tentato di raccogliere la sfida posta dall'incertezza giuridica e dalla frammentazione del mercato interno, giungendo però al risultato di renderlo compartimentato. Il problema si è rivelato importante per gli sponsor di pubblicità politica, ovvero per i partiti politici che vogliono pubblicare e diffondere messaggi di pubblicità politica in tutta l'UE. L'introduzione a livello europeo di standard elevati di trasparenza della pubblicità politica e servizi connessi garantirebbe maggiore certezza del diritto, in particolare per i prestatori di servizi. Verrebbero meno i costi incrementali di conformità insiti nel carattere transfrontaliero dei servizi e si ridurrebbe il rischio di non conformità. Inoltre, verrebbe meno anche l'incentivo per i prestatori di servizi di pubblicità politica a compartimentare il mercato interno, cui subentrerebbe un nuovo incentivo a prestare servizi transfrontalieri e a svilupparne di nuovi. Al contrario, gli effetti di eventuali azioni intraprese nel quadro del diritto nazionale riguarderebbero un solo Stato membro, sarebbero eludibili o comunque difficili da sorvegliare in relazione a prestatori di servizi di altri Stati membri, e potrebbero confliggere con la libera circolazione nel mercato interno. Non sarebbero poi affrontati i problemi individuati a livello europeo e gli effetti della frammentazione potrebbero risaltarne esacerbati. Un sistema a livello europeo, invece, avrebbe il potenziale di assistere le autorità competenti nelle loro funzioni di controllo, sostenere il ruolo di altri portatori di interessi nel processo democratico e aumentare la resilienza complessiva dell'UE alla manipolazione delle informazioni e alle interferenze nei processi elettorali, compresa la disinformazione. Il regolamento proposto non va al di là di quanto necessario né tratta altre questioni connesse alla pubblicità politica oltre la trasparenza e l'uso delle

[30] Art. 5, par. 3, del trattato sull'Unione europea (TUE).

tecniche di targeting. Nondimeno, il regolamento non interferisce con altri aspetti disciplinati a livello nazionale, come la legalità dei contenuti di pubblicità politica e i periodi durante i quali è consentito fare pubblicità, o la natura dei partecipanti al processo democratico. Del resto, il regolamento non prevede necessariamente l'istituzione di nuove autorità o nuovi organismi a livello degli Stati membri, ma affida il controllo e l'esecuzione delle sue disposizioni alle pertinenti autorità nazionali competenti, comprese quelle incaricate a norma del diritto vigente dell'UE. Pertanto, gli Stati membri possono designare le autorità settoriali esistenti e avvalersi delle loro competenze, cui conferiranno anche i poteri di monitorare e far rispettare le disposizioni del presente regolamento. Spetterà agli Stati membri, poi, garantire che tali autorità abbiano le capacità necessarie per tutelare i diritti dei cittadini in un contesto di pubblicità politica trasparente. Gli Stati membri si appoggeranno sulla struttura di cooperazione designata a livello dell'UE e dovranno istruire le autorità affinché monitorino il rispetto delle disposizioni di targeting previste dal regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica. Il regolamento aiuterà le autorità nazionali competenti a svolgere le loro funzioni con maggiore efficienza, specie rispetto alla pubblicità online e transfrontaliera, esigendo che siano trasmesse informazioni sui servizi di pubblicità politica. La cooperazione tra autorità competenti sarà essenziale per lo svolgimento delle loro funzioni. Le reti elettorali nazionali offriranno la struttura per tale cooperazione tra autorità nazionali, nel rispetto degli ambiti di competenza di ciascuna autorità partecipante. La Commissione europea sosterrà la cooperazione tra le autorità nazionali a livello europeo, anche nel quadro della rete europea di cooperazione in materia elettorale. Secondo i promotori del regolamento, tutto questo favorirà la nascita di un mercato europeo dei servizi di pubblicità politica regolamentato e innovativo, che godrà della fiducia dei cittadini e sosterrà l'integrità del processo democratico.

7. Questioni di proporzionalità

Per quanto riguarda la proporzionalità della portata del regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica, il contenuto e la forma della proposta si limitano a quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno. La proposta di regolamento si basa sui quadri giuridici europei vigenti e futuri, come la legge sui servizi digitali, ed è proporzionata e necessaria per conseguire i suoi obiettivi. Le misure previste sono necessarie per porre rimedio alla frammentazione del quadro normativo che disciplina il settore. I legislatori europei hanno esaminato con molta attenzione la proporzionalità degli obblighi di trasparenza, che si trova riflessa, ad esempio, negli obblighi asimmetrici stabiliti a carico dei diversi tipi di prestatori di servizi di pubblicità politica. Nel corso dell'elaborazione del regolamento sono state scartate altre opzioni, come il divieto di prestare servizi transfrontalieri di pubblicità politica o del targeting a fini di pubblicità politica in tutte le situazioni, in quanto sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti dal presente regolamento. La proposta di regolamento stabilisce obblighi di trasparenza

limitati a carico di tutti i prestatori di servizi di pubblicità politica che concorrono alla preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione e diffusione di pubblicità politica, compreso l'obbligo di tenere traccia del loro coinvolgimento in uno specifico messaggio di pubblicità politica. Gli editori di pubblicità politica che sono in diretto contatto con i cittadini devono a loro volta rispettare specifici obblighi di trasparenza, tra cui la preparazione e pubblicazione di un avviso di trasparenza per ciascun messaggio pubblicato. Le PMI sono esenti dall'obbligo di relazioni periodiche e sono autorizzate a designare una persona esterna come punto di contatto affinché interagisca con le autorità nazionali competenti. Ancora, i costi degli operatori sono proporzionati agli obiettivi raggiunti e ai benefici economici e reputazionali che possono aspettarsi dalla proposta di regolamento. Eliminando gli ostacoli posti dall'incertezza del diritto e dalla frammentazione, il regolamento favorirà lo sviluppo di un settore europeo dei servizi di pubblicità politica basato su elevati standard di trasparenza, e si creeranno condizioni di crescita per le imprese nazionali esistenti. Le restrizioni imposte al targeting dei messaggi di pubblicità politica sono proporzionate in quanto di portata strettamente limitata alle specifiche attività di targeting politico, individuate in funzione del rischio significativo che rappresentano per i diritti fondamentali dell'individuo.

Per quanto riguarda la scelta dell'atto giuridico, i legislatori hanno ritenuto che il regolamento sia lo strumento giuridico più appropriato per definire il quadro di trasparenza della pubblicità politica nell'Unione. La scelta del regolamento come strumento giuridico trova giustificazione nella necessità che sia data un'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri alle nuove norme, come la definizione di pubblicità politica e gli obblighi di trasparenza cui sono tenuti i prestatori di servizi di pubblicità politica quando preparano o diffondono messaggi. La forma giuridica del regolamento è caratterizzata dall'applicabilità diretta e, per questo, esso ridurrà la frammentazione giuridica e garantirà maggiore certezza del diritto, introducendo elevati standard di trasparenza per la pubblicità politica a beneficio dei pertinenti prestatori di servizi, nonché prevenendo l'insorgere di divergenze che ostacolano la libera prestazione dei servizi nel mercato interno. Infine, le disposizioni della proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica non interferiscono con le competenze nazionali per l'organizzazione del processo elettorale e lasciano margine al settore per stabilire norme che consentano una pubblicazione e trasmissione efficiente delle informazioni ai sensi del regolamento, per semplificare la conformità e promuovere l'innovazione.

È interessante osservare che il Senato della Repubblica italiana ha espresso un parere in merito alla proposta della Commissione europea di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica, ritenendo che essa non rispettasse pienamente il principio di proporzionalità, in quanto la base giuridica dell'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea appariva insufficiente per giustificare l'intervento nelle campagne elettorali nazionali e locali e per imporre obblighi ai candidati elettorali nazionali e ai partiti politici.

La risposta della Commissione europea, però, sembrerebbe risolvere i dubbi espressi.

La Commissione rileva che, nella misura in cui il regolamento proposto contiene disposizioni riguardanti gli obiettivi dell'articolo 114, esso mira a stabilire obblighi di trasparenza armonizzati a carico dei prestatori di servizi di pubblicità politica e servizi connessi, in materia di conservazione, divulgazione e pubblicazione delle informazioni connesse alla prestazione di tali servizi. Di per sé dette norme non impongono obblighi ai candidati elettorali nazionali e ai partiti politici, tranne quello di dichiarare la natura politica della pubblicità di cui sono sponsor. Oltre a ciò, la proposta di regolamento non intende incidere sulle norme nazionali in materia di organizzazione delle campagne elettorali nazionali e locali. Al fine di conseguire l'obiettivo di un intervento ai sensi dell'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ossia l'eliminazione degli ostacoli derivanti dall'incertezza giuridica e dalla frammentazione, è inoltre necessario che le misure proposte, applicabili ai prestatori di servizi di pubblicità politica, si applichino in modo uniforme in tutti gli Stati membri, sia in situazioni transfrontaliere che in ambito meramente nazionale, e indipendentemente dal livello delle elezioni in corso. Le restrizioni imposte al targeting dei messaggi di pubblicità politica inserite nella proposta ai sensi dell'articolo 16 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea si applicano a tutti gli attori che usano tecniche di targeting e amplificazione nell'ambito della pubblicazione, diffusione o promozione di pubblicità politica, che comportano il trattamento di dati personali, indipendentemente dalla prestazione di servizi. Tali restrizioni sono proporzionate in quanto di portata strettamente limitata alle specifiche attività di targeting politico, individuate in funzione del rischio significativo che rappresentano per i diritti fondamentali dell'individuo. Per quanto riguarda l'opportunità di prevedere norme minime, e mediante una direttiva, la Commissione osserva che la scelta dell'atto giuridico trova giustificazione nella necessità che sia data un'applicazione uniforme alle nuove norme, come la definizione di pubblicità politica e gli obblighi di trasparenza cui sono tenuti i prestatori di servizi di pubblicità politica quando preparano o diffondono messaggi. Occorre inoltre garantire standard di trasparenza sufficientemente elevati per assicurare l'efficacia delle misure a sostegno delle autorità nazionali nello svolgimento delle loro funzioni di garanzia di un processo democratico equo e aperto in tutti gli Stati membri. Le preoccupazioni nazionali relative alle lacune normative in materia di pubblicità politica hanno spinto gli Stati membri a prendere provvedimenti che non possono affrontare le problematiche transfrontaliere e contribuiscono alla frammentazione normativa individuata. Le norme minime non sono sufficienti per eliminare completamente la frammentazione del mercato interno. Il ricorso a un regolamento è giustificato anche dalla necessità di rafforzare la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali attraverso norme armonizzate sull'uso delle tecniche di targeting e amplificazione nell'ambito della pubblicazione, diffusione o promozione di pubblicità politica, che comportano l'uso di dati personali, in linea con un altro regolamento - il regolamento (UE) 2016/679 - e nel quadro da esso istituito. Prevedere unicamente norme minime non

sarebbe pertanto coerente nemmeno con gli obiettivi della proposta della Commissione[31].

7. Questioni di partecipazione

La proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica è il risultato di un'approfondita consultazione dei portatori di interessi ai fini della quale la Commissione europea ha applicato i principi generali e le norme minime per la consultazione delle parti interessate. Da una consultazione sulla valutazione d'impatto iniziale pubblicata il 26 gennaio 2021 sono scaturite le informazioni per mettere a punto la definizione del problema e le opzioni strategiche. Dal 22 gennaio al 2 aprile 2021, poi, si è tenuta una consultazione pubblica aperta promossa sul sito web della Commissione europea e altre reti specifiche. La Commissione ha organizzato riunioni con i principali portatori di interessi per raccogliere prove e dati ulteriori sui problemi specifici affrontati dall'iniziativa, sull'approccio strategico e sul suo impatto. Ha quindi tenuto consultazioni bilaterali mirate e analizzato i numerosi documenti di sintesi e analitici ricevuti soprattutto nella fase preparatoria.

Durante la consultazione condotta per preparare la proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica, i prestatori di servizi di pubblicità politica hanno espresso preoccupazione per gli ostacoli posti dalla frammentazione normativa tra gli Stati membri nel determinare i requisiti e le procedure nazionali o per adeguarvisi. Pertanto, in linea generale, i portatori di interessi concordano sulla necessità di un intervento a livello europeo. La maggioranza dei prestatori di servizi di pubblicità politica è d'accordo che esistono lacune legislative o che serve una nuova legislazione. In pochi hanno espresso preoccupazioni quanto alla prerogativa nazionale delle materie elettorali. In particolare, i prestatori di servizi di pubblicità politica hanno chiesto una definizione comune, a livello europea, per poter stabilire quale messaggio pubblicitario sia di tipo politico, nonché un approccio comune che preveda obblighi proporzionati in materia di etichettatura dei messaggi di pubblicità politica sponsorizzati, anche per quanto riguarda l'identità dello sponsor. I prestatori di servizi di pubblicità politica, poi, hanno segnalato l'incertezza e i costi di individuazione e rispetto degli obblighi di trasparenza che emergono quando offrono servizi di pubblicità politica oltre frontiera o in più Stati membri. Secondo la consultazione pubblica aperta, la maggioranza dei cittadini europei ritiene che gli editori di pubblicità politica debbano conservare certe informazioni di base ricevute dagli inserzionisti di messaggi di pubblicità politica. Le organizzazioni della società civile hanno espresso il loro assenso a favorire quanto più possibile la trasparenza della pubblicità politica, di modo che si sappia quali messaggi sono indirizzati a chi, perché e per conto di chi. Inoltre, queste ritengono le misure non vincolanti insufficienti in

[31] Commissione europea, Lettera alla Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati, Presidente del Senato della Repubblica, Bruxelles, 7 luglio 2022, C(2022) 4901.

questa prospettiva e chiedono che il targeting sia affrontato indipendentemente dalla trasparenza. Gli Stati membri hanno accolto con favore la proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica e hanno convenuto sulla necessità di regolamentare la pubblicità politica a livello europeo. Inoltre, hanno manifestato il loro favore verso misure che migliorino l'accesso dei ricercatori a più informazioni sulla pubblicità politica. Gli Stati membri, poi, hanno dato risalto alle lacune normative e di esecuzione con cui si scontra la prestazione di servizi di pubblicità politica a livello transfrontaliero.

I partiti politici europei hanno fatto notare che, grazie a misure di etichettatura che aiutino i cittadini a capire quando sono esposti a un messaggio di pubblicità politica, si rafforzerebbe la democrazia europea. I partiti politici europei, poi, hanno espresso particolare preoccupazione per l'impatto negativo che ha avuto sulle loro attività a livello europeo e transfrontaliero la politica attuata da alcune piattaforme online di dimensioni molto grandi nelle precedenti elezioni del Parlamento europeo.

8. Questioni di diritti fondamentali

Il micro-targeting politico provoca uno scontro tra due diritti fondamentali, quello alla libertà di espressione e quello al diritto di accesso alle informazioni. I due diritti sono inseparabili e il micro-targeting politico può rappresentare un pericolo per entrambi. È noto che possono essere apportate limitazioni alle libertà e ai diritti fondamentali laddove siano giustificate dal perseguimento di un legittimo interesse pubblico e solo a condizione che siano proporzionate all'obiettivo perseguito. La garanzia di trasparenza, equità e pari opportunità nel processo elettorale e il diritto fondamentale di essere informati in modo obiettivo, trasparente e pluralistico costituiscono un motivo imperativo di interesse generale. Le misure introdotte dal regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica hanno un impatto positivo sui diritti fondamentali, laddove le restrizioni imposte sono proporzionate e limitate. Nello specifico, il regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica impone restrizioni limitate alla libertà di espressione e d'informazione[32], al diritto alla vita privata[33], al diritto alla protezione dei dati di carattere personale[34], al diritto alla libertà d'impresa[35] dei prestatori di servizi di pubblicità politica. In merito alla libertà di espressione, la decisione di pubblicare o diffondere messaggi di pubblicità politica come tali e il loro contenuto resta disciplinata dal diritto nazionale e dell'UE di riferimento. Ancora, il regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica non interferisce con il contenuto sostanziale dei messaggi di pubblicità politica, ad

[32] Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 11.

[33] Ibidem, art. 7.

[34] Ibidem, art. 8.

[35] Ibidem, art. 16.

esclusione degli obblighi di trasparenza. Più precisamente, seppure la limitazione delle tecniche di targeting rischia di incidere sulla libertà di espressione, tale incidenza risulterebbe proporzionata se di portata limitata e compensata dall'impatto positivo su altri diritti fondamentali. In particolare, laddove il regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica ridurrebbe la possibilità di manipolare il dibattito democratico e il diritto di essere informati in modo obiettivo, trasparente e pluralistico. Le restrizioni imposte alle pratiche di targeting sono inoltre coerenti con i diritti elettorali tutelati dal diritto internazionale e incidono positivamente sugli stessi. D'altronde, una maggiore trasparenza e condizioni e restrizioni più stringenti in materia di targeting dovrebbero rafforzare il diritto alla protezione dei dati e alla vita privata dei destinatari di pubblicità politica. Hanno un impatto sulla protezione dei dati personali anche le misure che identificherebbero una persona fisica quale sponsor di un messaggio di pubblicità politica, gli importi spesi e il valore di altre prestazioni percepite alla ricezione di un messaggio; queste devono essere proporzionate all'obiettivo perseguito, ossia garantire che tutti coloro che partecipano al dibattito politico facciano un uso trasparente della pubblicità politica. L'incidenza su questi diritti si giustifica con l'effetto positivo globale sulla democrazia e sui diritti elettorali. Ancora, laddove il regolamento richiede alle piattaforme online di dimensioni molto grandi di agevolare l'accesso ai dati agli attori interessati, le norme introdotte non derogano all'acquis dell'UE in materia di protezione dei dati, poiché i portatori di interessi dovranno poter accedere soltanto ai dati pertinenti, anche quando fanno ricerche sulle pratiche che influenzano il dibattito democratico, le elezioni o un referendum. In linea generale, il regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica sosterrà l'esercizio dei diritti elettorali, elezioni libere ed eque nonché un dibattito democratico equo, agevolando la trasparenza della pubblicità politica transfrontaliera e garantendo un elevato livello di protezione dei diritti, in particolare dei dati personali. In tal modo, i cittadini saranno in grado di compiere scelte politiche informate senza manipolazioni o coercizioni.

Per quanto riguarda la diffusione di messaggi politici attraverso le piattaforme dei social media, la proposta di regolamento potrebbe porre dei rischi alla libertà di espressione perché, in primo luogo, conferisce a questi fornitori il potere e la responsabilità di determinare se una determinata pubblicazione rientra nella complessa e ambigua definizione di pubblicità politica stabilita nel regolamento. Pertanto, errori o disaccordi con le autorità competenti in questo settore possono comportare l'imposizione di sanzioni finanziarie significative. In secondo luogo, alle piattaforme online viene concessa anche l'autorità e persino l'obbligo di eliminare i contenuti nel caso in cui concludano che un determinato messaggio costituisce pubblicità politica e lo sponsor o il fornitore del servizio pubblicitario si rifiuta di collaborare, non fornendo informazioni pertinenti. Queste misure possono anche essere imposte alle piattaforme dalle autorità competenti e la mancata adozione proattiva può comportare le stesse sanzioni. In terzo luogo, le piattaforme online si assumono anche la responsabilità di valutare adeguatamente e diligentemente (in alcuni casi, entro 48 ore) le segnalazioni di terzi.

Durante i periodi elettorali, gli attori malintenzionati possono utilizzare tali strumenti proprio per influenzare lo sviluppo delle campagne e costringere le piattaforme ad adottare decisioni estremamente sensibili e complicate riguardo ai messaggi pubblicati in un numero potenzialmente significativo di lingue diverse e collegati a specifici contesti nazionali, regionali e locali.

Conclusioni

La regolamentazione della pubblicità da parte di partiti politici e attori simili, in particolare durante i periodi elettorali, è normalmente oggetto della legislazione nazionale negli Stati membri dell'UE. Tuttavia, la proposta di regolamento europeo sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica discende dall'emergere di nuovi importanti fattori, tra cui la maggiore diffusione della pubblicità politica online, l'ingerenza sempre più sofisticata e intensa da parte di attori stranieri, il frequente utilizzo di tecniche di targeting e di amplificazione basate sul trattamento di dati personali e le restrizioni nazionali esistenti sulle prestazioni transfrontaliere di servizi di pubblicità politica.

La proposta di regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica detta norme comuni che non faranno discriminazioni tra ambiente online e offline e affronteranno le problematiche che comporta la situazione attuale dove le leggi sono ritagliate per le attività offline, con tutte le carenze e lacune che ne conseguono. Il regolamento farà in modo che gli obblighi di elevata trasparenza si applichino ugualmente ai mezzi di diffusione delle tendenze politiche offline e online. In virtù delle nuove norme, i messaggi pubblicitari politici devono essere chiaramente identificati come tali e indicare chi li ha finanziati, per quale importo, in relazione a quali elezioni, referendum o processi normativi e se sono basati su tecniche di targeting. I cittadini saranno in grado di distinguere i messaggi che cercano di orientarne le opinioni e decisioni politiche. Le tecniche di targeting e amplificazione saranno ammissibili solo per la pubblicità politica online basata su dati personali raccolti presso l'interessato, e previo il consenso dello stesso, e l'uso di dati personali sensibili sarà vietato. Ciò limiterà l'uso abusivo dei dati personali ai fini di una potenziale manipolazione degli elettori. Tutti gli annunci politici online saranno disponibili in un apposito archivio online. Il finanziamento di annunci provenienti da paesi terzi sarà vietato tre mesi prima delle elezioni. Nell'armonizzare le norme di trasparenza della pubblicità politica, il regolamento sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica garantirà la certezza del diritto in tutta l'UE, eliminerà i costi incrementali di conformità insiti nel carattere transfrontaliero dei servizi e ridurrà il rischio di non conformità. Inoltre, è prevista una riduzione dei costi a beneficio di tutti i prestatori di servizi di pubblicità politica che offriranno servizi nell'ambito di un quadro comune di pubblicità politica. Le PMI trarranno particolare vantaggio dalle misure proposte in quanto

saranno in grado di offrire più facilmente servizi nel mercato interno, mentre sono previste deroghe specifiche dirette a ridurre i costi di conformità.

È importante notare che, secondo i critici, la proposta avrebbe in linea di principio una portata relativamente limitata, armonizzando la legislazione esistente degli Stati membri e stabilendo norme armonizzate sulla fornitura di servizi di pubblicità politica e sulla trasparenza, nonché la dovuta diligenza per gli sponsor e i fornitori di servizi di pubblicità politica sull'uso di tecniche di targeting e di pubblicazione di annunci in relazione alla pubblicità politica.

FONTI PRINCIPALI

Archivio degli spot politici e dei manifesti, consultabile su: <http://archivispotpolitici.it/>.

J. Barata, Regulation of online political advertising in Europe and potential threats to freedom of expression, “London School of Economics Blog”, 9 marzo 2023, consultabile su: <https://blogs.lse.ac.uk/mediase/2023/03/09/regulation-of-online-political-advertising-in-europe-and-potential-threats-to-freedom-of-expression/>.

M. Bassini, M. Cuniberti, C. Melzi D’Eril, O. Pollicino, G. E. Vigevani, *Diritto dell’informazione e dei media*, Giappichelli, 2022.

M. Bassini, e O. Pollicino (a cura di), *Verso un Internet Bill of Rights*, Aracne, 2015.

J. Bayer, Double harm to voters: data-driven micro-targeting and democratic public discourse, “Internet Policy Review”, 31 marzo 2020, consultabile su: <https://policyreview.info/articles/analysis/double-harm-voters-data-driven-micro-targeting-and-democratic-public-discourse>.

N. Bentzen, Foreign interference in democracies. Understanding the threat, and evolving responses, European Parliament Research Service, 2020.

E. Bressanelli, Investing in destabilisation: How foreign money is used to undermine democracy in the EU, INGE Committee of the European Parliament, 2021.

G. Busia, L. Liguori, O. Pollicino (a cura di), *Le nuove frontiere della privacy nelle tecnologie digitali. Bilanci e prospettive*, Aracne, 2017.

Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

L. Ceccarini, Could the Internet be a safety-net for democracy in crisis?, *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, September 2019.

Commissione europea, La Commissione accoglie con favore l'accordo politico sul regolamento relativo alla trasparenza della pubblicità politica, 7 novembre 2023, consultabile su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_4843.

Commissione europea, Lettera alla Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati, Presidente del Senato della Repubblica, Bruxelles, 7 luglio 2022, C(2022) 4901.

Commissione europea, Propaganda politica - migliorare la trasparenza, consultabile su: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12826-Propaganda-politica-migliorare-la-trasparenza_it.

Commissione europea, The 2022 Code of Practice on Disinformation, consultabile su: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation#:~:text=The%20Commission%20presented%20a%20Guidance%20to%20strengthen%20the,for%20a%20robust%20monitoring%20framework%20for%20its%20implementation> Council of Europe, Internet and electoral campaigns: Study on the use of internet in electoral campaigns, Council of Europe study DGI(2017)11.

G. De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe*, Cambridge University Press, 2022.

T. Dobber, R. Ó Fathaigh & F. J. Zuiderveen Borgesius, The regulation of online political micro-targeting in Europe, *Internet Policy Review*, 8(4), 2019, consultabile su: <https://policyreview.info/articles/analysis/regulation-online-political-micro-targeting-europe>.

F. Di Nunno et al., A citizens' Europe? The Conference on the Future of Europe could lead to a new European constitution, in *Social Europe*, 27 aprile 2022.

F. Di Nunno, *La democrazia incompiuta nell'Unione Europea: una prospettiva storica*, Annali dell'Istituto italiano per gli studi storici, Napoli, 2019.

F. Di Nunno, The democratic deficit in the EU. A historical perspective, in *Multilayer democratic reforms as a response to European crisis*, FEPS Young Academics Network, Brussels, 2019.

European Partnership for Democracy, Online political advertising: everything you need to know, consultabile su: <https://epd.eu/what-we-do/policy/online-political-advertising-everything-you-need-to-know/>.

M. Franzosi, O. Pollicino, G. Campus, The digital single market copyright. Internet and copyright law in the european perspective, Aracne, 2016.

T. E. Frosini, O. Pollicino, E. Apa, M. Bassini, Diritti e libertà in Internet, Le Monnier, 2017.

J. Galaski, Jascha, & E. Simon, Solutions for regulating targeted political advertising on online platforms,, “Civil Liberties Union for Europe”, 2021, consultabile su: https://dq4n3btxhr8c9.cloudfront.net/files/MM-Oxv/Solutions_for_Regulating_Targeted_Political_Advertising_on_Online_Platforms.pdf.

L. Goleanu, More transparency and harmonised rules on political advertising will protect our democratic processes, “Renew Europe Newsroom”, 2 febbraio 2023, consultabile su: <https://www.reneweuropengroup.eu/news/2023-02-02/more-transparency-and-harmonised-rules-on-political-advertising-will-protect-our-democratic-processes>.

D. Holznagel, Political Advertising and Disinformation, “Verfassungsblog”, 28 marzo 2023, consultabile su: <https://verfassungsblog.de/political-advertising-and-disinformation/>.

Human Rights Watch, EU: Stronger Rules Needed for Political Ads, 27 marzo 2023, consultabile su: <https://www.hrw.org/news/2023/03/27/eu-stronger-rules-needed-political-ads>.

Idea International, Online Political Advertising and Microtargeting: The Latest Legal, Ethical, Political and Technological Evolutions, 2020, consultabile su: <https://www.idea.int/publications/catalogue/online-political-advertising-and-microtargeting-latest-legal-ethical>

Intervista a Alex Agius Saliba, membro del Comitato per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo, Bruxelles, 1° marzo 2023.

J. Jaursch, Defining Online Political Advertising, Stiftung Neue Verantwortung, 2020, consultabile su: <https://www.stiftung-nv.de/en/publication/defining-online-political-advertising>

J. Jaurisch, How new, binding EU transparency standards for political advertising could be even higher, Euractive, 30 novembre 2021, consultabile su: <https://www.euractiv.com/section/digital/opinion/how-new-binding-eu-transparency-standards-for-political-advertising-could-be-even-higher/>.

M. Killeen, EU Parliament adopts position on political advertising regulation, Euractive, 2 febbraio 2023, consultabile su: <https://www.euractiv.com/section/platforms/news/eu-parliament-adopts-position-on-political-advertising-regulation/>.

National Intelligence Council, Foreign threats to the 2020 US Federal Elections, 2021, consultabile su: <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ICA-declass-16MAR21.pdf>.

E. Novelli, *Le campagne elettorali in Italia. Protagonisti, strumenti, teorie*, Laterza, 2018.

R. Ó Fathaigh, Proposal for a Regulation on the transparency and targeting of political advertising, Institute for Information Law, consultabile su: <https://merlin.obs.coe.int/article/9356>.

O. Pollicino, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet*, Bloomsbury Publishing, 2021.

O. Pollicino, E. Apa, *Modeling the Liability of Internet Service Providers: Google vs. Vivi Down. A Constitutional Perspective*, Egea, 2013.

O. Pollicino, E. Bertolini E., V. Lubello (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Aracne, 2013.

O. Pollicino, G. De Gregorio, *Constitutional Democracy, Platform Powers, and Digital Populism*, *Constitutional Studies*, 8-1, 2022.

O. Pollicino, V. Lubello, M. Bassini (a cura di), *Identità ed eredità digitali. Stato dell'arte e possibili soluzioni al servizio del cittadino*, Aracne, 2016.

O. Pollicino, G. Romeo, *The Internet and Constitutional Law. The protection of fundamental rights and constitutional adjudication in Europe*, Routledge, 2016.

M. Prior & S. Iyengar, Political Advertising: What Effect on Commercial Advertisers?, Department of Communication, Stanford University, 1999, consultabile su: <https://web.stanford.edu/~siyengar/research/papers/advertising.html>.

Privacy International, Online political Ads: A study of inequality in transparency standards, 2021, consultabile su: https://privacyinternational.org/sites/default/files/2021-01/AdsTransparency_TOPUBLISH.pdf.

Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica COM(2021) 731.

J. Tar, EU policymakers nail down agreement on political advertising, in Euractiv, 2 febbraio 2023, consultabile su: <https://www.euractiv.com/section/platforms/news/eu-policymakers-nail-down-agreement-on-political-advertising/>.

Transparency International, Paying for views: Solving transparency and accountability risks in online political advertising, 11 marzo 2021, consultabile su: <https://www.transparency.org/en/publications/paying-for-views>.

M. van Drunen, N. Helberger, W. Schulz, & C. de Vreese, The EU is going too far with political advertising!, DSA Observatory, 16 marzo 2023, consultabile su: <https://dsa-observatory.eu/2023/03/16/the-eu-is-going-too-far-with-political-advertising/>.

M. Vella, Labour MEP tells Maltese parties to get their act in order ahead of political ads rules, “Malta Today”, 3 febbraio 2023, https://www.maltatoday.com.mt/news/europe/121098/labour_mep_tells_maltese_parties_to_get_their_act_in_order_ahead_of_political_ads_rules.

Who Targets Me?, What are we to do about microtargeting?, 27 ottobre 2020, consultabile su: <https://whotargets.me/en/what-to-do-about-microtargeting/>.

Intersezioni

Donne e potere politico: resoconto del Simposio “Frauen und (politische) Macht” presso l’Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht u. Parteienforschung (PRUF) di Düsseldorf

Andrea De Petris

Direttore Scientifico Centro politiche Europee (Cep)
Italia

Ricercatore di diritto pubblico comparato
Università degli Studi Internazionali di Roma
(UNINT)

Nei giorni 18 e 19 marzo 2024 a Düsseldorf, l’Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht u. Parteienforschung (PRUF) afferente alla locale Heinrich Heine Universität ha organizzato il Simposio dal titolo “Frauen und (politische) Macht”, dedicato ai vari aspetti della presenza femminile nell’ambito del potere politico.

Con l’uscita di scena di Angela Merkel dall’arena politica tedesca dopo un Cancellierato durato 16 anni, ed il ritorno di un politico alla guida del Governo federale, l’incontro si prefiggeva l’obiettivo di fornire una riflessione sul rapporto tra donne e potere politico oggi, attraverso una prospettiva giuridica, politologica, storica e sociologica.

Dopo il saluto di benvenuto della co-direttrice del PRUF, prof.ssa Sophie Schönberger, e un’introduzione al tema dell’evento, il primo panel ha affrontato lo sviluppo del potere politico delle donne da una prospettiva storica e giurisprudenziale, a

partire dall'affermazione del suffragio femminile per arrivare all'attuale dibattito sulla parità.

La Prof.ssa Isabel Heinemann, dell'Università di Bayreuth, ha fornito un esaustivo excursus sul rapporto tra donne e politica. Partendo dall'assunto secondo il quale „senza le donne non può formarsi lo Stato”, Heinemann ha ricordato il movimentato periodo del dicembre 1989 nella DDR, quando l'attivista Ina Merkel aveva realizzato un Manifesto per un autonomo Movimento delle donne, come base per lanciare un sistema di partecipazione femminile alla politica. Con la Riunificazione delle due Germanie, si sarebbe invece registrato un ritorno al passato rispetto all'impegno delle donne in politica ed un sorgere di conflitti tra diritti della donna e partecipazione politica nella RFT post 1990. Anche dopo la fine del secondo conflitto mondiale, nella RFT la situazione non era diversa: si avvertiva una forte gestione patriarcale della politica con conseguente relegazione ai margini della donna. Il cd. “ordine familiare” fu pienamente restaurato negli anni '50, con la creazione nel 1953 di un Ministero della Famiglia finalizzato alla realizzazione di una politica per la famiglia basata sul sostegno economico ma anche su una ri-conduzione della donna tra le mura domestiche e la sua esclusione da fabbriche ed altri luoghi di lavoro, dove invece erano state largamente impiegate nel periodo bellico. Così, l'immagine della donna nella società tedesca degli anni '50 era lontana da una parità anche solo minima rispetto all'uomo. Il 1968 avrebbe migliorato la situazione della presenza femminile in politica solo in parte, sebbene l'impegno delle donne sia aumentato e nel 1971 si sia affermata una campagna sociale e mediatica a sostegno del diritto di interruzione volontaria della gravidanza. Nel 1976/77 si realizzò una riforma del diritto di famiglia che condusse alla cancellazione del modello di matrimonio incentrato sul ruolo di casalinga della donna e di uomo che mantiene la famiglia con il suo lavoro. Negli anni '80 emerse una nuova ambivalenza nell'ordine dei sessi, con i Verdi quale partito diversi dagli altri che poneva particolare attenzione al tema dell'emancipazione femminile. Nel 1986 si parlò per la prima volta di “Frauenquote”, di quote rosa nella rappresentanza politica della RFT. Parallelamente, si pose il tema della violenza contro le donne, anche in famiglia, fin dagli anni '70, con il movimento per la casa alle donne. A questa tematica più generale, la relazione di Heinemann ha legato poi la trattazione di questioni complementari come l'integrazione politica delle donne migranti, la parità retributiva sul lavoro e la tutela delle donne nell'accesso all'occupazione. Come detto, dopo il 1989 un riflusso avrebbe poi secondo Heinemann prodotto un'azione di “ri-tradizionalizzazione” del ruolo femminile anche nella politica e nell'economia. Spicca comunque ancora oggi la centralità delle questioni femminili per il sistema politico tedesco attuale.

Il secondo intervento del panel è stato affidato al Prof. Christoph Schönberger, dell'Università di Colonia, il quale ha ricordato l'esistenza nel 1789 in Francia di una brochure con una dichiarazione dei diritti della donna, basata sul modello della Dichiarazione dei diritti dell'uomo, inteso come cittadino maschio, a cui appunto come reazione era seguita una imitazione di stampo femminista. Per quanto attiene al diritto di voto alle donne, esso è stato inteso come ristretto su base censitaria, per cui quando si parlò di universalismo dei diritti dell'uomo, era prassi consolidata una scarsa attenzione verso i diritti della donna. Non a caso, ad essere

esclusi dal diritto di voto per molto tempo furono soprattutto i poveri e le donne. La Socialdemocrazia si espresse in favore del diritto di voto per le donne già in epoca imperiale, mentre con la Prima Guerra Mondiale fu cercata una nuova base di partecipazione politica. Ciò, ha ricordato Schönberger, condusse ad un ampliamento del diritto di voto, ma non per le donne. Si parlò di diritto di voto e di candidatura alle donne solo con la fondazione della Repubblica di Weimar nel 1919, su spinta del partito socialdemocratico: ciò rese la Germania di Weimar molto moderna in chiave comparata, in anticipo su altri Paesi.

Il panel successivo ha analizzato in che modo le nozioni socio-culturali tradizionali dei ruoli di genere plasmino la comune visione delle idee e delle concezioni politiche. La relazione della Prof.ssa Sophie Schönberger della Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ha offerto un excursus sui cliché di genere riferiti alle First Ladies della politica in chiave comparata, prendendo a riferimento i casi di USA, Francia, Gran Bretagna, Germania, ed altri. La presenza mediatica di Olena Zelenska, moglie del Presidente ucraino, ha prodotto una forte polarizzazione su di lei. Di contro, la funzione della First Lady assolve a finalità diverse nei vari contesti nazionali: in Germania, ad es., emerge il suo ruolo di sostegno a progetti sociali, mentre in USA la First Lady ha un ruolo di accompagnamento del partner, simbolo esclusivamente maschile del potere politico. Risulta molto più precario il ruolo quando sono gli uomini a fungere da “First Gentleman”, come si è visto in Finlandia, Irlanda, Grecia. Nel contesto monarchico, nelle tre principali monarchie europee il ruolo del principe consorte è molto poco schematizzato, sicuramente meno di quello della sua omologa femminile. Si pongono poi dei problemi giuridici rispetto al personale della presidenza a disposizione delle First Ladies, che richiedono risorse finanziarie ma di cui non sempre è chiara la fonte normativa. In realtà, ha osservato Schönberger, certe spese sarebbero giustificate solo se le First Ladies fossero collaboratrici della Presidenza, ma di regola non hanno uno stipendio, non vengono pagate, ma quindi non avendo funzioni ufficiali non dovrebbero avere personale ed altre prerogative. La Francia è un unicum in questo senso, perché prevede uno statuto per le attività della Premier Dame, mentre l’Art. 58 della Costituzione Spagnola prevede un espresso divieto per la regina consorte di assumere incarichi istituzionali.

Il Prof. Ulrich Rosar della Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ha presentato poi un’analisi delle elezioni per il Bundestag dal 2002 al 2021, rispetto ad alcuni specifici cliché in ambito politico, come gli stereotipi sul sesso, che hanno mostrato di avere un’influenza molto forte sulla percezione dei candidati da parte degli elettori, e l’aspetto fisico, che se gradevole influenza positivamente e porta consenso sul piano politico. Complessivamente, Rosar ha riscontrato che persone attraenti hanno una serie di vantaggi riconosciuti in politica, ma non sempre. Per es., per le donne l’avvenenza in politica può rivelarsi svantaggiosa, mentre è sempre positiva per gli uomini. Forse su questo un ruolo è giocato anche dal tipo di elettorato: per es. quello conservatore è più sensibile all’aspetto fisico. Statisticamente, in ogni caso, le donne prendono meno voti di uomini, e donne attraenti più voti di donne meno attraenti. Ciò produce inevitabilmente delle discriminazioni sulle chances di successo elettorale e di selezione dei candidati.

E' poi seguito un panel dedicato al tema "Donne e competizione partitica: Parlamento e partito", nel quale la Prof.ssa Corinna Kröber dell'Università di Greiswald ha presentato un progetto che analizza le diversità di comportamento dei Deputati e delle Deputate nelle assemblee parlamentari tedesche, sia a livello federale che regionale. Il progetto ha evidenziato la diversità di interessi nelle iniziative dei Parlamentari rispetto al sesso: per le donne, per es., i temi tipici delle iniziative legislative storicamente riguardano questioni come la sanità, la parità di salario, la tutela di donne e minoranze, le politiche di sostegno allo sviluppo. La probabile ragione di questa specificità deriva dal diverso orizzonte di esperienze effettuate nella quotidianità dalle donne rispetto agli uomini. In anni più recenti, i cambiamenti nella società, il cambio generazionale, la crescente presenza di donne in politica e della loro influenza, ha portato ad un complessivo mutamento di valori di riferimento. Resta comunque la domanda di quanto vengano rappresentati gli interessi delle donne da parte dei Parlamentari uomini, e quali meccanismi influenzino il loro comportamento in Parlamento. Spicca il fatto che il ruolo degli uomini in Parlamento resta decisivo per sviluppare le istanze delle donne. I fattori che hanno un ruolo per la rappresentazione delle istanze femminili nelle dinamiche parlamentari sono il sostegno all'uguaglianza tra elettori, il cambio generazionale in Parlamento (sia per donne che per uomini), la quota di donne presenti nei gruppi parlamentari, che comporta un processo di apprendimento per gli stessi uomini. Il progetto ha contato la presenza di uomini in 450 gruppi parlamentari di assemblee regionali (Landtage) nel periodo 1990-2021. Sono state poi valutate le interrogazioni orali e scritte in cui sono citate le donne, evidenziando che le variabili indipendenti a riguardo sono: la percentuale di donne nei gruppi parlamentari che sostengono parità di genere come tema prioritario, le coorti di età e la percentuale di donne nei gruppi parlamentari. I risultati della ricerca sono stati che: 1. in alcuni Länder e partiti aumenta la quota di interrogazioni che riguardano donne presentate da uomini, ma in altri la quota resta invariata; 2. più alta è la quota di elettori e elettrici che considerano centrale parità di genere, più è alta quella delle interrogazioni su questioni rilevanti per le donne presentate da uomini; 3. gli uomini nati prima del 1940 tendono a presentare meno interrogazioni su temi di rilievo per le donne; 4. più è alta la quota di donne in un gruppo parlamentare, più è alta quota di interrogazioni su donne presentate da uomini, ma solo per deputati di sinistra. Lo studio conclude che gli uomini rappresentano interessi delle donne solo se la presenza di donne nei gruppi è sufficientemente rilevante, ma la maggioranza dei temi di interesse per le donne restano appannaggio di deputate donne.

La Prof.ssa Jessica Fortin-Rittberger dell'Università di Salisburgo ha esaminato la quantità di donne nei Parlamenti nel mondo, con particolare riferimento al tema delle quote di donne in politica, la cui presenza dipende da criteri variabili nei vari modelli nazionali considerati. Secondo Fortin-Rittberger, le quote rosa sono utili perché portano donne nel processo decisionale ed hanno un impatto diretto nel "giardino segreto" della politica, e funzionano perché riguardano la questione cruciale delle candidature, con un effetto sull'azione di selezione dei partiti, che reclutano candidati e candidate selezionandoli/e e posizionandoli/e nelle liste ancor prima che gli elettori possano esprimersi con il voto. Ne consegue che anche in Germania

sono i partiti, con la loro capacità di selezione, che decidono chi prende il seggio, specie per i mandati diretti. La ricerca fornisce indicazioni anche rispetto agli argomenti abitualmente utilizzati in opposizione alle quote rosa in politica: rispetto al fatto che esse possono abbassare la qualità degli eletti, si evince che non è vero che ci siano influenze negative su preparazione e competenza dei Parlamentari, che anzi a volte con le quote queste aumentano; sulla tesi secondo cui le quote introdurrebbero una selezione basata su parametri biologici e non sul merito, i dati smentiscono questo assunto e dimostrano che invece viene eletto un sufficiente numero di donne qualificate. In conclusione, le quote aumentano l'interesse per questioni di rilievo per le donne, supportano la partecipazione di donne alla politica, riducono il gender gap nel floor time nei dibattiti parlamentari, aumentano la diversità professionale e personale di donne e uomini in incarichi pubblici, e facilitano il fatto che le donne ottengano ruoli di punta nei loro partiti.

Nel panel su “donne e campagne elettorali”, il Dr. Marc Jungblut della Ludwig-Maximilians-Universität di Monaco ha esaminato gli stereotipi di genere nella comunicazione politica ed in particolare nei social media. Rispetto al primo tema, il suo studio evidenzia come la donna nella comunicazione politica trasmetta empatia, simpatia, disponibilità, mentre l'uomo esprima un'immagine di soggetto pronto a gestire conflitti, dominante, con capacità di imporsi. Le candidate presentano un focus su famiglia ed aspetto esteriore, con una frequente tematizzazione del sesso, ed una valutazione più critica della capacità di rivestire un incarico pubblico. Per quanto attiene al ruolo dei media, questi tendono a costruire e sottolineare i tradizionali stereotipi, con un diverso trattamento dei rispettivi standard di riferimento. I media non sono più solamente degli intermediari tra politica e società, ma esercitano un contatto diretto con i soggetti politici e con gruppi demografici specifici. Questo produce un maggiore controllo sul contenuto del messaggio politico, rispetto al quale le candidate possono meglio evidenziare stereotipi vantaggiosi e ridurre quelli negativi. Sul piano degli stereotipi di genere visivi, le foto sui media caricate dai candidati e candidate riproducono gli stereotipi noti: le donne vengono raffigurate come sorridenti e simpatiche, gli uomini come soggetti dominanti sul piano dell'aspetto esteriore.

Nello stesso panel è seguita la relazione della Prof.ssa Sigrid Roßteutscher, della Goethe-Universität di Francoforte, nella quale è stata affrontata la questione della polarizzazione di questioni di genere e candidature. Le questioni di genere sono state considerate come parte di un discorso più ampio di genere e sessualità, in cui intervengono temi come parità remunerativa, aborto, carriere e quote rosa, sessualità, adozione da parte di coppie omosessuali, toilette per terzo genere, opposte a tematiche non legate al genere. La ricerca ha analizzato quanto queste questioni siano polarizzate nell'opinione pubblica nella prospettiva statale. Sono stati rilevati alcuni elementi di polarizzazione attitudinale, in base a 1. grado di disaccordo nella società su un tema; 2. distribuzione delle attitudini nella società; 3. livello di allineamento su un tema. Il risultato indica due tipi di valutazione diverse da parte della società, a seconda se si tratti di questioni legate (binarie) o non legate al genere (non binarie). Le posizioni sono negative per questioni non legate al genere tra

gli elettori conservatori, che invece sono più egualitari sulle questioni connesse ad una prospettiva di genere, ovvero binaria. In termini generali, l'accettazione sociale è molto più forte sulle questioni binarie che su quelle non binarie. Roßteutscher avverte come comunque si tratti di un tema che richiede ancora molta analisi.

Il panel successivo ha affrontato il tema delle donne al governo, con la relazione della Dr.ssa Leonie Stamm del DGAP di Berlino, che si è occupata della Politica Estera Femminista (PEF) da parte del Bundestag, evidenziando quali partiti si impegnano attualmente sul tema e in che modo, qual è il rapporto tra governo e opposizione a riguardo, e quali strumenti di lavoro parlamentare possono essere utilizzati per mettere in agenda il tema della politica estera femminista in modo trasversale ai partiti e per discuterne in modo mirato. Inoltre, la relazione ha esposto le modalità con cui contrastare le forze che utilizzano questi strumenti per rafforzare un'agenda antifemminista, e come dovrebbero essere organizzati la cooperazione e lo scambio tra il Bundestag e i ministeri competenti. Secondo Stamm, la politica estera femminista è un tema relativamente nuovo in termini di attuazione ed è in continua evoluzione. Esistono numerosi punti di partenza per analizzare i contenuti, gli attori e gli strumenti della politica estera femminista. L'attuazione, in particolare, può trarre vantaggio da questi risultati e può essere vista come un compito per incorporare la costante acquisizione di conoscenze da parte della società civile, del mondo accademico e di altri attori.

L'ultimo panel ha riguardato il tema Donne e potere nella giustizia costituzionale e dei diritti umani. La Prof.ssa Angelika Nußberger della Università di Colonia ha evidenziato le differenze tra uomo e donna considerate dalla prospettiva della giustizia. Nella applicazione del diritto, i simboli tradizionali del potere sono l'abito del giudice (vestito e parrucca). L'idea collettiva della giustizia prevede che si parli di corte, non di singoli giudici, uomini e donne, ma – ha osservato Nußberger – non sono le istituzioni a decidere, sono le persone, pertanto la differenza la fa chi siede in una corte. Secondo Nußberger sussiste una diversa capacità di comprensione da parte dei giudici donne e uomini, con poco spazio per i concetti astratti, e diverse priorità giuridiche adottate per arrivare ad una decisione. Infine, il Prof. Fabian Michl, dell'Università di Lipsia ha prodotto un intervento sul potere delle donne nel Tribunale Costituzionale federale tedesco, evidenziando le peculiarità di autorità e genere nel caso dei primi due giudici costituzionali donne del BVerfG.

Recensioni e Schede

“Mediterraneo conteso”: l’epicentro della lotta per la premiership globale

Giulia Deiana

PhD in Intercultural Relations and International Management e docente-Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT)

Recensione al libro “Mediterraneo conteso. Perché l’Occidente e i suoi rivali ne hanno bisogno” di Maurizio Molinari - Rizzoli (2023)

«Tre potenze globali, una dozzina di medie potenze in competizione e cinque conflitti in corso fanno del Mediterraneo il cuore strategico del pianeta». Il volume di Maurizio Molinari, “Mediterraneo conteso. Perché l’Occidente e i suoi rivali ne hanno bisogno”, edito nel 2023 da Rizzoli, si apre con questa affermazione che anticipa la potenza descrittiva dello scritto. Con questo titolo, l’autore, dall’alto della sua lunga esperienza professionale nel giornalismo italiano e internazionale, evidenzia la chiave di lettura che percorre tutto il libro, quella della crescente – e inedita, in alcuni suoi tratti – rivalità tra l’Occidente e i soggetti geopolitici con cui gli attori occidentali competono per affermare la propria influenza politica, economica e culturale. A più di trent’anni dalla fine della Guerra Fredda, il Mare Nostrum è l’epicentro del confronto tra le più grandi potenze del XXI secolo: Stati Uniti, Russia, e Cina, portatori di interessi contrastanti, si contendono il controllo del “mare di mezzo”

attraverso strategie di soft e hard power, non senza intrattenere relazioni a geometria variabile con i Paesi rivieraschi.

Dapprima avamposto strategico in funzione anti-sovietica, poi fronte di prima linea nella lotta al terrorismo, il Mediterraneo è stato un'area centrale nella strategia geopolitica americana fino al secondo decennio del XXI secolo. Dalla primavera araba, il progressivo “disengagement” di Washington da questo quadrante – afferma l'autore – ha confermato il declino globale dell'America agli occhi di Vladimir Putin, ponendo le premesse per l'invasione russa dell'Ucraina. Mosca, al contrario, volge lo sguardo verso i mari caldi per rafforzare la propria presenza in Medio Oriente e in Africa, fino al Sahel. A tale obiettivo sono funzionali le ingerenze russe in alcuni dei più gravi scenari di crisi degli ultimi dieci anni (come la guerra civile siriana e il conflitto in Libia) e il consolidamento delle relazioni con importanti leader regionali quali Erdogan, al-Sisi e Khamenei. In tal senso, la strategia russa si interseca con le complesse dinamiche intra-islamiche. Queste ultime non si limitano alla storica diatriba tra sunniti e sciiti (per certi versi del tutto superata, come dimostra il carattere composito del network di proxy di Teheran), ma sono definite dalle rivalità e dalle alleanze geopolitiche finalizzate alla premiership all'interno della Ummah e dal posizionamento rispetto all'Occidente. Alcuni Paesi islamici, infatti, rientrano tra gli “attori strategici” di cui l'autore analizza le peculiarità e gli interessi: Turchia, Egitto, Iran e i Paesi del Golfo sono descritti come delle vere e proprie potenze regionali sul piano demografico, religioso, ed economico, seppure con le rispettive peculiarità.

Il terzo principale competitor per la leadership globale è Pechino, il cui leader considera il Mediterraneo un trampolino a tre vie per l'Africa, l'Asia e l'Europa. In questo quadro si inserisce l'iniziativa “One Belt, One Road” (La Nuova Via della Seta), e la sua declinazione marittima “Maritime Silk Road”, nel cui segno Pechino ha firmato accordi economici – molti dei quali incentrati sulla costruzione di infrastrutture portuali – con quasi ottanta Paesi. Xi Jinping punta, da un lato, al consolidamento della penetrazione economica cinese in Europa, ma non trascura, dall'altro, la componente militare, soprattutto per quanto riguarda la difesa dei propri interessi in Africa. Qui, gli sforzi cinesi sono orientati alla costruzione di strutture logistiche in grado di accogliere uomini e mezzi, non solo per esercitare un controllo su Paesi ricchi di materie prima, ma anche per ottenere un accesso diretto all'Atlantico.

Dopo aver descritto uno scenario in rapida evoluzione e in continuo mutamento, Molinari sottolinea efficacemente come il controllo delle acque sia funzionale alla gestione di fenomeni quali l'immigrazione, il terrorismo, o il controllo dell'energia, destinati a segnare profondamente il nostro futuro sul piano sociale, demografico, economico e culturale. Da questa riflessione, l'autore ricava una raccomandazione per la sicurezza nazionale, ossia l'istituzione, sulla scia di quanto fatto in altri Paesi, europei e non, di un consiglio per la sicurezza nazionale, con l'obiettivo di consentire al governo italiano un maggiore pragmatismo, «per affrontare, su base quotidiana, un'agenda disseminata di incognite e sfide».

