

# **A Matter of Identity? State legitimacy between space control and adhococratic governance**

## **Guest Editors**

Rosita Di Peri, University of Turin

Chiara Maritato, University of Turin

## **INTRODUCTION**

*A Matter of Identity? State legitimacy between space control and adhococratic governance*

Rosita Di Peri, Chiara Maritato

## **ESSAYS**

• *Regimes of fear in Lebanon: perspectives from the borderlands*

Daniel Meier

• *Contesting Europeanness at the Aegean border: a contrapuntal reading*

Daniela Huber

• *Ethnic or political cleansing? Demographic engineering and identification bundles in the Turkish-occupied territories of northern Syria*

Davide Grasso

• *Transnational identities in practice: Lebanese Turkmens between Turkey's adhococratic governance and Lebanese disinvestment*

Rosita Di Peri, Chiara Maritato

## **VARIA**

• *L'Édifice juridico-politique du plurilinguisme européen - théorie et pratique Faut-il réformer le règlement N° 1 ?*

Christian Tremblay

• *Le dimensioni culturali e politiche del principio di solidarietà nell'Unione Europea e in Italia durante l'emergenza sanitaria*

Francesca Cubeddu

• *Quando le carte aiutano a perdersi. Una sistemazione interpretativa e alcune precisazioni storico-cartografiche sulla questione del confine sul Monte Bianco*

Lorenzo Vai

• *Alle origini dell'idea di Parlamento europeo. Il Progetto di William Penn*

Tommaso Visone, Daniele Archibugi

## **BOOK REVIEWS**

• Serena Casu (a cura di) (2024). *The European Parliament Elections. May 2019: 40 Years After the First Direct Election of the EP*. Bari: Cacucci Editore, 106 pp.

Luca Barbaini

• Raphaëlle Ruppen Coutaz e Simone Paoli (a cura di) (2024). *Building Europe through Education, Building Education through Europe: Actors, Spaces and Pedagogies in a Historical Perspective*. London-New York: Palgrave Macmillan, 220 pp.

Andrea Becherucci

## **BOOK RECOMMENDATIONS**

• Guido Crainz (2022). *Ombre d'Europa. Nazionalismi, memorie, usi politici della storia*. Roma: Donzelli Editore, 200 pp.

Alon Helled

## **ABSTRACTS AND KEYWORDS**



---

**EDITOR**

**Paolo Caraffini** (Università di Torino)

---

**FORMER EDITOR** (2017-2022)

**Umberto Morelli**† (Università di Torino)

---

**MANAGING EDITOR**

**Elisabetta Tarasco**

---

**SCIENTIFIC BOARD**

**María del Rosío Barajas Escamilla**  
(El Colegio de la Frontera Norte)

**Marco Brunazzo**  
(Università di Trento)

**Olga Butorina**  
(Institute of Europe, Russian Academy of Sciences)

**Michelangelo Conoscenti**  
(Università di Torino)

**Niccolò Conti**  
(Università di Roma Unitelma Sapienza)

**Matthew D'Auria**  
(University of East Anglia)

**Jean-Michel De Waele**  
(Université libre de Bruxelles)

**Michel Dumoulin**  
(Université catholique de Louvain)

**Corinne Gobin**  
(Université libre de Bruxelles)

**Aylin Güney Gevrek**  
(Yaşar Üniversitesi)

**Faizel Ismail**  
(University of Cape Town, School of Economics)

**Herman J. Kraft**  
(University of the Philippines Diliman)

**Thomas Kroll**  
(Friedrich-Schiller-Universität Jena)

**Francisco Lara-Valencia**  
(Arizona St. University, School of Transborder Studies)

**Garth Le Pere**  
(University of Pretoria)

**Giuliana Laschi**  
(University of Bologna)

**Jacqueline Lo**  
(ANU, College of Arts and Social Sciences)

**Corrado Malandrino**  
(Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro")

---

**ASSOCIATE EDITORS**

**Marinella Belluati** (Università di Torino)

**Filippo Maria Giordano** (Link Campus University, Roma)

**Lara Piccardo** (Università di Genova)

**Stefano Quirico** (Università del Piemonte Orientale)

**Rachele Raus** (Università di Bologna)

---

**Antonio Moreno Juste**  
(Universidad Complutense de Madrid)

**Luciano Morganti**  
IMEC-SMIT-VUB (Vrije Universiteit Brussel)

**Edoardo Novelli**  
(Università Roma Tre)

**Joanna Nowicki**  
(Université de Cergy-Pontoise)

**José Paradiso**  
(Universidad Nacional de Tres de Febrero)

**Massimo Pendenza**  
(Università di Salerno)

**Laura Polverari**  
(University of Strathclyde Glasgow)

**Daniela Preda**  
(Università di Genova)

**Rossana Sampugnaro**  
(Università di Catania)

**Vivien Ann Schmidt**  
(Boston University)

**Mario Telò**†  
(Royal Academy of Sciences, Brussels)

**Jovan Teokarević**  
(University of Belgrade)

**Pier Domenico Tortola**  
(University of Groningen)

**Hans-Jörg Trenz**  
(Scuola Normale Superiore di Pisa)

**Francesco Tuccari**  
(Università di Torino)

**Enrique José Varela Álvarez**  
(Universidade de Vigo)

**Pascaline Winand**  
(Director of Studies, College of Europe, Natolin)

**Ruth Wodak**  
(Lancaster University)

---

**EDITORIAL BOARD**

**Luca Barbaini, Andrea Becherucci, Tiziana Bertaccini, Francesca Bisiani, Andrea Cofelice, Angela Condello, Federico Donelli, Giovanni Finizio, Giuseppe Gabusi,**

---

**Giorgio Grimaldi, Guido Levi, Anna Mastromarino, Marzia Ponso, Stefano Saluzzo, Giuseppe Sciara, Marco Stolfo, Federico Trocini, Lorenzo Vai**

---

**VOLUME 7, NUMBER 1 (2024)**

**Publisher:** Dipartimento di Culture, Politica e Società (Università di Torino)

**Review of manuscripts:** double-blind review process

---

**Contacts:** redazione.deeuropa@unito.it

**Website:** www.deeuropa.unito.it

**Book design:** Silvio Ortolani

---





European and Global Studies Journal  
Vol. 7, No. 1 (2024)

## **A Matter of Identity? State legitimacy between space control and adhococratic governance**

### **Guest Editors**

Rosita Di Peri, University of Turin  
Chiara Maritato, University of Turin

---



---

## CONTENTS

---

### INTRODUCTION

---

- A Matter of Identity? State legitimacy between  
space control and adhococratic governance  
*Rosita Di Peri, Chiara Maritato* 7

### ESSAYS

---

- Regimes of fear in Lebanon: perspectives from the borderlands  
*Daniel Meier* 21
- Contesting Europeanness at the Aegean border: a contrapuntal reading  
*Daniela Huber* 41
- Ethnic or political cleansing? Demographic engineering  
and identification bundles in the Turkish-occupied territories of northern Syria  
*Davide Grasso* 61
- Transnational identities in practice: Lebanese Turkmens between Turkey's  
adhocratic governance and Lebanese disinvestment  
*Rosita Di Peri, Chiara Maritato* 85

### VARIA

---

- L'Èdifice juridico-politique du plurilinguisme européen - théorie et pratique  
Faut-il réformer le règlement N° 1 ?  
*Christian Tremblay* 105
- Le dimensioni culturali e politiche del principio di solidarietà nell'Unione Europea  
e in Italia durante l'emergenza sanitaria  
*Francesca Cubeddu* 117
- Quando le carte aiutano a perdersi. Una sistemazione interpretativa e alcune  
precisazioni storico-cartografiche sulla questione del confine sul Monte Bianco  
*Lorenzo Vai* 133
- Alle origini dell'idea di Parlamento europeo. Il Progetto di William Penn  
*Tommaso Visone, Daniele Archibugi* 163

## BOOK REVIEWS

---

Serena Casu (a cura di) (2024). *The European Parliament Elections. May 2019: 40 Years After the First Direct Election of the EP*. Bari: Cacucci Editore, 106 pp.  
*Luca Barbaini* 177

Raphaëlle Ruppen Coutaz e Simone Paoli (a cura di) (2024). *Building Europe through Education, Building Education through Europe: Actors, Spaces and Pedagogies in a Historical Perspective*. London-New York: Palgrave Macmillan, 220 pp.  
*Andrea Becherucci* 181

## BOOK RECOMMENDATIONS

---

Guido Crainz (2022). *Ombre d'Europa. Nazionalismi, memorie, usi politici della storia*. Roma: Donzelli Editore, 200 pp.  
*Alon Helled* 187

---

**Abstracts and Keywords** 191



# Introduction

---







## A Matter of Identity? State legitimacy between space control and adhocratic governance

Rosita Di Peri, Chiara Maritato

### Introduction

In the past few decades, the spread of identity politicisation has revitalised the debate over the nature and transformations of the State and its role in the international arena. This shift has also underscored the importance of identity assumed in international relations (IR) as it offers an alternative to the traditional realist-rationalist vocabulary (Dunne 1995; Wendt 1992; Bloom 1990). Scholars have explored the major role played by political identity in shaping states' priorities and security-seeking behaviours in response to internal and external threats, as well as crises of political legitimacy (Hintz 2018; Campbell 1998). This perspective considers identity as a causal factor that could explain states' actions concerning centralisation and decentralisation processes, branding, image and reputation management, transnational social movements, and responses to global crises (Bucher and Jasper 2017; Urrestarazu 2015; Peterson 1993). Contrary to what they describe as a "substantialist" approach to identity, Bucher and Jasper, among others, advocate for a shift from identity to identification processes. They argue that viewing identity as an essential object that explains actions fails to capture the constitutive relationship between actors' identities and the social contexts in which they emerge (Bucher and Jasper 2017:392-396). Consequently, the notion of individual or state identity as a foundation for actions is replaced by a process involving multiple acts of identification that occur in specific contexts and periods. In this framework, "political processes are continually characterised by competing bundles of identifications, which temporarily and incompletely acquire a privileged status in (foreign policy) decision-making" (Bucher and Jasper 2017:394). This perspective aligns closely with the literature on sectarianism, particularly the strand that examines the politicisation of sectarian identities as an instrument for executing specific state strategies at both domestic and international levels (Haddad 2020; Hinnebusch 2016). Acts of identification are empirically accessible, spatial and temporal relational processes that intertwine actors with society, past and future. How do identities, both as "identities in practice" and as given and abstract objects, influence states' domestic and foreign governance?

To answer this overarching question, this Special Issue draws on two interrelated notions of identity: as bundles of actions of identification that acquire temporarily

privileged status in specific discourses and as a causal variable in IR that explains why states act in certain ways (Bucher and Jasper 2017:393). This dual analytical lens allows us to examine (1) the centrality of space and time in debates on how identity has contributed to redefining the role of the State domestically and its relationships in the international arena and (2) the extent and ways in which ad hoc measures at the micro-scale of identification processes influence the macro-level identity–legitimacy nexus. This framework aligns identity studies with the concept of “adhococracy”, defined in bureaucracy and policy studies as either an intentional institutional setup or an unintentional outcome of policy implementation (Natter 2018; Miller 1986). The term “ad-hocratic governance”, coined by Natter (2018) to analyse immigration policies, frames the growing reliance on flexibility, pragmatism and informality that characterises both the process of identification and states’ identity-based policies. Ad-hocratic governance reflects measures taken at various levels when identity becomes temporarily dominant (or marginal) in political decision-making processes.

This collection combines macro, meso and micro levels of analysis with rigorous qualitative research, including ethnographic observations and in-depth interviews and conversations with experts. The resulting empirical data allows us to focus on how the interaction between local and global processes affects the role identity plays in the dynamic between space, society and mobility (Blanc, Szanton Basch and Glick Schiller 1992).

By focusing on these ongoing processes, the Special Issue contributes to academic debates on diasporas and transnationalism, emphasising how identity and identification processes shape how diasporas are built and governed (Gamlen 2014; Ragazzi 2009). It engages with literature that views identity as a reflection of political and social fractures beyond states’ territorial borders (Adamson 2012; Bauböck 2010). In this discussion, we also examine how state, non-state and sub-state actors create and foster legal, socio-cultural, economic, and political connections with selected communities, abroad institutions aimed at building and strengthening links with the diaspora. In this vein, the Special Issue also addresses the literature on the politicization of sectarian identities – in particular, the instrumentalist strand (Valbjørn 2020; Haddad 2017). Furthermore, this collection intersects with scholarship that views foreign policy as an arena for identity contestation (Hintz 2018) and explores whether pressures on states’ identities are primarily endogenous or exogenous (Zarakol 2010).

### **Spatializing State legitimacy and identification processes**

As mentioned above, a recent discussion on the correlation between State and identity involves the concept of space, which has been long overlooked in this debate, especially in IR, with some exceptions related to foreign policy and security issues (Hintz 2018; Liste 2016). It has been reconsidered as crucial after its integration with political geography and history (Meier 2018; Del Sarto 2017; Albert et al. 2001; van Houtum and van Naerssen 2002), a hybridization that has led to major transformations not only in how space affects politics and, more broadly, the study of power but also in how space and its relationship with the State have been conceptualised.

The framing and imagining of the State space (and its borders) have strongly challenged the traditional conception of the State itself. In the past 20 years, literature questioning the State's prerogatives of territorial control and sovereignty has been influenced by multiple factors: On the one hand, the emergence of non-state and sub-state actors has led scholars to focus on a plethora of actors that operate like the state, although they are not the state (Charountaki and Irrera 2022; Josseline and Wallace 2001; Arts, Noortmann and Reinalda 2001). On the other hand, state sovereignty has been challenged by transformations at borders, especially in certain areas of the world. This has led scholars to investigate not just borders as lines but also the borderlands – the networks of actors and activities that develop in these areas (Parker & Vaughan-Williams 2012; Schofield 2018). Following the rise of conflictual dynamics and neo-liberalization processes, which often involved the withdrawal of the State from its primary functions (Mastropaolo 2023; Bogaert 2013), in some contexts like the Middle East and Africa, the erosion of state sovereignty and the creation of what Risse (2012) calls "limited sovereignty zones" have been palpable. These areas become significant not only geographically but also because of the crucial social and political phenomena that develop within them over time.

The interesting aspect of this reflection concerns not the "spaces" *per se* but rather the relationships that the State maintains with the actors who live and occupy these spaces. If the State's obsession with sovereignty and the securitization of its territory is realised through the management of its own borders, then the existence of spaces that escape such sovereignty and control challenges the very idea of sovereignty and the State in its Weberian conception (Parker and Adler-Nissen 2012; Vaughan-Williams 2009).

From this point of view, spaces with limited State sovereignty have been variously defined as "interstitial spaces", "buffer zones", "no man's land", and "in-between areas" (for a review, see Meier 2020). These are crucial when considering the evolution of the debate on the transformation of the State in IR and, more broadly, in the international order. The creation of zones that escape state control and can host refugees, diasporic groups or minorities informs the so-called processes of "territorialisation" that occur at local and national levels (Antonsich 2017). Such zones, however, are not only physical territories but can also be imaginary spaces/places where non-state and sub-state actors, groups or communities organise themselves. Thus, it is relevant to assess how identification processes occur in these areas and, consequently, how identity in limited sovereignty zones affects states' foreign policy and international relations.

Rather than waging a struggle to reclaim territories and entering into conflict with (armed or not armed) non-state actors or groups in areas outside its control, the State has instrumentally used these situations by either manipulating them or exploiting their presence for security reasons to advance its strategic goals. Asymmetrical power dynamics that transcend borders shed new light on the very idea of the State and the role it plays in the international context (e.g. states with limited sovereignty, weak states, failed states). Moreover, they highlight the actors, their identities, their identification process and the relationships and networks they develop to trans-

form those spaces (Di Peri and Meier 2023; Brambilla 2015; Malksoo 2012). Usually considered marginal areas, these spaces are places where new ideas, practices and social and political experiments can emerge, stimulating a reconfiguration of the classical conception of the State, as well as of the groups' identities.

Thus, the territorialisation process is crucial to understanding transnational and/or diasporic practices and processes at varying levels of proximity from the State. Transnational movements help to shape the socio-political structures in which individuals belong to communities or are excluded from them. However, it is particularly in those marginal zones where state sovereignty is not fully exerted that identities form ways of belonging that transcend the state's territorial limits: Identities sometimes serve as the basis for the development of "strategic foreign policy narratives" that influence states' cultural diplomacy and other initiatives (Hudson 2014).

These identification processes are not solely linked to a territory: Functional, social and temporal aspects also play a crucial role. Spaces with limited sovereignty can be viewed as transnational spaces autonomously managed by groups and actors who initiate various identity processes. How communities also organise themselves by creating new narratives and discourses that transcend national ones is one of the most intriguing aspects. For instance, a branch of studies has examined the transformations of Islam and Muslim communities in diasporic contexts and how the discourses of these communities often ignore or overstep the national ones (Shams 2021; Albrecht 2016). Similarly, some scholars have analysed how forms of activism, including art, can create spaces of contestation and claims that challenge established political practices or particularly repressive regimes (Shaltout 2021; Borrillo 2020).

### **Timing identity processes and adhococratic decision making**

In defining the relationships between identity and state behaviour, time also plays a crucial role (Drezner 2020; Berenskoetter 2011). In IR literature, time has been largely addressed in relation to the concept of ontological security, that is how states perform actions to underwrite their notions of 'who they are' (Bachleitner 2021; Gustafsson and Krickel-Choi 2020; Zarakol 2010:3). While temporal ontological security has been examined as a key feature determining states' identity (Bachleitner 2021), scholars' attention has been primarily devoted to how time affects identification processes and identity mobilisation and whether and how identity-based discourses and policies are framed in continuity (or discontinuity) with the past (Hintz 2018). States' identities, in terms of relationships with external others and inward-looking perspectives, have thus been depicted on a temporal line dotted with domestic watershed moments, collective memories and global historical junctions. Building on this perspective, critical approaches of the "temporal turn" in IR and foreign policy analysis have challenged a purely linear time and advocated for alternative and pluralistic concepts of time to include marginalised, oppressed and forgotten times of global politics (Solomon 2014).

Scholars have pointed out how timing, more than time itself, relies on activities and relations that inform about positionality. Based on practical, processual and political relations, timing allows us to go beyond the study of identity as actions of identifications performed by state actors and to critically expand how “people of a particular reference group undertake timing efforts that reflect their distinctive relationship to the wider world” (Hom 2018:73).

Time and temporality emerge as important features to examine those foundational events or socio-cultural elements that lie at the core of “nation brand” as a process (Anholt 2011). States’ interest in enhancing, reversing, adapting or managing their international reputation in the international arena is expressed through references to a “glorious” past, atavistic pure traditions and noble intentions. In this respect, the notion of a “humanitarian state” exemplifies the intent to create a positive reputation for buffer states designed to contain migrants and asylum seekers (Keyman 2016). States’ self-identifications such as “liberators of people oppressed by Western imperialism” and “protectors of Muslim communities in the West” are based on evolving narratives of belonging that extend beyond the diasporas to include communities with whom significant socio-linguistic and/or religious ties persist (Müller-Funk 2020; Anholt 2007; Laffey 2000). The former Ottoman Empire space is a prime example of how temporality affects state identity construction in terms of “othering” or “empathising” with neighbouring countries. However, not only is the past narrated by using identification frames defined by the dominant ideology but identification processes also both adapt to and are shaped by states’ changing, punctuated and often conflicting interests, which manifest in a non-systemic and rather adhoc form of governing.

What emerges are adhoc forms of governing that are intentionally ambiguous, pragmatic and flexible in ways that could secure state power (Natter 2018). Over the past three decades, an extensive literature has examined the proliferation of ad hoc institutions, agencies, policies, cultural diplomacy and bureaucratic apparatuses through which nation-states maintain political, economic and identity ties with their respective communities abroad and control (or attempt to control) the marginalised zones and/or groups that inhabit them (Gamlen 2014; Varadarajan 2010). Such an increase in diaspora policies and institutions, as well as initiatives directed towards related communities, highlights the everyday practices of states’ extraterritorial governance and sheds light on the multiple actors resorting to “creative forms” and “symbolic instruments” to shape legitimate coercive belongings (Fitzgerald 2008:34). As discussed in the previous paragraph, forms and techniques of governing aimed at maintaining links with diasporas and kin communities vary not only over time but also in terms of space. This is evident in liminal territories, located in border areas or de facto enclave zones inhabited by minority groups whose identity claims for autonomy are temporarily and instrumentally employed by nation-states eager to promote their foreign policy and security interests.

Therefore, it is important to investigate the transnational mobilisation activities conducted by political entrepreneurs engaged in strategic social identity construc-



tion (Adamson 2012:25). This includes a plethora of non-state actors, such as transnational religious movements and diaspora-originated organisations, which occupy that grey zone between diaspora and foreign policy.

### **Structure of the Special Issue**

The contributions in this Special Issue draw on empirical and theoretically informed interdisciplinary research focusing on Europe and its Mediterranean neighbourhood. The varied disciplinary approaches, ranging from political science to international relations, history, geography and political sociology, enable us to explore the multiple layers that shape identity both as a strategic instrument of state governance in society and as the result of acts of identification in relation to something or someone else.

Centred around the concept of adhococratic governance and its impact on states' strategic processes and the identification activities of non-state actors, minorities or diasporic groups, the four contributions in this Special Issue illustrate the diverse ways in which adhococracy functions and operates, as well as the various levels and layers of analysis it encompasses. The papers offer a wide range of methodological approaches, theoretical frameworks and case studies that collectively propose a new and original use of the analytical lens of adhococracy.

Daniel Meier's paper on a regime of fears in Lebanon analyses the narratives of fear produced by both the Lebanese State and the non-state actor Hezbollah concerning the borderland areas, as well as the relationships and activities that different actors develop in these marginal zones. Meier argues that the propagation of different narratives about conflicts, threats and national issues by various actors influences identification processes both within and outside the State.

As Meier points out, this has fuelled a process of mutual influence among national actors and those operating in the borderland areas, significantly affecting the identification processes of the borderland communities. He intriguingly illustrates how the perception of these regimes of fear has affected the identification process in both space and time: the process of identity building in Lebanon has often been reduced to a primordial reading of the sectarian identities, which has tended to "essentialise" the analysis of the Lebanese social and political fabric. The fact that institutions may use a politics of fear as a framework to provide security serves as a clear example of adhococratic governance, which, in this specific case, proves to be a useful tool not only for the State but also for a non-state actor. Adopting this perspective, Meier's paper offers an innovative view of Lebanon's borderland areas and the activities that the actors promote there. At the same time, the paper challenges the traditional idea of conflicting relations between state and non-state groups, showing how the weakness of the Lebanese State and the difficulties in exerting full sovereignty and control over its territory lead to a situation where actors cooperate rather than conflict to ensure security despite promoting different "regimes of fear".

Based on extensive fieldwork on three Lebanese borderlands (North, East and South), the paper shows how social, symbolic, institutional and ritual processes are

powerful mechanisms through which fear is shaped in time and space by a ruling power. This approach aligns with the Special Issue's theoretical framework and the concept of adhocatic governance that strategically uses narratives, mythical facts and perceptions to involve, control and govern collectivities. In this context, the production of regimes of fear emerges as a very useful and original tool to promote an adhocatic form of governance.

Daniela Huber's paper offers a contrapuntal analysis of the EU identity, European-ness, using the EU–Aegean borderland as a case study. The author argues that the transformation of the EU into a “geopolitical EU” represents a rupture that seems irreconcilable with the identity previously promoted by the EU. In particular, the idea of the EU as a civilian power, a universal model spreading multilateralism and a liberal, rules-based order in international politics, seems to be waning, especially when examining the EU's approach to the migration crisis. Adhocatic strategies adopted by the EU in this domain have played a crucial role in (re)defining narratives and perceptions of the EU and its identity. Daniela Huber convincingly explains how the process of identity formation currently unfolds in the EU and which “bundles of identifications” are becoming temporarily stabilised in a contested political discourse and enacted vis-à-vis others.

This argument is elucidated by examining two different strands of the literature: namely, those on identity and identification and those emerging from post-colonial studies, particularly from Edward Said's elaborations. This interrelation is particularly fruitful in providing a vantage point to examine both how the identification process is carried out in and outside the EU and how subaltern voices at the margins of the EU perceive and narrate this process. At the same time, Huber proposes an innovative approach from a methodological perspective, illuminating the EU identity formation process from below and giving voice and agency to marginalised groups and minorities. This approach is original and presents a very different view of EU identity: marginalised groups, such as refugees, experience the EU more as a deterrent, less as a beacon of humanitarian compassion and scarcely as a proponent of liberal, rules-based governance. This, of course, has had an impact on EU identity formation and perception, providing new and alternative articulations. Ultimately, this serves as a way to counter EU adhocatic strategies on migration, giving agency and voice, across time and space, to the borderland regions.

Davide Grasso's paper explores the effects on identity of the military invasions and the demographic engineering perpetrated by the Republic of Turkey in the Syrian Arab Republic from 2016 to 2023. How and to what extent civil wars impact on identity construction? What identification factors are most relevant to understand the stances of insurrectional movements and civilians vis-à-vis occupation policies and demographic engineering processes?

Grounded on a fieldwork conducted in the region as well as on secondary and primary sources, Davide Grasso's analysis sheds light over an understudied issue, both theoretically and geographically, framing the study in space and time. This clearly speaks to the Special Issue theoretical framework not only because it high-

lights how spaces (especially borders) re-define identification processes, but also to what extent time plays a crucial role in this trajectory. More broadly the paper assesses, on the basis of the gathered empirical evidence, what identification bundles are central to define axes of political contrast between sub-state proxies and non-state movements.

While the “ethnic” identification layer refers to commonalities and sense of belonging in terms of language, customs and religious beliefs, the “political” one displays an adhoc governance of identities through which programs and narratives capable of attributing meanings to ancestral legacies, are used to demarcate the boundaries between the “self” and the “other. In this vein, the case study innovates the knowledge of a conflict that, too simplistically, has been defined as ethnic. On the contrary, Davide Grasso’s paper shows how identification processes are grounded in adhoc practices that transcend the ethnic ethos.

Finally, Rosita Di Peri and Chiara Maritato’s paper offers an example of transnational adhoc practices by focusing on a specific region and group in Lebanon. The authors explore adhoc governance through the case study of the Turkmen community in Lebanon with a dual objective: on the one hand, to analyse how Turkey’s and Lebanon’s governance of Turkmen communities has evolved over the past decades, and on the other hand, to explore what this reveals about how Turkmens’ transnational identities operate in practice. The paper contends that over the past few decades, Turkey have implemented ad hoc strategies towards Turkmen communities and that these practices have influenced Turkmen communities’ transnational identification practices. While Lebanon has disengaged from the management of a population living in marginal yet strategically relevant areas, Turkey has framed its foreign policy in terms of cultural-religious kinship and pragmatism. Both political processes are continually characterised by competing bundles of identifications, which temporarily and incompletely acquire a privileged status in (foreign policy) decision-making. Analysing a marginal and apparently insignificant group (especially from a demographic point of view), such as the Turkmens of Lebanon, sheds new light not only on Lebanon’s liminal, deprived and undeveloped areas but also, paradoxically, on how this marginality becomes central when viewed in the transnational dimension of adhoc governance. The paper speaks to the literature on adhoc governance and the transnational governance of diasporic groups and minorities, thus contributing to a better understanding of the processes of transnational identification, as well as the role that “identity in practice” can and could play in IR debates. At the same time, it innovates the literature on adhoc governance, which has rarely been applied to transnational identities. Finally, the extensive fieldwork conducted by the authors in both Lebanon and Turkey represents a strong contribution and adds value to an overlooked topic.



## References

- Adamson Fiona (2012). "Constructing the Diaspora: Diaspora Identity Politics and Transnational Social Movements". In *Politics from Afar: Transnational Diasporas and Networks*, Peter G. Mandaville, Terence Lyons (eds.), 25-42. New York: Columbia University Press.
- Albert Mathias, David Jacobson, and Yosef Lapid (2001). *Identities, borders, orders: rethinking international relations theory*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Albrecht Sarah (2016). "Searching for the 'Homeland' in Islam: Concepts of Diaspora in Contemporary Islamic Discourse on Muslims in the West". *Journal of Muslims in Europe*, 5: 106–31.
- Anholt Simon (2007). *Competitive Identity*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Anholt Simon (2011). "Beyond the Nation Brand: The Role of Image and Identity in International Relations". *Exchange: The Journal of Public Diplomacy*, 2(1).
- Antonsich Marco (2017). "Territory and territoriality". In Douglas Richardson, Noel Castree, M. F. Goodchild, A. Kobayashi, W. Liu, & R. A. Marston (eds.), *The International encyclopaedia of geography: people, the earth environment, and Technology*.
- Arts Bas, Math Noortmann, and Bob Reinalda (eds.) (2001). *Non-state Actors in International Relations*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Bachleitner Kathrin (2021). "Ontological Security as Temporal Security? The Role of 'Significant Historical Others' in World Politics". *International Relations*, 37(1), 25-47.
- Bauböck Rainer (2010). "Cold Constellations and Hot Identities: Political Theory Questions about Transnationalism and Diaspora". In Rainer Bauböck and Thomas Faist (eds.) *Diaspora and Transnationalism, Concepts, Theories and Methods*. 295–322. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Berenskoetter Felix (2010). *Identity in International Relations*. In Oxford Research Encyclopedia of International Studies.
- Blanc Cristina Szanton, Linda Basch, and Nina Glick Schiller (1995). "Transnationalism, nation-states, and culture". *Current Anthropology*, 36(4), 683-686.
- Bloom William (1990). *Personal identity, national identity and international relations*. London: Cambridge University Press.
- Bogaert Koen (2013). "Contextualising the Arab Revolts: The Politics behind Three Decades of Neoliberalism in the Arab World". *Middle East Critique*, 22(3), 213-234.
- Borrillo Sara (2020). "Chouftouhonna festival: Feminist and queer activism as transformative agency for a new politics of recognition in post-revolutionary Tunisia". *Studi Magrebini*, 18(2), 203-230.
- Brambilla Chiara (2015). "Exploring the critical potential of the borderscapes concept". *Geopolitics*, 20(1), 14–34.
- Bucher Bernd and Jasper Ursula (2017). "Revisiting 'Identity' in International Relations: From Identity as Substance to Identifications in Action". *European Journal of International Relations* 23(2): 391–415.
- Campbell David (1998). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Charountaki Marianna, and Daniela Irrera (eds.) (2022). *Mapping Non-State Actors in International Relations*. London: Springer.

- Del Sarto Raffaella (2017). "Contentious borders in the Middle East and North Africa". *International Affairs* 93(4), 767–87.
- Di Peri Rosita, Meier Daniel (2023). *Mediterranean in dis/order. Space, Power and Identity*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Drezne Daniel (2021). "Power and International Relations: A Temporal View". *European Journal of International Relations*, 27(1), 29–52.
- Dunne Timothy (1995). "The social construction of international society." *European Journal of International Relations* 1(3), 367-389.
- Fitzgerald David (2008). *A Nation of Emigrants: How Mexico Manages Its Migration*. Berkeley: University of California Press.
- Gamlen Alan (2014). Diaspora Institutions and Diaspora Governance. *International Migration Review* 48 (s1), 180–217.
- Gustafsson Karl, and Krickel-Choi Nina C. (2020). "Returning to the Roots of Ontological Security: Insights from the Existentialist Anxiety Literature". *European Journal of International Relations* 26(3), 875–95.
- Haddad Fanar (2020). "Sectarian identity and national identity in the Middle East". *Nations and Nationalism*, 26(1), 123-137.
- Haddad Fanar (2017). "'Sectarianism' and its Discontents in the Study of the Middle East". *The Middle East Journal*, 71(3), 363-382.
- Hinnebusch Raymond (2016). "The Sectarian Revolution in the Middle East," *R/evolutions: Global Trends & Regional Issues*, 4(1), 120-152.
- Hintz Lisel (2018). *Identity Politics Inside Out: National Identity Contestation and Foreign Policy in Turkey*. Oxford: Oxford University Press.
- Hom Andrew R. (2018). "Timing Is Everything: Toward a Better Understanding of Time and International Politics". *International Studies Quarterly*, 62(1), 69–79.
- Hudson Valerie M. (2014). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Plymouth: Rowman and Littlefield.
- Josselin Daphne, Wallace William (eds.) (2001). *Non-state Actors in World Politics*. New York: Palgrave.
- Keyman Fuat E. (2016). "Turkish Foreign Policy in the Post-Arab Spring Era: From Proactive to Buffer State". *Third World Quarterly*, 37(12), 2274–87.
- Kristeva Julia, Jardine Alice, Blake, Harry (1981). "Women's Time". *Signs*, 7(1), 13–35.
- Laffey Mark (2000). "Locating Identity: Performativity, Foreign Policy and State Action". *Review of International Studies*, 26(3), 429–44.
- Liste Philip (2016). "Colliding geographies: Space at work in global governance". *Journal of International Relations and Development*, 19, 199–221.
- Malksoo Maria (2012). "The challenge of liminality for international relations". *Review of International Studies*, 38(2), 481–494.
- Mastropaolo Alfio (2023). *Fare la guerra con altri mezzi*. Bologna: Il Mulino.
- Meier Daniel (2020). "In-between spaces in the Levant: Conceptual reflections". *Mediterranean Politics*, 25(3), 273-288.

- Meier Daniel (ed.) (2018). "Bordering the Middle East: Special Issue". *Geopolitics*, 23(3).
- Miller Danny (1986). "Configurations of Strategy and Structure: Towards a Synthesis". *Strategic Management Journal*, 7(3), 233–49.
- Müller-Funk Lea (2020). "Fluid Identities, Diaspora Youth Activists and the (Post-)Arab Spring: How Narratives of Belonging Can Change over Time". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(6), 1112–28.
- Natter Katharina (2018). "Rethinking Immigration Policy Theory beyond 'Western Liberal Democracies'". *Comparative Migration Studies*, 6(1), 4.
- Parker Noel, Nick Vaughan-Williams (2012). "Critical Border Studies: Broadening and Deepening the 'Lines in the Sand' Agenda". *Geopolitics*, 17(4), 727–733.
- Parker Noel, Rebecca Adler-Nissen (2012). "Picking and Choosing the 'Sovereign' Border: A Theory of Changing State Bordering Practices". *Geopolitics*, 17(4), 773–796.
- Peterson V. Spike (1993). "The Politics of Identity in International Relations". *The Fletcher Forum of World Affairs*, 17(2), 1–12.
- Ragazzi Francesco (2009). "Governing Diasporas". *International Political Sociology*, 3(4), 378–97.
- Risse Thomas (2012). *Governance Configurations in Areas of Limited Statehood: Actors, Modes, Institutions, and Resources*. KFG Working Paper Series 32.
- Shams Tahseen (2021). "Homeland and Heartland: Conceptualizing the 'Muslim' 'Diaspora'". *Diaspora*, 21(1), 47–63.
- Schiller Nina Glick, Basch Linda, and Blanc-Szanton Cristina (1992). "Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration". *Annals of the New York Academy of Sciences*, 645(1), 1–24.
- Schofield Richard (2018). "International Boundaries and Borderlands in the Middle East: Balancing Context, Exceptionalism and Representation". *Geopolitics*, 23(3), 608–631.
- Solomon Ty (2014). "Time and Subjectivity in World Politics". *International Studies Quarterly*, 58(4), 671–81.
- Shaltout Hana (2021). "Egyptian feminist activism post-2011: Bnt Al Masarwa as new turn?". *Journal of the African Literature Association*, 15(3), 487–508.
- Szerencsés László (2021). "Inclusion and Repression in Turkey's Diaspora Policies in Kosovo as a Tool of Loyalty Building in Religious Circles". *Diaspora: A Journal of Transnational Studies*, 21(2), 188–208.
- Urrestarazu Ursula Stark (2015). "Identity' in International Relations and Foreign Policy Theory". In Gunther Hellmann and Knud Erik Jørgensen (eds.) *Theorizing Foreign Policy in a Globalized World*, 126–49. Palgrave Studies in International Relations Series. London: Palgrave Macmillan UK.
- Valbjørn Morten (2020). "Beyond the beyond(s): On the (many) third way(s) beyond primordialism and instrumentalism in the study of sectarianism". *Nations and Nationalism*, 26(1), 91–107.
- van Houtum Henk, Ton Van Naerssen (2002). "Bordering, ordering and othering". *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 93(2), 125–36.
- Varadarajan Latha (2010). *The Domestic Abroad: Diasporas in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Vaughan-Williams Nick (2009). *Border Politics: The Limits of Sovereign Power*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

Wendt Alexander (1992). "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics." *International organization*, 46(2), 391-425.

Yabancı Bilge (2021). "Home State Oriented Diaspora Organizations and the Making of Partisan Citizens Abroad: Motivations, Discursive Frames, and Actions Towards Co-Opting the Turkish Diaspora in Europe". *Diaspora: A Journal of Transnational Studies* 21(2), 139-65.

Zarakol Ayşe (2010). "Ontological (In)Security and State Denial of Historical Crimes: Turkey and Japan." *International Relations*, 24(1), 3-23.

# Essays

---





## Regimes of fear in Lebanon: perspectives from the borderlands

Daniel Meier

Most states today tend to refer to their national borders when they mention the need to protect themselves against various types of threats. In Europe, the narrative focuses mainly on migration issues, with the exception of Russia's aggression in Ukraine. By contrast, the Middle East faces several additional security issues, including wars, where borders play a pivotal role (Del Sarto, 2018). In the meantime, state narratives referring to a foreign threat often homogenize their national identity, thereby erasing different perceptions of the Other among the country's citizens. For instance, very few studies have dealt with borderland communities' perception of conflicts, threats, and national issues (Martinez, 1994). As a result, borders and national identities resonate and feed off each other (Donnan & Wilson, 1999). From this point of view, Lebanon offers a rich, contrasting, and complex environment for an investigation of this issue through the lens of key actors' fears. What are the current dominant threats and fears identified by the Lebanese state or the dominant Shi'ite militant group Hezbollah? How can one explain some of the differences in how these threats and fears are perceived between the heartland and the borderlands? How do these perceptions impact the borderlanders' identity construction? To address the research questions, I will explore three regimes of fear that are dominant narratives provided by the state institutions and Hezbollah. I will examine how they resonate among the borderland communities and how they reveal alternative forms of identity construction in each of the borderland regions.

Several notions, including identity, borders, and fear, need to be theoretically framed to utilize the concept of a regime of fear as a means to investigate the impacts of those fears on borderlanders' identity. The latter is a key aspect of that research not per se or as a substance but more as a process, as Brubaker & Cooper (2000) have pointed out. The 'identification' process (Bucher & Jasper, 2017) explains that actors' identity emerges through social arrangements in time and space. Therefore, it is important to highlight acts of identification through practices and narratives related to the othering process in different locations of the borderlands. In Lebanon, identity has been extensively investigated through the lens of sectarianism as a prominent explanation of wars and local tensions among the main sectarian groups (e.g., Blanford, 2011; Ziadeh, 2006), while others have explored the political logic of sectarianism in studying various topics from the welfare state to the mediascape (Cammatt, 2014; Salloukh et al., 2015). Historical and sociological perspectives on Lebanese

identity (Beydoun, 1984; Salibi, 1989) have also helped get rid of analyses in essentialist terms, opening the door to much deeper research on national identity (Meier, 2016; Picard, 2016) and highlighting the border's importance as a nexus, along with actors' practices, in borderland regions.

This research also aims to articulate the relationship between identity and borderland regions to show how cultural transformations occur more readily in such liminal zones of states (Campbell, 2015). As a social construction and a social process, the border becomes "bordering" (Yuval-Davis, Wemyss & Cassidy, 2019). It implies, alongside the dedicated literature, emphasizing the temporary and mobile nature of contemporary borders (Popescu, 2012; Amilhat-Szary, 2015) while being historical and linked to politics (Albert, Jacobson & Lapid, 2001; O'Dowd, 2010). As a consequence, the scope of actors that could be considered expands to include local communities along the border regions, as well as any other local actors that contribute to defining and redefining the meaning of the border in everyday life. In the Middle East, borders need to be contextualized. First, they are analyzed as the outcome of Western powers' influence and the incompleteness of State building (Del Sarto, 2018). They are also related to geopolitics and ideologies linking power, space, and identity (Meier, 2018). This raises the need to articulate the bordering processes with other political and identity processes as well, like ordering and othering (Van Houtum & Van Naerssen, 2002). In the case of Lebanon, borders and borderlands are largely understudied, local bordering communities are under-documented, and borderlands have generally been poorly explored by social science researchers, with very few exceptions (Khalifeh, 2006; Mouawad, 2018b, Trombetta, 2016). Only South Lebanon has escaped this fate, with some works dedicated to the historical and sociological aspects of the border and borderland communities, including the UNIFIL mission (Beydoun, 1992; Hof, 1984; Jaber, 1999; Kassem 2017; Kaufman 2014, Meier, 2016). However, the treatment of the two dyads is shaped in completely opposite terms. On the one hand, since the peace accord signed in Taif in 1989, there has been a lack of interest in border issues along the dyad with Syria (northern and eastern flanks of Lebanon for a total of 375 km). This disinterest has occurred as Syria has extensively integrated these border areas into its economy and trafficking activities, particularly in North Lebanon (Hutson & Long, 2011; Mouawad, 2018a). Since Syria withdrew its troops in 2005, several border disputes have emerged; after 2011 and the outbreak of the war in Syria, the LAF slowly re-appeared on these fringes of the national territory. On the other hand, numerous works have focused on the dyad with Israel, emphasizing military confrontation during the heyday of the *fedayeen* (Brynen, 1990), the civil war (Beydoun, 1992; Kassir, 1994) and especially since the emergence of Hezbollah (Norton, 2007; Seguin, 1989). These studies also explore issues related to the local United Nations mission, UNIFIL (Göksel, 2007; Kassem 2017). Western political stances regarding "terrorism" have also shaped the borderland in the South as a dangerous place, notably due to the local hegemony of Hezbollah, despite UNRSC 1701 and the subsequent redeployment of the LAF along the 79-kilometer international border with Israel.



The question of fear in politics sheds more light on any border issue, highlighting the shaping of the perception of the border as a risk or a potential or serious danger. Following a sociological analysis of fear, the “horizontal” dimension of fear is a social and political construction attributing danger to a source located outside the national territory or society (Robin, 2004). In such an approach, borders are key locations to identify objects of fear, an ideal locus to elaborate a narrative on fear in politics, a national institution that offers a political opportunity to unify the nation against the “others.” There are several ways of approaching fear in politics, although this topic has not been at the heart of the literature on feelings in politics (Fauré & Négrier, 2017). Two approaches stand out: The first emphasizes the phenomenology of perception (Correa-Cabrera & Garrett, 2014), which favors the subjective dimension of fear, while the second, which is more constructivist and involves a vision of Marxist obedience (Robin, 2004), leads to an interest in the infrastructure of fear – that is, the production of a deliberate policy of using fear in politics. Mobilizing feelings and particularly fear in politics is a rather old process used to gain control over a population (Braud, 1996; Koschut, 2020) and is all too often seen as a tool used by authoritarian regimes to discredit, intimidate, physically harass, and persecute opponents (Gel’man, 2020). IR literature provides a fruitful perspective dealing with ontological security, not limited to the individual sphere. In her attempt to expand the scope of ontological security to states, Mitzen (2006) showed how this perspective collides with the realist perspective, as “ontological security-seeking suggests that states may not want to escape dilemmatic conflict” (Mitzen, 2006: 341). This demonstrates how and why institutions may be attached to a politics of fear in order to continue to provide security. It is a point Robin (2006) mentioned when he studied how the US state tended to be in control or monopolize the channels of communication to designate the source of fear and, therefore, the means to combat it in the aftermath of 9/11. More recently, Zarakol (2016) offered a refreshing perspective to think about ontological security outside the context of the state as the universal institution for the provision of ontological security. She underscored the role of religion throughout history and suggested considering a different context and time. The lens of sovereignty is a key resource here to do so: “sovereignty (...) cannot be thought of as separate from such an institutional monopolization of the provision of ontological security” (Zarakol, 2016: 49). For our purposes, this perspective helps to consider the limited capacity of the weak Lebanese state as an ontological security provider and, therefore, the need to consider Hezbollah as another security provider, less as a rival institution and more within a security assemblage (Hazbun, 2016). Thus, fear appears as a byproduct of the definition of a threat, calling for security measures to shield the population against that threat and the subsequent fear of insecurity. The sources of insecurity/fear are mostly found outside the community (Robin, 2006), although there may also be some traitors inside the community. In this way, the “otherness” is a key argument to explain the danger and justify the fear, particularly in the sphere of media (Greer & Jewkes, 2005), although fear in politics is a key theme for populist powers (Wodak, 2020).

I will rely on the term “regime” to identify and distinguish between several types

of “others” in the production of fear in politics in contemporary Lebanon, following the Foucauldian example of the “regime of truth.” In it, Michel Foucault explained the need to conceive the truth as historicized and deeply linked to power (Foucault, 1975). Following the intuition of Leclerc (2001), a regime of truth can be understood as primarily “a regime of authority/control” capable of defining the truth/reality and making it acceptable thanks to its authority. In the field of IR, the state and its institutions obviously provide these narratives. Among them, the provision of ontological security, as seen above, is a key resource to shield a population against any threat. A regime of fear, like a regime of authority, can be defined as social, symbolic, institutional, and ritual processes through which fear is shaped. In this sense, the capacity to elaborate such a regime requires a position of authority toward a society or segments of it. In the post-Taif era and particularly after Syria’s withdrawal from Lebanon (2005), the state institutions and Hezbollah became the most prominent providers of such regimes, but they were not the only ones.

On a methodological note, this research relies on extensive fieldwork conducted along the three borderland regions in 12 different locations at various times throughout the 2010s. Most of the interviews (around 80) conducted among local inhabitants were carried out thanks to local contacts, thus helping to shape the necessary confidence such a topic requires with interlocutors. Still, the repeat visits I made in some places, mainly in South of Lebanon, allowed me to develop stronger relationships with local actors, inhabitants, civil servants, LAF officers, various militants from the main political movements or simple entrepreneurs, farmers, or landowners. The fieldwork in borderland regions also faced major security checks from military intelligence, sometimes with the clear intention not to allow foreigners reaching some places (e.g., Chebaa, Jabal al-Sheikh) under the pretext of security purposes, thus limiting the insight into what borderlanders are experiencing, feeling, and naming as a local threat or fear they can have.

In the following section, I will first explore the three regimes of fear the Lebanese state or Hezbollah have shaped with regard to the state borders. In the second section, I will delve into the living conditions and perceptions of inhabitants of the border regions to assess how such regimes of fear have resonated among the local population along the two border dyads with Syria and Israel. Lastly, the conclusion will sum up the research by assessing the main research questions linking identity, borderlands, and fear.

## **1. The production of regimes of fear**

Three of these regimes can be identified in Lebanon’s post-Taif era. First and foremost is the fear of a threat that Israel poses to Lebanon. In the 1990s, this fear turned into a rather concrete element of the lives of the southerners, especially in 1993 and 1996 during the two major military operations launched by the Israeli army to curb the armed resistance led by Hezbollah, which targeted Israeli and ALS troops in the occupied zone (Hollis & Shehadi, 1996). After the unilateral Israeli withdrawal in May

2000, tensions were lowered at the border with regard to a new rule of the game (Sobelman, 2004), but the regional US agenda linked to the “war on terror” led Israel to launch a massive attack on Lebanon under the pretext of responding to a Hezbollah operation that had killed Israeli troops on the border. The 33-day war that ensued, along with its massive casualties and losses, raised a high fear among the population of such an Israeli attack, despite all of Hassan Nasrallah’s “divine victory” speeches at the end of the conflict (Picard & Mermier, 2007).

The fear of Israel is a common and public experience based on a repetition of acts of war, warplane harassment, spying, and intimidation speeches from high-ranking Israeli officials<sup>1</sup>. It is no surprise that the Lebanese state’s official narrative underscores the “brutality of the Zionist entity,” a speech act repeated by ministers, MPs, the head of state, and ambassadors. For its part, Hezbollah has largely contributed to shaping and increasing the sophistication of this narrative through various attributes of the enemy following its actions: describing Israel as a “coward,” “vile,” “allied with the US,” and “willing to destroy Hezbollah” (Saad-Ghorayeb, 2002). The fear of Israeli revenge, along with Hezbollah’s militaristic statements, contributed to the feeding of this fear despite a very low level of violence at the border between 2006 and 2023. The growing fear of an Israeli attack has resonated strongly since the beginning of the war on Gaza in the aftermath of the 7 October Hamas operation. The “unity of the fronts” claimed by Hezbollah, as well as its operations targeting Israeli outposts and troops along the southern border of Lebanon, led to Israeli shelling targeting not only Hezbollah operatives but also journalists, thus raising fears among the population and the government of Lebanon sliding into war<sup>2</sup>. While the Shi’ite movement is not displaying concerns, it is contributing to it through military demonstrations, provocations along the border, and warning statements to Israel not to cross certain lines<sup>3</sup>. In return, this generates statements and threats from the IDF’s chief of staff promising destruction in Lebanon at the scale of Gaza if Hezbollah acts beyond an implicit limit of behavior. This narrative, while not being produced by the State, is shared by broad segments of Lebanese society, including State officials like Prime Minister Miqati, who advocated for leaving Lebanon outside the war. This absence of state power and somewhat passive behavior also contributes to the spread of fear among the Lebanese. Another way for officials to instill fear about Israel is by underlining the very high capacity for Israeli intelligence to spy throughout Lebanon using various techniques<sup>4</sup> and devices, thereby justifying the countermeasures deployed by Hezbollah in the South of Lebanon. Some political actors, like the Lebanese Forces leader Samir Geagea, have traditionally blamed Hezbollah’s behavior and warfare. Rather strong during the period of high contestation of the

<sup>1</sup> At regular intervals, the head of the Israeli army explains they are ready to ‘bring Lebanon back to the Stone Age’ (ICG, 2022).

<sup>2</sup> *Le Devoir*, 18 October 2023.

<sup>3</sup> These limits set by Hezbollah have been formulated in various speeches since 7 October 2023. They appear to link a larger military investment of Hezbollah to a danger for the survival of Hamas, in case of an attack on Iran or Lebanon.

<sup>4</sup> *L’Orient le Jour*, 7 November 2013.

weaponry of the Shi'ite movement (Dot Pouillard, 2017), this critique faded with the economic crisis before returning after the recent Hamas–Israel confrontation in Gaza that spread to the South of Lebanon. According to Geagea, alongside several political opponents to Hezbollah, it is the latter and not Israel that should be seen as the actor responsible for such an outcome<sup>5</sup>.

Another regime of fear is embodied in the figure of another enemy, the Salafi-jihadist militants that penetrate Lebanon through the eastern border in the context of the war in Syria. The regime of fear is a process that exists thanks to a production of a narrative. This narrative originates in the terms used by the Syrian regime itself, which seeks to delegitimize the popular opponents by categorizing them as “takfiris” (excommunicators) (Burgat & Paoli, 2012). This term was imported into Lebanon by the Shi'ite party of Hezbollah to justify its involvement with the Assad regime in 2013 (publicly) and to describe those who launched several car bombings targeting the Shi'ite suburbs or regions. Later on, the ministries of Interior and Defense also became providers of a narrative on these actors labeled as “terrorists” – objectified by their link to al-Qaeda – with a strong investment of state intelligence in the dismantling of such networks<sup>6</sup>. In the Beqaa Valley, on the eastern border, where there are large gatherings of Syrian refugees, in the Sunni city of Aarsal, the army faced a large operation of abduction (more than 40 of its soldiers) conducted by Islamic State's militants who suddenly took control of the region and part of the city in 2014 (CSKC, 2017). The targeting of the Lebanese Army helped Hezbollah seize the opportunity to bring its own expertise to deal with such actors in a series of counter-attacks in order to free several soldiers and gain legitimacy in shielding the State against “takfiris.” Although this term has not been used by the army, it has been ratified through a common operation that was revealed during the summer of 2017<sup>7</sup>, carried out to trap ISIS militants and free the remaining group of 16 Lebanese soldiers. This event underscored the “security assemblage” (Hazbun, 2016) or partnership between the LAF and Hezbollah and their agreement on the narrative of this fear in that eastern borderland region. In recent years, another common figure of fear between the army and Hezbollah has replaced the Salafi-jihadists: spies. Defined simply by the label “spies of Israel,” they *ipso facto* pose a security threat identified by the state security apparatus as a significant “network of people that Israel bought”<sup>8</sup>. This led the state to demonstrate its intelligence capabilities by organizing an operation to apprehend more than 100 individuals and then publicly explaining the modus operandi as a narrative to warn the Lebanese population against this “perverse danger,” especially given the difficult life conditions most citizens have faced since 2020. While less dangerous for the entire population, the presence of such spies among the population, though not new in Lebanon's recent history, increasingly served as a means for Hezbollah to control citizens' political

<sup>5</sup> *L'Orient Today*, 4 December 2023.

<sup>2</sup> *L'Orient le Jour*, 5 November 2020.

<sup>7</sup> *Al-Monitor*, 23 August, 2017.

<sup>8</sup> *L'Orient le Jour*, 29 June 2022.

views. Several of the suspected spies turned out to be merely political opponents, clearly illustrating the State's strong adherence to such a rigorous policy on spies<sup>9</sup>.

The last prominent fear relates to the Syrian refugees (SR): This category refers to the regime of fear linked to foreign elements subverting national and territorial homogeneity. Almost all the political parties are key providers of the definition of this threat, alongside officials: Syrian refugees are "invading the country," "profiting from it," "stealing goods," "breaking Lebanon's economy," "disturbing the peaceful life in villages," and basically since the outbreak of the economic crisis, they have been perceived by large number of citizens as being responsible for this crisis. The construction of Syrian refugees as a burden on the Lebanese state started rather quickly in the aftermath of the arrival of tens of thousands of Syrians in 2012 and 2013, which compelled the Lebanese government to ask for international support instead of ignoring the crisis (Knudsen, 2014). The repercussion of the growing influx of refugees crossing the border without any restrictions appeared in early 2014 with a U-turn policy on the Syrians – initially, by closing 14 unofficial border crossing points along the Syrian–Lebanese dyad, and then, by implementing administrative restrictions measures to access Lebanon. Far from affecting only those who were trying to enter, these measures intended to regulate the presence of the Syrian refugees with new rules regarding the renewal of their residence permits. It ended up creating a growing sense of marginality among these refugees, who simply could not afford such administrative measures. The adoption of this ruling by the Council of Minister in October 2014 clearly stated the goal of this new policy was to decrease the number of SR in Lebanon by reducing their access to the territory and encouraging them to return to Syria (Janmyr, 2016). Despite a high percentage of Lebanese favoring an encampment policy for the SR, the 8-March alliance parties (FPM, Hezbollah, and Amal) advocate for a non-encampment policy. They base their stance on security concerns, pointing to the state's weakness in managing such gatherings, which could provide safe havens for political opponents of the Syrian regime and potentially destabilize the local sectarian balance (Turner, 2015). Therefore, identified as potential security threats, the Syrian refugees were gradually defined as troublemakers, and the following years saw more and more statements by officials accusing the Syrian refugees of increasing insecurity. While some municipalities introduced illegal restrictions of movements or curfews, the Lebanese Armed Forces have hit hard the Syrian camps hard, forcing them to destroy the shelters built with bricks<sup>10</sup> and even deporting refugees to Syria<sup>11</sup>. This shift in access to Lebanon for Syrian citizens marks a change in the Syrian–Lebanese relationship. It represents an inflection point in the traditionally unbalanced relationship between the two states, particularly during the post-civil war era, which was characterized by Syrian tutelage over the Lebanese political scene from 1990 to 2005.

<sup>9</sup> See, for instance, the case of Kinda el-Khatib, an activist on social media against Hezbollah sentenced to three years in prison for 'working with Israel.' *Al-Monitor*, 16 December 2020.

<sup>10</sup> <https://www.rfi.fr/fr/emission/20190615-liban-camps-refugies-syriens-destructions-constructions-dur-ersal>

<sup>11</sup> See OCHA's <https://reliefweb.int/report/lebanon/joint-statement-lebanon-halt-summary-deportations-syrian-refugees-enar>



The second shift appeared in 2017, with the return policy articulated by Hezbollah and then institutionalized as a state policy to “solve” the issue of SR. This new policy appeared in the aftermath of the three-year Aarsal siege (CSKC, 2017), which blurred the lines between refugees and Salafi-jihadist “terrorists.” In the years that followed, the fear of Syrian refugees morphed into a fear for the survival of Lebanon in the circumstances of the economic crisis the country has faced since 2020. The caretaker Minister of Social Affairs Hector Hajjar talked about “multidimensional losses” for Lebanon when continuing to host the 1.5 million refugees on its soil<sup>12</sup>. The state security apparatus then promoted voluntary return to Syria as a policy. It faced strong opposition among UNHCR officials, who reminded Lebanon of the need to respect the non-refoulement policy (UNHCR 2022) and that Syria is still largely under-prepared to face a massive return of its citizens because of the damage to infrastructure and the lack of security guarantees the Syrian state offers to returnees. Still, these fears, mixed with the lack of concern for their Syrian neighbors (partly also due to the dramatic economic breakdown of the state since 2020), brought the security apparatus of the Lebanese state to continue to identify some Syrian refugees as terrorist suspect, sometimes with fatal outcomes for those who were interrogated, thus revealing the use of torture during these investigations<sup>13</sup>. This type of behavior shows that Syrian refugees continue to be identified with a potential high national security risk by the Lebanese state.

## **2. Borderlanders’ fear**

How do local actors in borderland regions deal with fears, and how does fear as a narrative and as a regime impact borderlanders’ identity construction? In what sense are state borders having any effect on the shaping of fears and what are they? Below, I will explore such questions in the three borderland regions of North, East, and South, starting with a quick return to the historical roots of these territories becoming borderlands and the process of their territorialization. The latter refers to the (individual or collective) relationship to a territory, that is to say, the sum of the representations associated with it and the practices of which it is the object (Antonsich, 2017; Bédard, 2017). However, one must acknowledge that this process in Lebanon has taken a problematic turn.

The creation of Greater Lebanon in 1920 through the addition of territories around Little Lebanon of Mutasarifiyya (1861–1918) marked the territorial advent of the Lebanese State in the form we still know it today. The territories of Akkar and the city of Tripoli in the North, Bekaa in the East, and Jabal Amel and the city of Saida in the South were unilaterally attached to it by the Paris Conference (1919). This enlargement was the result of both pressure from Lebanese nationalists on the French government and the desire of some senior French officials and decision-makers to create a state that is

---

<sup>12</sup> *L’Orient Today*, 4 December 2023.

<sup>13</sup> The fate of Bachar Abdel Saoud in August 2022 is typical of the way of dealing with Syrian suspects. Cf. *L’Orient le Jour* 7 December, 2022.

viable in terms of resources and would preclude a repeat of the famine of 1915. The political issue was, however, different and was based on an identity desire of the Christian Maronite community to establish a state over which it would have control, at least on a numerical level. As a result, the advent of Greater Lebanon created two types of citizens, as Ahmad Beydoun (1994) cleverly puts it: the unconditional Lebanese, predominantly Christian, and the conditional Lebanese, predominantly Muslim. The second category obviously refers to those who reside in territories located outside the historical melting pot of Mount Lebanon. From the outset, being a Lebanese citizen was definitely not obvious for those residing in the borderland regions of the new state.

The decision on the territorial contours of Lebanon (or Greater Lebanon) was ratified by orders 299 and 318 of the High Commission of the French Republic in Syria and Lebanon, opening the issue of border delimitation and Lebanese authority over the new territory. However, if one refers to the theory of border development (Prescott, 1987; Bothe, 1992), three stages are necessary: allocation (assignment of a territory to a state), delimitation (description of the route of this physical border in a written document) and demarcation (markings on the ground). Given the imprecise language of the text, which only mentions Ottoman administrative subdivisions, the *caza*, for the region of Baalbek, Beqaa, Rachaya and Hasbaya which were never clearly demarcated, the borders of Lebanon remained at the stage of allocation. This point can be explained by the fact that for France, the mandatory power in Syria and Lebanon, most of the border division defining the Lebanese entity was nothing more than an administrative line separating a French mandate from another French mandate. After independence, the absence of Lebanese desire to advance the border delimitation and the absence of Syrian desire to demarcate their common border in order not to recognize the Lebanese State (Lundgren Jörum, 2014) reinforced the territorial vagueness and the uncontrolled cross-border fluidity, fueled by a chronic absence of the State in most Lebanese–Syrian borderland regions.

To the south, in its negotiations with Palestine, the negotiated border did not correspond to the reality on the ground. However, it did reach the second stage of orogenesis: delimitation. At the end of negotiations with the British, which lasted two and a half years, the border line was demarcated in February 1923 and is known as the “Paulet–Newcombe line,” named after the two French and British plenipotentiaries. It is an authentic territorial compromise between empires, leaving the British with Palestine, along with the finger of the Galilee/Houlé depression (access to water resources and Jewish community settled in Metulla), while the French side gave up nothing on the lower Litani basin, limiting the depth of its claims of the South to the northernmost Jewish settlements in Palestine. Nonetheless, at the end of this agreement, local populations from various sects and ethnic groups continued to use the Houlé depression to graze their livestock and cross the border for family, commercial or agrarian reasons (Kaufman, 2014).

The territorialization of the new power under the French mandatory authority did not proceed without resistance among the local populations in the regions attached to the Lebanon of Mutasarifiyya (or Little Lebanon). Resistance to the “leban-

onization” of their territories mainly manifested itself in a passive manner through non-cooperation, which was particularly evident in the massive boycott of the first census of 1921 amid the doubts of the French authorities regarding this territorial enlargement (Zamir, 1985). By comparison, the success of the second census of 1932 signaled the progressive influence of the Lebanese nation-state project (at least among local and traditional elites), the disconnection from Syria, and the incorporation of Muslim elites in the political game (Picard, 1988).

In short, both from a territorial point of view and from the point of view of the legitimacy of the national territory in the eyes of its citizens, it is illusory to think that the territorialization of Lebanon was achieved at the time of independence in 1943. The massive popular mobilization that year had less to do with the affirmation of collective Lebanese belonging and more with the desire to get rid of the influence of the French mandate (Zisser, 2000). The Lebanese territorial project was politically still largely contested by pan-Syrian or pan-Arab groups that had emerged precisely in these state margins where they recruited their supporters. In tune with a strategic conception of the weak State among Lebanese elites (Barak, 2017), the post-independence era introduced a double dynamic: the peripheral regions remained marginal in the interests of central actors yet played a significant role from the civil war in 1975, serving functions of domination over territorial segments of Lebanon for the two neighboring States, Syria and Israel.

## 2.1 In the North

In the Northern borderlands of Lebanon, the impact of the three regimes of fear is largely absent from the narratives of the individuals I met along this segment, which extends from Arida to Wadi Khaled. Here, security concerns are primarily viewed through the lens of the Syrian uprising and the Syrian regime’s responses – particularly, the shootings on the Lebanese side in 2012 and 2013 intended to intimidate the borderlanders and deter collaboration with the insurgents<sup>14</sup>. It was more the outbreak of war in Syria that deeply affected the borderlanders in this northern region, traditionally linked to Syria for trade exchanges. Most of their revenue comes from legal and illegal business dealings with Syria. At the individual level, this trade across the border, mostly tied to contraband (*tahrib*), was “a way for us to have a dignified life,” as Abu Oweiss<sup>15</sup> put it, with regrets of a vanished Golden Age of the border trade, under the full coverage of the Syrian army until its withdrawal from Lebanon in 2005, and later on with the approval of the local political forces (al-Mustaqbal, the Hariri movement) up to the beginning of the Syrian civil war in 2011. The absence of the Lebanese state institutions here is blatant: aside from the municipality, no local presence of the state, except for the few civil servants of the customs at the new border crossing point on the bridge, down the road at the end of the village.

<sup>14</sup> Interview of Yahyah, a former soldier who lives in Qochloq, a small village along the border with Syria, 9.03.19.

<sup>15</sup> Interview with Abu Oweiss, a shopkeeper in the border town of Abboudiyyeh, one of the three crossing points in North Lebanon, 21.06.18.



This state's absence from this borderland region can be explained by several factors, the first going back to the lacunar state territorialization process, as seen above, that has been translated locally by an absence of the manifest exercise of sovereignty by the Lebanese authorities. Indeed, according to several actors along the Lebanese–Syrian dyad, the absence of any Lebanese military presence during the post-civil war era and until the popular uprising in Syria (2011) had become an objective sign, already long-standing, of Beirut's lack of interest in its poor, poorly served, and therefore distant territorial margins. Thus, Homs and Tartous became the cities of reference for many villages in northern Akkar, to the detriment of Tripoli (Picard, 2016). This marginalization became a local resource for the extension of Syria's influence after its tutelage over Lebanon following the end of the civil war (1990–2005). According to some local contacts, the poor state of the roads and the lack of infrastructural development or national investments in this northern region can be traced back to the political domination imposed by Syria since the late 1970s. This domination defined the region as a Syrian zone of influence, effectively placing it beyond the reach of Lebanese authorities.

A clear demonstration of this domination over the region is seen in the fate of the local population of Wadi Khaled, the most isolated Lebanese village within Syrian national territory. The community of 30,000 residents there today descends from tribes that settled in the 19th century and refused to be counted by the French mandatory authorities in 1932 (Trombetta, 2016). This group, which values a narrative that breaks away from traditional Lebanese confessional affiliations to highlight its Bedouin identity, takes pride in its distinctiveness. And for good reason: Until the mid-1990s, neither Lebanon nor Syria recognized its members as their nationals. Effectively stateless, they maintained a non-national tribal identity, particularly as the region became a hub for smuggling between Lebanon and Syria from the 1960s onward. In the mid-1990s, when Syrian-occupied Lebanon finally granted citizenship to the residents of Wadi Khaled, the closure of the market town of Buqay'a by Syrian authorities – a trade route that had significantly contributed to Wadi Khaled's economic presence and benefited the region's inhabitants – pushed the development of smuggling at the expense of legal trade (Mouawad, 2018a and 2018b). This activity was tolerated by both states as it generated profits for officers of the Syrian intelligence services and an emerging trading class on both sides of the border. The outbreak of war in 2011, followed by the closure and militarization of the border by Damascus, highlighted the fragility of this development model, which relied too heavily on Syria. Today, many Syrian refugees live and work in Wadi Khaled. One refugee mentioned finding a safe haven in Wadi Khaled thanks to its previous trading partnership with the local inhabitants<sup>16</sup>. In a café, a local explained there is no difference between Syrians and Lebanese here because of the long history of shared trade and interests in this borderland region<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Interview with Mukhtar, a Syrian worker in Wadi Khaled, 09.03.19.

<sup>17</sup> Interview with Muhammad, a café owner at the border town of Wadi Khaled, 10.03.19.

As seen, the absence of the state led the local population of the northern borderland to deal mainly with Syrian cities and the Syrian hinterland, thus shaping a specific Lebanese belonging and strengthening ties with Syrian colleagues, friends, or relatives on the other side of the border. Local fears in the northern borderland region seem less influenced by the regimes of fear from the center and more by their local concerns in terms of a lack of resources. In sum, the identity of borderlanders here is not impacted by the dominant narratives that shape the three regimes of fear detailed above.

## 2.2 On the East

The study conducted from al-Qaa down to Anjar does not cover the entire Eastern border of Lebanon but provides several points of observation stemming from different sectarian groups (Christian, Sunnis, Shi'ites). Here again, the regime of fear differs from the dominant narrative. Apart from the Masnaa border crossing, where the fear of an Israeli strike refers to the strategic use of in-between spaces between states by Israel during a drone attack against Hezbollah operatives in the transit zone<sup>18</sup>, the Eastern and Northern Beqaa flanks are more concerned with jihadist attacks. Episodes of confrontation occurred in al-Qaa (2016) after a tense period of Syrian shelling to deter the northern Beqaa borderlanders from supporting the Syrian insurgents, in Arsal and its outskirts over three years (2014–2017), and briefly in the Armenian village of Anjar (2013). In each case, there is a need to mix such fear-inducing experiences with the Syrian refugee issue to either show links or highlight the absence of links, depending on local perceptions.

In al-Qaa, there is an Orthodox Christian village with a former border crossing point; today's border crossing point lies 15 km north, after the buffer zone near the Syrian entrance border post. The memory of periods of insecurity, due to either Syrian shelling or later jihadist attempts to penetrate Lebanon and detonate four jacket bombs in the village, remains vivid<sup>19</sup>. However, the current issue revolves around today's expectations upon the return of the Lebanese Army Forces (LAF) at the border, following the jihadists' defeat in the 2017 confrontation in Arsal, 30 km south of al-Qaa. Here, there are no fears or security issues related to the Syrian refugees who are a cheap labor force, most of them gathering and working in the former buffer zone north of al-Qaa. This discreet and profitable arrangement dates back to before the war in Syria but turned to the advantage of a growing number of refugees seeking refuge in this strip of Lebanese territory along the extension from the Syrian city of Homs. Agriculture and vast terrains require a workforce, and the traveler can observe hundreds of people working in the fields owned by landowners from al-Qaa. Among them, Naji, a 60-year-old native of al-Qaa, explained that "without the presence of Syrians, [there would be] no agriculture in Lebanon"<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> *L'Orient-le-Jour*, 16 avril 2020.

<sup>19</sup> *Al-Monitor*, 28 June 2016.

<sup>20</sup> Interview with Naji, a landowner in al-Qaa, 18.03.19.

In Arsal, a Sunni city of 40,000 above the Beqaa Valley, the jihadist abduction of more than 40 soldiers in 2014 and their occupation of the surroundings of Arsal for the next three years left a strong imprint on the inhabitants regarding the state's presence but not the presence of the nearly 140,000 Syrian refugees. The issue of intercommunal relations is primarily expressed in the village's relationship with the Syrian regime and neighboring Syrian villages. As Melhem, a cousin of the mayor, says, "It's an agricultural region where farmers have always worked together; there's no difference between us"<sup>21</sup>. In fact, the neighboring Syrian villages of al-Mara, Flita, Jreijr, Qara, and Hissia Breiji are connected by road or mule tracks and actualize this symbolic extension of social ties with numerous intermarriages. Beyond these connections, or rather to explain them, the topographic situation of Arsal, which has long been a mountain village isolated from the plain and, therefore, more connected with Syrian cities than those of Lebanon, and the community geography (Arsal is surrounded by Shiite or, more rarely, Christian villages) illustrate the foundation of the strong links that have been forged with Syria. However, the tolerance – even the cooperation – of the Syrian services in the face of the extensive trafficking that has developed in this border region does not make this a pro-Baathist regime town. Likewise, its support for the Syrian insurgency from the end of 2011 does not make it anti-regime or pro-insurgency. As Obeid (2010) points out in her study on the quest for the state in Arsal, the village's geographical position since the emergence of modern states (Lebanon and Syria) provides both resources and constraints. It serves as a rampart against forms of authoritarianism and a nodal point for exchanges while also being an isolated and cornered space where residents must adapt to border closures or the transformation of the village's surroundings into a jihadist stronghold. Here, as in Wadi Khaled, another space between the two states, borderlanders have a pragmatic attitude, adapting to their economic needs and geographical constraints.

Among the Christians in the Beqaa, the Armenians hold a unique status as a community established here in 1939, maintaining a cordial but distant relationship with most of their neighbors, primarily the Syrian regime, which took control of the region in the late 1970s and set up a command center for its secret services in Anjar, using some abandoned houses, in 1984. This village is also situated at the crossroads of tensions that traverse the Eastern region, balancing openness to Syria with sectarian isolation. More broadly, Anjar's position and its recourse to Lebanese and Syrian authorities during a land dispute with the neighboring Sunni community (Bennafla, 2009) underscore the ambiguity of sovereignty on the fringes of Lebanese territory, which has affected the Beqaa for decades, rendering it a territorial in-between, a "soft belly" or strategic depth for Damascus (Picard, 1988), far from a Lebanese sovereign space. For its part, the experience of the Armenians of Anjar, both historically and more recently in this border region, is entirely unique and carries the mark of community and ethnic refuge deep within it. Today, this very small community of 2,500 borderlanders is prone to perceive any external group as a potential threat. The experience of a ji-

---

<sup>21</sup> Interview with Melhem, a cousin of Arsal mayor, Arsal, 19.03.19.

hadist threat during the summer of 2016, as one member narrated to me<sup>22</sup>, was lived as a frightening event that led the entire community to develop a system of collective mobilization to cope with any attack of this type. Syrian refugees have been (and probably still are) perceived as a potential threat, requiring the intervention of the police or LAF patrols. One of the residents of Anjar explained his contrasting experiences: On the one hand, he denounced Syrian refugees crossing the border on foot, and on the other hand, he discovered the complex situation of a Syrian friend trying to escape Syria and the Lebanese police to survive his ordeal<sup>23</sup>. On both topics, the regimes of fear here align with the dominant narrative detailed above, although proximity to Syrian people may lead to confusion between norms and social realities.

The Eastern borderlands observed here are only partially concerned with the regimes of fear from the center, namely those related to the Salafi-jihadist groups that have threatened places and villages along this border zone. The fear of Syrian refugees as one of the key regimes of fear is entirely opposed in this region of Lebanon, for reasons obviously stemming from the marginalization of such territories and the subsequent links and trade they developed with their Syrian neighbors. As Lebanese, their sense of belonging, like in the northern region, is shaped by these experiences and explains why their identity construction is only partially impacted by the dominant regimes of fear.

### **2.3 Down to the South**

The history of the southern border region attests to the relative neglect of this area by the state, characterized as an agriculturally marginal and impoverished area with a majority of Shiite inhabitants, which rendered it uninteresting to state power. The contrast is striking with the region's past before the border closure following the creation of Israel – a transit zone where significant links developed with Palestine, then a rich and prosperous region compared with a Lebanon that had just emerged from the great famine of 1915. This region of Jabal Amil, along with the Galilee, formed a coherent economic zone and a hub of human circulation where the Paulet–Newcombe border line (1923) appeared in profound contradiction with local dynamics – notably economic exchanges, a closer relationship with Palestinian Haifa than with Beirut for residents of the South, and social relations such as intermarriages – as much as with its deep-rooted definition, marked by harmonious confessional pluralism (Hof, 1984). In other words, the local identity of the inhabitants was more local than national, even after the creation of modern Lebanon. The introduction of a crossing permit allowed temporarily normalized or even obscured this border until the British reinforced it with barbed wire in 1936 to prevent the infiltration of fighters and weapons in support of the Palestinian uprising, shortly before the creation of Israel in 1948, which led to its closure.

Elizabeth Picard (1988) noted that, following independence, the marginalization of the South and the delayed development of its infrastructure, notably the electrific-

<sup>22</sup> Interview with Koko, a teacher and artist of Anjar, 20.03.19.

<sup>23</sup> Interview with Berj, a forest guard in Anjar, 20.03.19.

ation of its villages and the asphaltting of its secondary roads, did not occur until the 1960s. Predominantly Shiite, this region has long been under the political control of its local notables – large landowners who governed the territory like feudal lords, imposing their laws while keeping a large part of the population subjugated. The political changes of the 1960s, despite the national integration efforts of Chehabism (1958–1964), particularly with the emergence of the Disinherited movement (*harakat al-mahrumeen*) led by Imam Musa Sadr, sparked a resurgence of Shiite identity and the politicization of this sect (Beydoun, 1993; Picard, 1985). Once allied with Palestinian fighters (*fedayeen*), this ultimately redefined the South as a bastion of revolutionary struggle, which transformed the southern zone into a sanctuary for their cross-border anti-Israeli military operations (Meier, 2016).

The story of the South is marked by the long and brutal Israeli occupation (1978–2000) that left a deep imprint on the lives and imaginations of local inhabitants, both Shiites and Christians. Most of the testimonies collected in the South regarding the notion of fear and the meaning of the border are linked to this dark period. Many people recounted their fear of Israeli troops and their local surrogate militia, the South Lebanon Army (Jaber & Jaber, 2007). Only some Christian individuals in villages like Qlay'at, Merjayoun, or Rmeich remembered that period as a relatively positive one for Christians due to their collaboration with the Israeli army, and also their fear of the Palestinian *fedayeen*. However, other Christian villages like Ebel al-Saqi, with a communist tradition, perceived the *fedayeen* as a positive force and feared the Israeli troops. In the narrative of Kham residents, a multisectarian village, its pro-Palestinian orientation led to a massacre perpetrated by the SLA in 1978 and the closure of the village for several years (Kassir, 1994), which created a deep feeling of hatred toward Israel<sup>24</sup>. Such traumatic events are not unique and tend to repeat themselves in the aftermath of the civil war, with the 1993, 1996 and 2006 Israeli invasions and wars that impacted the Southern borderland region and population. Local memories, representations, and identities tend to be largely structured by these events and polarized the political mindset of the its inhabitants between Israel and Hezbollah. Maroun, a young Christian from Qlay'at, explains: "The security issue is not the main factor but one of the components of the tension here. For Christians, the war with Israel is not their war"<sup>25</sup>. Today, Christians living in the former pro-Israeli stronghold (Merjayoun-Qlay'at) are openly talking about their fear of the Shiite movement Hezbollah, mentioning some intimidation and a political reordering of the region, as well as the subsequent departure – sometimes emigration – of many from the Christian population. The hegemony of Hezbollah in this part of the state also partly explains the close impact of the regime of fear toward Israel on the local identity and narratives, with the exception of some Christian villages historically linked to the SLA.

One should note the absence of the Syrian refugees in the narrative of the southern borderlanders. This regime of fear is relatively low, partly due to the small number of refugees in the southern cazas compared with other regions of the country (UNHCR 2023). According to local informants, it is also due to the tight control organized

<sup>24</sup> Interview with Abu Yasser, a retired teacher native from Kham, 17 June 2018.

<sup>25</sup> Interview with Maroun, a young humanitarian worker, Qlay'at, 30 March 2019.



by Hezbollah's municipalities, which aim to make the refugees invisible to borderlanders and to keep them under surveillance. In the 8-March coalition parties, Syrian refugees are mainly seen as potential "takfiris"<sup>26</sup> – terrorists who need to be monitored. This perspective introduces the second official regime of fear in this predominantly Shiite region. One must remember the car bomb attacks that struck Shiite regions and suburbs in 2013 and 2014, while a large number of Syrians were crossing the Syrian borders to reach Lebanon, including through the mountainous zone of Jabal al-Sheikh to the caza of Hasbaya (UNHCR, 2014). This regime of fear linked to Salafi-jihadists is a strong identity component for many borderlanders in the South, as it has become part of the main rhetoric of Hezbollah since the onset of the war in Syria, as a way to label any opponents of the Syrian regime.

## **Conclusion**

At the beginning of this paper, I raised three questions to explore the relationship between identity, borders, and fear: What are the current dominant threats and fears in Lebanon? How can one explain some of the differences in how these threats and fears are perceived between the heartland and the borderlands? How do these perceptions impact borderlanders' identity construction?

To answer the first question, I proposed relying on the notion of a "regime of fear," which is a social, symbolic, institutional, and ritual process through which fear is shaped at a certain moment in time by a ruling power. Three regimes of fear have been identified as key narratives identifying threats and security issues in Lebanon today: the Israeli danger, the Syrian refugee threat, and the fear of Salafi-jihadist combatants, which are seen as the primary vectors of insecurity according to the main ontological security providers, i.e., the Lebanese state and Hezbollah. In borderland regions, in the North, the East, and the South, my inquiry highlighted significant discrepancies between the dominant regimes of fear and the borderlanders' perceptions and identity. Despite some differences, a common narrative emerges, which is never mentioned as a regime of fear: the fear of pauperization, poverty, and marginalization reflected in many comments heard across all the borderland regions when analyzing the daily issues people face in their lives and their future prospects.

Such differences in perceptions between the heartland and the borderlands can also be explained by the lack of state presence in these marginalized territories. I have shown that this prolonged absence of the state has had consequences in shaping local identity and the contours of the 'others.' The very weak presence of the state in the North and the East, unable to spread its own vision and narrative of fears, contrasts with the strong (recent) presence of Hezbollah in the South, where the party has shaped a common vision leading local people to share two of the main regimes of fear: the Israeli and Salafi-jihadist threats. Identity construction in the borderland regions of Lebanon is thus revealed through the contrasting behavior toward the dominant regimes of fear spread by the most powerful actors in the country.

---

<sup>26</sup> Literally means 'those who practice excommunication' (takfir), a radical practice of Islamist movements rooted in the radical Salafi movements (Bauchard, 2015).

## References

- Albert Mathias, Jacobson David, Lapid Yosef (eds) (2001). *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Amilhat-Szary Anne-Laure (2015). *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?* Paris: PUF.
- Antonsich Marco (2017). "Territory and Territoriality." In: Richardson Douglas, Castree Noel, Goodchild Michael F., Kobayashi Audrey, Liu Weidong, and Marston Richard A. (eds) *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Hoboken, NJ: Wiley, 1-9.
- Barak Oren (2017). *State expansion and conflict. In and Between Israel/Palestine and Lebanon*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauchard Denis (2015). "Géopolitique du jihadisme", *Questions internationales*, septembre-octobre n. 75, 10-22
- Bennafla Karine (2009). "Un conflit d'appropriation de la terre, révélateur et producteur de frontières : le cas d'Anjar (Liban, plaine de la Békaa)", *Cultures et Conflits*, n. 73, 85-106.
- Beydoun Ahmad (1984) *Identité confessionnelle et temps social chez les historiens libanais contemporains*, Beyrouth: Publications de l'Université Libanaise.
- Beydoun Ahmad (1992). 'La zone frontalière du Sud-Liban', *Revue d'Etudes Palestiniennes*, n. 44, 65-84.
- Beydoun Ahmad (1993). "Lebanon's sects and the difficult road to a unifying identity", *The Beirut Review*, n.6, 15-21.
- Beydoun Ahmad (1994). "L'identité des Libanais", in Kiwan Fadia (ed.), *Le Liban aujourd'hui*, Paris-Beyrouth: CERMOC-CNRS, 13-30.
- Blanford Nicholas (2011). *Warriors of God. Inside Hezbollah's Thirty-Year struggle against Israel*, New York: Random House.
- Bothe Michael (1992). "Boundaries," *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam: North Holland, n. 1, 446
- Braud Philippe (1996). *L'émotion en politique*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Brubaker Rogers, Cooper Frederick (2000). "Beyond 'identity'". *Theory and Society* vol. 29, n. 1, 1-47.
- Brynen Rex (1990), *Sanctuary and survival: The PLO in Lebanon*. Boulder: Westview Press.
- Bucher Bernd, Jasper Ursula (2017). "Revisiting 'Identity' in International Relations: From Identity as Substance to Identifications in Action", *European Journal of International Relations* vol. 23, n. 2, 391-415.
- Burgat François, Paoli Bruno (ed.) (2012). *Pas de printemps pour la Syrie*, Paris: La Découverte.
- Cammatt Melani (2014). *Compassionate Communalism. Welfare and Sectarianism in Lebanon*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Campbell Howard (2015). "Escaping identity: Border zones as places of evasion and cultural reinvention", *Journal of the Royal Anthropological Institute* n.21, 296-312.
- CSKC – Civil Society Knowledge Center (2017). "Arsal Conflict", *The Center for Social Sciences Research & Action* [online] <https://civilsociety-centre.org/timelines/27778#event-a-href-sir-clashes-between-army-and-militants-arsalclashes-between-army-and-militants-in-arsal-a> (Accessed on 4.02.24).

- Correa-Cabrera Guadalupe, Terrence M. Garrett, (2014). "The Phenomenology of perception of fear: Security and the reality of US-Mexico Border", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 29, n.2, 243-255.
- Das Veena, Deborah Poole (eds) (2004). *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe, N.M.: School of American Research Press.
- Donnan Hastings, Thomas M. Wilson (1999). *Borders. Frontiers of Identity, Nation and State*. Oxford & New York: Berg.
- Dot-Pouillard Nicolas (2017). "Les armes du Hezbollah : terrorisme, droit à la résistance et principe de légalité", *Confluences Méditerranée* vol. 102, n.3, 89-102.
- Fauré Alain, Négrier Emmanuel (ed.) (2017). *La politique à l'épreuve des émotions*, Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Foucault Michel (1975). *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Paris: Gallimard.
- Gel'man Vladimir (2020). "The politics of Fear: How the Russian regime Confronts its Opponents", *Russian Social Science Review* vol. 61, n. 6, 467-482.
- Göksel Timur (2007). "Mr UNIFIL reflects on a quarter century of peacebuilding in South Lebanon", *Journal of Palestine Studies*, vol.36, n. 3, 50-77.
- Greer Chris, Yvonne Jewkes (2005). "Extremes of Otherness: Media images and social exclusion" *Social Justice* vol. 23, n. 1, 20-31.
- Hazbun Walid (2016). "Assembling Security in a 'Weak State'. The Contentious Politics of Plural Governance in Lebanon since 2005", *Third World Quarterly*, vol. 37, n. 6, 1053-1070.
- Hof Frederic C. (1984). *Galilee Divided. The Israeli-Lebanon Frontiers 1916-1948*, Boulder, CO: Westview Press.
- Hollis Roger and Nadim Shehadi (eds) (1996). *Lebanon on Hold*, London: Royal Institute of International Affairs.
- Hutson Royce, Long Taylor (2011). "Features of smuggling in Wadi Khaled, Lebanon", *Conflict, Security & Development*, vol. 11, n. 4, 385-413.
- Jaber Mounzer (1999). *Al-sharit al-lubnani al-mouhtall. Masalik al-ihtilal, masarat al-muajaha, masa'er al-ahali* [The occupied lebanese zone: behavior during the occupation, means of the struggle and fate of the Southerners], Beirut: Muassasat al-dirâsat al-falastiniyya.
- Jaber Mounzer, Jaber Hala (2007). "Le Liban-Sud occupé (1978-2000)", in Mermier Frack, & Picard Elizabeth (ed.), *Liban, une guerre de 33 jours*, Paris: La Découverte, 148-153.
- Janmyr Maja, (2016). "Precarity in Exile: The Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 35, n.4, 58-78.
- Kassem Susann (2017). "Peacekeeping, Development and Counterinsurgency. UNIFIL and Quick Impact Projects", in Makdisi Karim, Prashad Vijay (ed.), *Land of Blue Helmets*, Berkeley: University of California Press, 460-480.
- Kassir Samir (1994). *La guerre du Liban. De la dissension nationale au conflit régional*, Paris: Karthala-Cermoc.
- Kaufman Asher (2014). *Contested Frontiers in the Syria-Lebanon-Israel Region. Cartography, Sovereignty, and Conflict*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Khalifeh Issam (2006). *Al-hudud al-lubnaniyah-al-suriyah: al-muhawalat al-tahdid wa-l-tarsim, 1920-2000* [The Lebanese-Syrian Border: Attempts at Border Demarcation under Intimidation, 1920-2000], Beirut: Matba'at Joseph al-Hajj.



- Knudsen Are (2014). "Violence et déplacement : la crise des réfugiés syriens au Liban", *Maghreb Machrek*, vol. 218, n.4, 29-40.
- Koshut Simon (2020). *The Power of Emotions in World Politics*, London: Routledge.
- Leclerc Gérard (2001). "Histoire de la vérité et généalogie de l'autorité", *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 111, n.2, 205-231.
- Lundgren Jörum Emma (2014). *Beyond Syria's Borders. A History of territorial disputes in the Middle East*, London: I.B.Tauris.
- Meier Daniel (2016). *Shaping Lebanon's Borderlands. Armed Resistance and international Intervention in South Lebanon*, London: I.B.Tauris.
- Mitzen Jennifer (2006). "Ontological security in World politics: State Identity and the Security Dilemma", *European Journal of International Relations* vol. 12, n.3, 341-370.
- Mouawad Jamil (2018a). *Lebanon's border areas in light of the Syrian war: New actors, old marginalization*, EUI Working Paper - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Research Paper No. RSCAS 2018/03.
- Mouawad Jamil (2018b). "La région libanaise de Wadi Khaled à la frontière avec la Syrie : quelle transformation économique en temps de paix et de guerre ?", *Critique internationale* vol. 80, n. 3, 67-88.
- Obeid, Michelle (2010). "Searching for the 'ideal face of the state' in a Lebanese border town", *Journal of Royal Anthropological Institute*, vol. 16, n.2, 330-346.
- O'Dowd Liam (2010). "From a 'borderless world' to a 'world of borders': 'bringing history back in'", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 28, n.6, 1031-1050.
- Picard Elizabeth (1985). "De la communauté classe à la résistance 'nationale'. Pour une analyse du rôle des Chi'ites dans le système politique libanais (1970-1985)", *Revue française de science politique*, vol. 35, n. 6, 999-1028.
- Picard Elizabeth (1988). *Liban. État de discorde*, Paris: Flammarion.
- Picard Elizabeth (2016). *Liban-Syrie, intimes étrangers. Un siècle d'interactions sociopolitiques*, Paris: Actes Sud.
- Picard Elizabeth, Franck Mermier (ed.) (2007). *Liban. Une guerre de 33 jours*, Paris: La Découverte.
- Popescu Gabriel (2012). *Bordering and Ordering the Twenty-first Century. Understanding Borders*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Prescott, J.R.V. (1987). *Political Frontiers and Boundaries*. London: Unwin Hyman.
- Robin Corey (2004). *Fear: the history of a political idea*, Oxford: Oxford University Press.
- Saad-Ghorayeb Amal (2002). *Hizbullah. Politics and Religion*. London: Pluto.
- Salibi Kamal (1989). *Une maison aux nombreuses demeures. L'identité libanaise dans le creuset de l'histoire*, Paris: Naufal.
- Salloukh Bassel F., Barakat Rabie, Al-Habbal Jinan S., Khattab Lara W., Mikaelian Shoghig (2015). *The Politics of Sectarianism in Postwar Lebanon*, London: Pluto.
- Sobelman, Daniel (2004). *New Rules of the Game: Israel and Hizballah after the Withdrawal from Lebanon*. Tel Aviv: Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University.
- Trombetta Lorenzo (2016). "Liban, l'État retrouvé. Le cas du territoire de Wadi Khaled à la frontière avec la Syrie", in Bozzo Anna, Luizard Pierre-Jean (eds), *Vers un nouveau Moyen-Orient ? États arabes en crise entre logiques de division et sociétés civiles*, Rome: Roma TrE-Press, 227-240.

- Turner Lewis, (2015). "Explaining the (Non)-Encampment of Syrian Refugees: Security, Class and the Labour Market in Lebanon and Jordan", *Mediterranean Politics*, vol.20, n. 3, 386-404.
- UNHCR (2014). "Syrian Refugee Response: Lebanon Inter-Agency Update", 18 April (online) <https://data.unhcr.org/en/documents/download/40412>
- UNHCR (2022). "UNHCR calls on Lebanon to continue upholding principles of refugee protection and asks to sustained support from the international community", 30 April (online). <https://www.unhcr.org/lb/15295-unhcr-calls-on-lebanon-to-continue-upholding-principles-of-refugee-protection-and-asks-for-sustained-support-from-the-international-community.html>
- UNHCR (2023). "Syrian Refugee Response: Syrian refugee registered", 19 April (online) <https://data.unhcr.org/en/documents/details/100171>
- Van Houtum, Henk; Van Naerssen, Ton (2002). "Bordering, Ordering and Othering". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 93, n.2, 125-136.
- Wodak Ruth (2020). *The Politics of Fear. The Shameless Normalization of Far-Right Discourse*, London: Sage.
- Zamir Meir (1985). *The Formation of Modern Lebanon*, Ithaca & London: Cornell University Press.
- Zarakol Ayse (2017). "States and ontological security: A historical rethinking", *Cooperation & Conflict*, 52 (1): 48-68.
- Ziadeh Hanna (2006). *Sectarianism and Intercommunal Nation-Building in Lebanon*, London: Hurst.
- Zisser Eyal (2000). *Lebanon: The Challenge of Independence*, London & New York: I.B. Tauris.



## Contesting Europeanness at the Aegean border: a contrapuntal reading\*

Daniela Huber

### 1. Introduction

The European project was originally conceived in a way that replaced “power with rules” (Kundnani 2023b), rooted in an evolving liberal civilian/normative identity (Duchêne 1973; Manners 2002) that has characterised European foreign policy since its inception in the 1970s. As Hans Maull (1989) noted, military power became a “residual instrument” with the focus primarily on civilian means and cooperation. The European Union (EU) was also imagined as a universal model that diffused multilateralism and a liberal, rules-based order into international politics, to be emulated by others. Thus, the EU became a major driving force of, and benefitted from, the so-called international liberal order, with all its limitations and myths (Acharya 2017). Today, however, this identity of the EU seems to be experiencing a rupture. No longer is the EU imagined as “the antithesis of geopolitics” (Kundnani 2023b); on the contrary, the von der Leyen (VDL) Commission has proclaimed a “geopolitical EU” (von der Leyen 2023) and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Josep Borrell, has argued on various occasions that the EU must relearn the “language of power” (Borrell 2020). The EU is also moving away from the civilian aspect identified by Maull, as it seeks to strengthen its shared defence and security.

An emerging literature and debate are grappling with what appears as a rupture in EU identity. An important part of this literature attempts to explain the ‘why’ of this rupture, typically through the loss of legitimacy the EU has suffered as its promise of “prosperity and peace” (Glencross 2021) has been undermined by the financial crisis, while “multiple insecurities” (Panebianco and Tallis 2022) have emerged over the EU’s inability to deal with a wave of refugees, thousands of whom have died in the Mediterranean. The EU arguably appeared weak and found itself in a crisis of representation and in need of a new “narrative” for itself. It is particularly in such moments of crisis that identity appears de-stabilised and identity politics emerges in which various identity formations become possible; it becomes, for example, thinkable that the EU might increasingly buy into a narrative that has been promoted by populist voices

---

Daniela Huber, Università Roma Tre, [danielaverena.huber@uniroma3.it](mailto:danielaverena.huber@uniroma3.it)

\* Research for this article was supported by the EU’s Horizon 2020 Research and Innovation Programme through the ITFLOWS project, under grant agreement No 882986. The author is particularly grateful for the trustful cooperation with the Spanish civil society organisation Open Cultural Center (OCC), which conducted 30 interviews with refugees in Greece in accordance with ITFLOWS data protection, ethics and gender guidelines. The author also appreciates the valuable feedback received from the guest editors and two anonymous reviewers, as well as the panel at the annual conference of the Italian Political Science Association (SISP) in 2023 in Genoa. The views expressed in this article are solely those of the author.

on the far right. The latter no longer seeks to exit the EU but rather to re-shape it as an “ethnoregionalism—that is, an ethnic/cultural version of European identity analogous to ethnonationalism, which is closely connected to the idea of whiteness” (Kundnani 2023a), emphasising Europe’s “civilizational distinctiveness”.

The VDL Commission seems to have at least partially embraced such a formation of European identity. While migration has been securitised in the EU since the 1980s/90s as demonstrated by Huysmans’s (2000) influential work, it has now also acquired central relevance in the identity of the EU with the “Geopolitical Commission”, where it has become a pillar of its very constitution as a commission. President of the Commission, Ursula von der Leyen, appointed an EU Commissioner for “Protecting” and later “Promoting our European Way of Life”, whose portfolio includes migration. This move, as Hans Kundnani argued, made “the EU’s civilizational turn explicit: migration is now seen not just as a difficult issue to be managed but as a threat to the European way of life” (Kundnani 2023a). While this identity formation currently appears dominant, it is also contested within EU institutions – in parliament, by member states, and by European civil society – as it risks “exposing cultural divisions between EU countries” (Glencross 2021) and within European migration societies. This very contestation holds the potential for other identity formations.

Rather than addressing the ‘why’ question, this article is interested in the ‘how’ question: How is the process of identity formation currently playing out in the European Union? Which “bundles of identifications” (Bucher and Jasper 2017) are becoming temporarily stabilised in a contested political discourse and enacted vis-à-vis others? What other possibilities and imaginations are evident in this process? To explore these questions, this article studies the evolving and politically contested process of identity formation in the EU in the area of migration, as the latter has become increasingly central to identity politics in the EU.

The article starts by examining the theoretical and conceptual framework, drawing on the work of David Campbell (1998) and adopting the approach of Bucher and Jasper (2017), which does not consider identity as fixed but instead explores “bundles of identifications” that might “acquire a temporarily privileged status within a specific discourse”. It also incorporates a more explicitly contrapuntal perspective (Said 1993) to listen to marginalised, silenced or ignored voices in the discourse. The article then identifies the case study – namely, the first “migration crisis” of the VDL Commission in 2020 in the Aegean borderland of the EU – and outlines the methodology. It provides a contrapuntal reading of the crisis by investigating the discourse of EU policymakers, its contestation through civil society and the experiences and possible alternatives articulated by refugees in the broader Aegean borderland. The conclusions highlight the findings: EU policymakers articulate and enact the EU as deterrence, bundled with the EU as humanitarian compassion. EU civil society contests this discourse, articulating the EU as liberal and rules-based and insisting on the enactment of humanitarian compassion. The refugees mainly experience the EU as deterrence, less as humanitarian compassion and hardly as liberal and rules-based. They propose an alternative articulation of the EU as part of shared humanity, which acknowledges their agency.

## 2. The contested process of EU identity formation

Constructivists widely accept that identities are socially constructed and, therefore, never fixed; they typically view identity as “mutually constructed and evolving images of self and other” (Jepperson, Wendt, and Katzenstein Peter J. 1996, 56). While identity is never fixed, constructivists often acknowledge some degree of stability in identities and have introduced the concept of “ontological security” (Mitzen 2006) to describe the sense of continuity and stability states require in their identity or self-perception. The EU’s sense of continuity has certainly been deeply questioned in the past decade, particularly through two developments. Firstly, on the international level, the international liberal order, which has been dominant since the end of the Cold War and in which the EU has thrived, is no longer the only, or even the main, game in town. As Amitav Acharya (2017) has highlighted, the world is becoming a multiplex, with various films on offer. This development challenges the EU’s claim to universality, or more precisely, its assertion that the EU model is universally applicable. Secondly, the liberal model of the EU has been deeply challenged by the rise of Euroscepticism in the EU itself, promoted by nativist, ethnocentric, right-wing populist parties, which led to Brexit in the case of the UK. Meanwhile, the Hungarian and Italian cases show that, once in power, these parties do not typically seek to exit but rather aim to change the EU (Henley 2023), primarily through influencing EU migration policies.

Both developments have challenged the EU’s ontological security and represented a crisis for what has long appeared as a stabilised formation of EU identity, which converged around the (international) liberal order. The temptation arose to make migration policy one of the main areas to articulate and enact EU identity, particularly as – D’Amato and Lucarelli (2019) have found – “migration has been at the center of attention of the European public and policymakers” with an “increasing normalisation of extreme and anti-immigrant claims” in European public spaces. The discourse of EU policymakers began to “[give] way to a more civilisational discourse based on the uniqueness of its culture” and “European values” (Kundnani 2021). Migration policy – to paraphrase David Campbell – has thus become a political discourse and practice that is now “central to the constitution, production, and maintenance” (Campbell 1998, 8) of EU identity.

Through migration policy, the EU demarcates what is inside/outside, self/other, domestic/foreign through a “stylized repetition of acts” that forms and maintains its identity; like foreign policy – with which it indeed increasingly intersects – it also acts as a “specific sort of boundary-producing political performance” (Ashley 1987, 51) both within the EU and in its borderlands. Campbell has pointed out that states have “no ontological status apart from the many and varied practices that constitute their reality, states are (and have to be) always in a process of becoming” (Campbell 1998, 11). This is particularly true for the European Union, a much newer construct than the Westphalian state. More so than in the case of a nation-state, we might refer to a “constitutive lack” of identity (Epstein 2011, 336). For the EU to maintain its *raison d’être* in the eyes of the European public, highly politicised migration crises might therefore



be rather useful as they provide a powerful instrument to maintain identification with the EU. While this helps us to understand why migration has moved to the centre stage of EU identity formation, it does not yet say much about how that formation evolves in a particular historical context and what specific form it takes. Given that the EU as “geopolitical” is a new articulation of EU identity, it is highly likely to be contested by those actors who form the backbone of an EU identity rooted in the liberal (international) order, namely European civil society organisations.

To better understand how “actors articulate, bundle and (temporarily and incompletely) stabilise interpretations of the ‘self’” and how this is socially embedded in a process of contestation, this article adopts the approach proposed by Bucher and Jasper. They move away from the concept of stable or fixed identities to “bundles of identifications that acquire a temporarily privileged status within a specific discourse” (Bucher and Jasper 2017, 393) and view this as “a multidimensional process that is stabilised through the performance of political action vis-a-vis others” (Bucher and Jasper 2017, 396). Thus, the performance is not an outcome of a fixed identity but seeks to stabilise a proposed identity. This approach is helpful as it

replaces the concept of identity with (multiple) acts of identification, which are bundled and temporarily and incompletely privileged (or marginalized) in the act of decision-making. Identification bundles thus appear as a multidimensional process that is stabilized through the performance of political action vis-a-vis others. (Bucher and Jasper 2017, 396).

This approach gives space to contestation in this process, but it focuses on actors with a stake in the discourse, even if their articulations might be sidelined (e.g. certain civil society organisations with an authoritative voice).

But how do marginalised or subaltern articulations enter into this process? This is a particularly pertinent question when studying migration. Migrants are not a faceless mass (Bleiker et al. 2013) whom we can deny “their subjectivity and actorness” (D’Amato and Lucarelli 2019). Rather, migrants also resist by enacting “their right to leave, move, survive and arrive” (Stierl 2016, 566), and they provide alternative imaginations of or identifications with the EU that can disrupt or destabilise what Bucher and Jaspers (2017) call temporarily and incompletely privileged acts of identification. Thus, studying their voices is crucial in migration societies. To address the challenge of inclusive ‘reconstruction’, Wolff et al. (2022) have proposed adopting Edward Said’s contrapuntality as a key methodological tool. As Said pointed out, a contrapuntal reading means “a simultaneous awareness both of the metropolitan history and of those other histories against which (and together with which) the dominating discourse acts” (Said 1993, 51). It includes what has been “forcibly excluded” (Said 1993, 67). Contrapuntal accounts can “powerfully dislodge” – to use a term by Ruba Salih (2017) – hegemonic discourses.

To read contrapuntally, Wolff et al. (2022) have suggested analysing the macro, meso and micro levels. The macro level refers to policymakers at the EU and member states’ governmental levels. The meso level, instead, can focus on civil society groups, the political opposition or other actors (epistemic communities, multinational com-

panies etc.), depending on the topic researched. In the case of this research, civil society groups have emerged as the most vocal counterpoints to EU policymakers. Finally, the micro level includes marginalised voices along various intersections, including gender, sexuality, race and ethnicity. Their voices help us to reflect on a certain discourse. For example, in the area of migration policies, for most (but not all) European citizens, acts of identification are performative but still abstract. For the refugees, however, their enactment is experienced in a physical way; their human bodies “must endure the most tangible side of this ambiguous structural effect” (Innico 2021, 381) of European acts of identification.

### 3. Reading contesting identifications with the EU contrapuntally

To read contrapuntally contesting identifications with the EU, how they are bundled and stabilised in (as well as experienced through) policies, and which alternatives might destabilise them, this study focuses on the 2020 migration crisis in the Aegean borderland. This is of interest since it was the first “migration crisis” faced by the VDL Commission (in office since December 2019, thus being three months in office) and the new right-wing Greek government led by Kyriakos Mitsotakis (elected in May 2019). As mentioned previously, such crises provide a political opportunity for policymakers to articulate and enact certain bundles of identification with the EU.

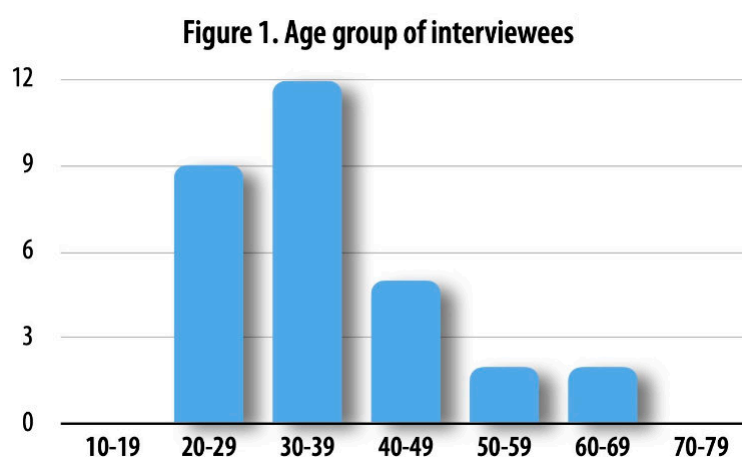
Furthermore, it is particularly interesting to study a “migration crisis” in the EU’s borderlands where EU acts of identification are especially pronounced as these acts are about delineating borders between “self” and “other”. Borderlands, as Raffaella del Sarto has pointed out, are areas “characterised by multiple and disaggregated borders with different degrees of permeability” (Sarto 2021, 3); borders are “institutions that govern inclusion and exclusion through the establishment and maintenance of different modalities of transboundary movement” (Sarto 2021, 15). However, the EU’s border is by no means fixed or static. Rather, it is “fluid and shifting” (Brambilla 2015) and in a “constate state of becoming” (Vaughan-Williams 2016). Thus, studying contesting identifications within the EU, its borders and their role as social institutions in EU identity formation is of particular interest.

Thirdly, owing to its geography, the Aegean borderland is also a significant space in this respect, where the borders drawn in the Treaty of Lausanne in 1947 created not only a specific geography for migration but the Greek-Turkish dispute over national sovereignty recently intensified, while the EU has effectively outsourced migration management to Turkey. This particular borderland is, therefore, also intensely foregrounding questions of human and state security (Panebianco and Tallis 2022). It is not only a borderscape, that is, a space that is “at the same time continuously traversed by several bodies, discourses, practices, and relationships that highlight endless definitions and shifts in definition between inside and outside, citizens and foreigners, hosts and guests across state, regional, racial, and other symbolic boundaries” (Brambilla 2015, 19) but also one where thousands of migrants have lost their lives.

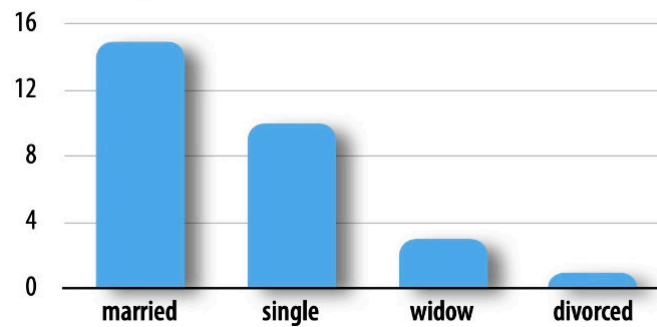
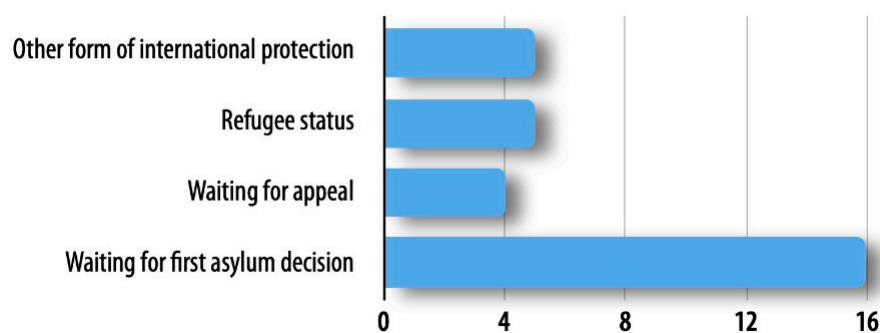


In this particular space, this article adopts a contrapuntal approach to examine competing articulations of what it means to be European for the “Geopolitical Commission” at the macro level and for European liberal civil society organisations at the meso level present in the Aegean borderland. Although they are by no means the only actors in the European public space, they can be seen as the most vocal counterpoint in it. This analysis investigates central speeches and documents produced by these actors, responding to questions about what characteristics are central to EU identity, but also what borders and boundaries are drawn, who is represented as the other and how and what practices are articulated. The article then turns to the micro level to explore how a particular identification is bundled and temporarily stabilised in policies from the perspective of the “specific shapes” that it takes “in the livelihood of displaced people” (Innico 2021, 382). It questions how refugees experience the EU upon their arrival in Greece and how they resist and re-imagine what it means to be European from the margins.

This part of the research draws on 30 interviews conducted as part of the Horizon2020 Project ITFLOWS (another 60 interviews were carried out in Italy and Spain respectively, but this article focuses only on the interviews in Greece due to the chosen case study) between April and November 2021 by the Spanish civil society organisation Open Cultural Center (OCC) in three different locations in Greece (Polykastro, Thessaloniki and Samos) (see Okyay et al. 2021)<sup>1</sup>. The participants included 12 women and 18 men from various age groups (Figure 1), marital status (Figure 2) and legal status (Figure 3). The majority of them were from Syria (9), Iraq (8) and Afghanistan (6), with others from Iran (2), Pakistan (2), DRC (2) and Kuwait (1). Nine interviewees had arrived in Greece in 2018, 11 in 2019 and 10 in 2020. The 30 interviews initially focused on the refugees’ experiences in their countries of origin, during transit and upon arrival. However, the analysis for this paper concentrated solely on their responses to questions related to their arrival in Greece.



<sup>1</sup> Prior to analysis, the interviews were anonymised in a two-step procedure in line with the ITFLOWS data protection guidelines. The list of anonymised interviews is consultable in ITFLOWS deliverable 3.5, which is unpublished for data protection reasons. Interviewees who are cited directly in this article are identified by their gender, nationality and family status if relevant, but the codes linking them to the list of anonymised interviewees have been removed in the published article (an unpublished version read by two anonymous reviewers retains the codes).

**Figure 2. Marital status of interviewees****Figure 3. Legal status of interviewees**

#### **4. Articulations of Europeanness: EU as deterrence, as liberal and rules-based and as humanitarian compassion**

The Greek-Turkish borderland had already been transformed into a highly fortified area before the “migration crisis” of 2020. Concerning Greece, Zaragoza-Cristiani highlights that, in 2016, the

EU and the western Balkans countries began coordinating their actions, not only without considering Greece (an EU Schengen member), but actually taking measures to turn it into a ring-fenced buffer state. These measures gradually produced a bottleneck effect in which fewer and fewer migrants were able to cross the borders of the northern countries on the western Balkan routes, while more and more migrants remained stranded in Greece. (Zaragoza-Cristiani 2017, 68).

Similarly, with the 2016 statement, Turkey was also turned into a gatekeeper or buffer state for the EU (Huber 2023; Maritato 2021). The 2020 crisis, however, showed how these states have constituted themselves in this environment (Karadağ 2019). In 2020, as Turkey and Greece engaged in brinkmanship in the Eastern Mediterranean over disputes surrounding their exclusive economic zones and as the conflict on the Turkish-Syrian border escalated, President Erdogan announced that Turkey would open its borders to allow refugees to enter Greece. Athens immediately securitised this situation, arguing that it represented an “active, serious, unusual, and asymmetric threat” to its national security (Türkeş-Kiliç 2023). Greece increased its border forces, suspended asylum applications for a month and, in a systematic vi-

olation of international law, violently pushed back thousands of refugees attempting to cross the Evros River.

During this first notable “migration crisis”, Ursula von der Leyen, the then new head of the Commission, visited Greece. Vice President Margaritis Shinas pointed out just before her arrival how the crisis was viewed as a political opportunity for the new Commission, in which identification with the EU could be strengthened through a specific articulation of its identity: “This is a crisis, but it can also become an opportunity for Europe”, “an opportunity that will allow us to defend collectively our external border” and “proceed with a broader reform of migration policy which is one of the most emblematic initiatives of the new Commission” (Schinas 2020). Once in Greece, at a joint press conference, von der Leyen (2020) described the situation as “extraordinary circumstances”, thanking the border and coast guards “for their tireless effort” and stating that “[o]ur first priority is making sure that order is maintained at the Greek external border, which is also a European border”. Thus, she did not mention the systematic push-backs but implicitly justified the severe violation of European and international law as actions taken under “extraordinariness” to restore “order”. Furthermore, she used the incident to articulate identifications that portrayed the EU as unified in deterrence:

The situation at our border is not only Greece’s issue to manage. It is the responsibility of Europe as a whole. And we will manage it in an orderly way, with unity, solidarity and determination. Those who seek to test Europe’s unity will be disappointed. We will hold the line and our unity will prevail. Now is the time for concerted action and cool heads and acting based on our values. Turkey is not an enemy and people are not just means to reach a goal. We would all do well to remember both in the days to come. I thank Greece for being our European *ασπίδα* [English: shield] in these times.

This invokes the EU as a unity that had previously been in crisis, particularly during the harsh austerity measures imposed on Greece. Furthermore, with “we will hold the line” and by framing Greece as the “European shield”, the speech articulates an identification of the EU with deterrence, supported also by military means. The same articulation is provided by the Greek Prime Minister, who, at the same press conference, argued that “Greece is also doing Europe a great service. The border of Greece is the external border of the European Union. We will protect it” (Mitsotakis 2020).

Two principal others appear in the press conference: Turkey and the refugees. While neither Mitsotakis nor von der Leyen mention the flagrant violations of international law by the Greek border forces, they portray Turkey as responsible for them, luring the refugees “through false promises into this desperate situation” (von der Leyen 2020) and violating the EU-Turkey statement/blackmailing Europe/being a “migrant smuggler” (Mitsotakis 2020). The refugees are framed as “an asymmetrical threat against Greece’s Eastern borders, which are also European borders” (Mitsotakis 2020). Ursula von der Leyen, by contrast, expressed “compassion for the migrants”, which focuses less on framing the “other” and more on articulating an additional component of what it means to be European, namely being “compassionate”. While

remaining silent on the violent push-backs of refugees, she seeks to portray the EU as humanitarian, acting “based on our values” (von der Leyen 2020). Thus, she adds a performative humanitarian compassion to the bundle of identification with the EU. As Panebianco has noted, the humanitarian dimension contrasts with the “dehumanization of migrants” and the “defense and closure of borders” and instead focuses on human security and “on migrants as individuals, in need of protection and searching for a better life” (Panebianco 2022).

The identification of European civil society organisations (EUCSOs) is complex, as they challenge the identification of the EU with deterrence while strengthening the association of the EU with humanitarian compassion. A wide range of EUCSOs have emerged in reception, search and rescue (Cusumano 2017; Stierl 2018). To elucidate what it means to be European for them, a joint letter from 120 EUCSOs – entitled “Protect our Laws and Humanity!” and published during the crisis when these organisations were physically attacked by single Greek citizens – has been analysed (along with single statements by key CSOs within this group). The letter highlights how this particular contestation centres on the question of what it means to be European. Specifically, the letter challenges the portrayal of the EU as focused on deterrence with an articulation of the EU as liberal and rules-based; it associates the EU with humanitarian compassion by seeking to shame the EU into compliance with its own performative discourse. The letter starts by recalling that

the EU should assume substantial responsibilities for the protection of people on the move in a manner that demonstrates respect for human dignity and lawfulness and as a matter of shared responsibility among EU member states in the context of managing what is, first and foremost, a European issue. (120 Organizations 2020).

The letter explicitly criticises the framing of “vulnerable refugees” as “asymmetric threats”; contests the deterrence logic (as also done by Amnesty and ECRE in separate statements) and insists on an identification of the EU with international law for the sake of the future of liberal democracies within the EU itself:

We would also like to point out that the climate of panic and rhetoric of ‘asymmetric threat’—also promoted by the authorities does not reflect reality and seriously affects not only vulnerable refugees—but also our society and the rule of law as a whole. ... Applying such a regulatory provision is inhumane and illegal as it violates the fundamental principle of non-refoulement, incurs international responsibilities for Greece and endangers human lives. It is beyond dispute that Greece has the sovereign competence to control its borders and to manage any crossings there. Nevertheless, the right to seek asylum is a fundamental human right enshrined in the Universal Declaration of Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights. (120 Organizations 2020).

The letter closes by urging the EU “to respect the law and safeguard European democratic values. Any further backsliding will have major consequences on European societies, European democracy and the rule of law” (120 Organizations 2020). Thus, the letter primarily addresses what it means to be European in the sense that a liberal, rules-based order generates broad consensus around which these

CSOs converge and which they seek to uphold in cooperation with international organisations that are pillars of the same order. Indeed, of the 120 EUCSOs, only a few (e.g. *Médecins Sans Frontières*) go beyond EU-defined norms and rules to argue for protection pathways.

In conclusion, the CSOs form the backbone of a different identification of the EU with the liberal, rules-based order. Their bundle of identification is also stabilised in policies as they highlight the extreme violation of rights, providing evidence for holding the EU and its member states accountable, for example, in national or European parliaments. In other words, they have “possibilities to radically democratize borderzones” (Stierl 2016, 574). At the same time, they are also part of the EU’s politics of care and control (Dijstelbloem and van der Veer 2021) in its “geographies of humanitarianism” (Pallister-Wilkins 2020), which will be analysed next.

## 5. Experiencing and re-imagining Europeanness from the margins

In recent years, the Greek “hotspots” in the Aegean on Lesbos, Chios, Samos, Leros and Kos have been transformed into de facto detention centres with severe restrictions on the freedom of movement of refugees. In 2019, the new Greek government began its plans to replace them with “closed facilities” and in November 2020, the “EU granted 121 million euros for the construction of centres” on Samos, Kos, Leros, Chios and Lesbos (European Council on Refugees and Exiles 2021).

Image 1. New “closed controlled access centre” at Zervou here



Credit: Wasil Schauseil / CC BU 4.0



These camps not only articulate but actually perform the EU as a combination of deterrence and compassion, control and care (Dijstelbloem and van der Veer 2021). As the Greek Prime Minister has argued, “if you go to Samos, you will find an impeccable tent with impeccable conditions funded by EU money with clean facilities with playgrounds ... for the children to play” (Mitsotakis 2021). By contrast, civil society organisations have described these centres as carceral spaces, “prison-like facilities” (Statewatch 2021), which segregate refugees from the rest of the population. As criticism from civil society and international organisations mounted, the Alternate Minister of Migration and Asylum asserted that “Greece cannot be at the same time a shield and accountable” (Koros 2021, 243). The camps provide “the necessary conditions for life” and effectively manage “disaster on behalf of states, and a wider global refugee-regime” (Pallister-Wilkins 2020, 1001, 999) but at the same time are spaces of exception where refugees are detained in inhumane conditions and their right to the liberty of movement is denied.

Beyond these official detention centres, there are also secret extrajudicial detention centres run by the Greek government to detain migrants before expelling them to Turkey (Stavis-Gridneff et al. 2020). While the Greek Prime Minister emphasises how many refugees have been rescued by Greece “every single day” (Mitsotakis 2021), illegal push-backs became a systematic practice during the COVID pandemic/crisis, when, “in near total invisibility” (Koros 2021), they witnessed an upsurge with 1,072 mass expulsions reported (Kingsley and Shoumali 2020). The new government, as Koros (2021) has pointed out, has made it a central, systematic tool. In the 89 incidents of illegal push-backs, affecting approximately

4,500 persons, recorded by the Border Violence Monitoring Network in the 2020 Annual Torture Report, almost 90% involved serious mistreatment and torture, while 52% of the victims were minors. More specifically, 89% of the incidents included excessive and disproportionate force, 10% included the use of Electric Discharge Weapons, 44% involved practices of forced undressing, 15% involved threats or violence by firearm and 19.7% inhuman treatment inside police vehicles, while the same treatment was observed regarding incidents where the victims were detained. (Koros 2021, 240).

In this, Greece was supported by the EU border agency. In 2022, OLAF, the European Union’s anti-fraud agency, uncovered how FRONTEX had “covered up and helped to finance illegal push-backs of asylum-seekers in Greece” (Christides and Lüdke 2022). Thus, while deterrence (Rosina 2019) and performative humanitarianism (Pallister-Wilkins 2017) were already enacted before, in the 2020 “migration crises” they became systematic, as also evident in several journalistic investigations by *The New York Times* (Stavis-Gridneff et al. 2023).

This can also be seen in the refugees’ daily lived experiences. The refugees interviewed in Greece are all survivors of previous significant traumatic events in origin and transit: the violence of civil war, patriarchal violence, trafficking, displacement, flight and the separation of families. However, for the majority of interviewees, this subaltern condition does not end there but – as Iole Fontana (2022) has termed the “human insecurity trap” – also continues in the arrival context.



### 5.1 Experiencing the EU as deterrence

The EU as deterrence emerges as the most dominant experience of the EU in the interviews with the refugees, characterised by the following themes or codes: state violence, inhumane living conditions, bare life, racism and waitness. **State violence**, including pull-backs from Turkey, push-backs from Greece and police violence in Greece, appears frequently in the interviews (8 refugees). One Afghan single man recounts a previous attempt to enter Greece: “The Greek police beat us very badly and took our telephones. Their faces, everything was covered. And they beat us a lot, exactly.”

Almost all refugees report conditions contrary to humanitarian compassion, including **inhumane living conditions** with a lack of basic medical assistance, even for children. Parents are particularly concerned about the absence of schooling for their children. Refugees describe living on the streets or in the so-called “jungle”, which is especially true for single men, but also families with children. An Afghan single man describes the “jungle” as follows: “They said, ‘Welcome to hell! This is hell. You have to spend time in the jungle. Because there is no way, no chance.’ They feel insecure due to fights, fires or the threat of rape in bathrooms, and they report having to eat inadequate or rotten food or food from the garbage. Particularly, they mention winter and vermin as extreme hardships, as well as the unsafety and lack of humanity they endure:

There’s no humanity here. There’s no humanity because during the winter, we’re sleeping outside, it rains on us. There’s water running under us. Life is so hard. There are mice sleeping on me. There are no lights. (Syrian single man).

Children are particularly affected. Several parents reported that “our kids were scared” (Syrian mother) or

We were actually afraid because there are a lot of problems. There was also a fire in the camp. The children were scared, they have problems, psychological problems. They’re afraid. Sometimes they pee on themselves. (Iraqi mother).

Indeed, how refugees survive this **bare life** becomes clear in many interviews, which reveal – as three refugees put it – an “everyday dying”:

It’s better that you die in your country, under the fire of some weapon. But in this country, you’re dying every day ... Every day, when you see your children, your life, when you don’t have a job, when you don’t have money, no diapers, you’re dying every day. I’m dying every day here, really. (Kurdish-Iraqi father).

Ten refugees also link their experiences of this inhumanity directly or indirectly to **racism**. For example, a Syrian single man recounts another refugee’s encounter:

He went to the camp manager and said, ‘What if my child died? You put us on the mountain, it’s a bad place.’ And the manager answered, ‘It’s not our problem. The cockroaches are Greek; you came to their place, they didn’t come to yours.’ He said it wasn’t his problem, that he and the son had gone to the cockroaches’ place, not the reverse.

Finally, another profound form of the experience of inhumanity is described as **waithood**, which takes various forms in refugee accounts, including waithood to leave the camp, waithood for food, waithood to see a doctor etc. The most burdensome form of waithood, however, is the lengthy periods of not being registered, being unable to apply for asylum, waiting for an answer, receiving a rejection and retrying, not obtaining a passport etc., all of which intensified during COVID. Particularly, single men are affected by thoughts of suicide linked to this waithood; thus, they are particularly vulnerable in a context where they do not meet the European criteria for vulnerability. One Afghan single man recounted:

The asylum process. I know about two people who tried to kill themselves. They tried to kill themselves during the lockdown. ... I was getting a lot of medicine, paracetamol, ibuprofen. I took a lot of them. I tried to do something to die. ... And I'm still waiting. ... I'm always inside the tent. I don't go around with anyone. I just go to the sea. I stay in my tent because I'm waiting to receive the call from the asylum office. ... I feel that I'm not OK. ... I need to move; my body needs to move.

## 5.2 Experiences of the EU as humanitarian compassion and as liberal, rules-based

The experience of the EU as humanitarian compassion appears rarely in the interviews, and the perception of the EU as liberal and rules-based is almost non-existent. Out of 30 interviewees, two women reported how experiences of compassion have been dominant since they arrived in Greece. An older stateless mother from the Gulf countries highlights, "To be clear and to be honest, I was a person without a light, without a future. Now I have a light, now my life is really different." A young single mother from Central Africa noted that the "Greeks took care of me". There are another five interviewees who report some positive experiences (better situation once they got a container, medical assistance, helpful Greek border police, good experience considering capacities in Greece and feeling safe), mixed with negative ones.

As for the EU as liberal and rules-based, this articulation appears in only two interviews. A young adult man who converted to Christianity upon arrival points out, "I have freedom here; I feel free and safe." A Kurdish-Iraqi father perceives the liberal order in Europe as protective against even more outright violence but does not perceive the EU as democratic:

They will never say, 'We don't like you' because they are scared, maybe of the EU Parliament or the European law. ... No, they will fight with you, but not with weapons, with your mind, psychologically. ... They use politics to make the refugee leave the country. ... Is this democracy? Tell me if this is democracy.

## 5.3 Re-imagining the EU from the margins

The refugees were not prompted to respond to how they imagined a different EU. However, many of them referenced this on their own during the last, open-ended question ("We have informed you about this research project, which should also work to the benefit of migrants: is there anything you would like to share about how this

project should benefit migrants?"). One common approach is **to narrate their stories** to the European public, to have their voices heard, including through interviews, even though refugees also express doubts about the potential impact of these efforts. As an Afghan single man pointed out:

Spread our voices. People outside need to know what's happening in Greece. This is what I want. That our message is spread, to other people, about what happens in Greece. I hope that this message reaches everyone, so they will know what's happening here in Greece.

Some refugees advocate for **shared humanity and integration**. This vision differs from humanitarianism as it does not view refugees merely as victims needing help but recognises their agency. For example, a Congolese single man suggests: "We need to learn how to love each other. Because the world is one, and we have to try to organise this world. Don't fight. Don't allow people to live in bad situations." A Pakistani father proposed considering the potential of refugees to contribute to societies:

If they legalise the illegal people here, it will be in favour of the Greek society and also in favour of a particular person like me or other refugees. They will be able to work legally. They will be able to pay taxes. It will be helpful for the society, as well as for them ... a win-win situation.

Finally, refugees suggest addressing **the causes of migration**. A Syrian single man points out: "If we want to talk about helping migrants, maybe what we can do is, well, help them to not leave their countries and not to help them when they are in Europe. We should help migrants in their own countries." This is interpreted somewhat differently by a single man from Congo, who provides more of a postcolonial reading:

Many countries survive because of Africa; many things are not here but in Africa. They are getting from us. ... It's because some people come to create problems. And that's why we leave our country to come here. [...] Africa is gonna be a very good continent. Because we have everything. We can. But they [...] don't want us to be together.

## **6. Conclusion**

This research has proposed a contrapuntal reading of how the contestation of what it means to be European is evolving in the EU with a specific case study, the "migration crisis" in the Aegean borderland in 2020. The EU as deterrence appears as a dominant articulation by EU policymakers, even though it is audibly contested by the articulation of the EU as liberal and rules-based by EUCSOs. The contrapuntal analysis of this research has been a powerful methodological approach as it has demonstrated how the EU as deterrence is temporarily stabilised in European policies, which can be seen in the bodily lived experiences of the refugees. In these experiences, hardly any accounts (2 out of 30) depict the existence of a liberal, rules-based EU, while the experience of the EU as deterrence dominates all interviews. It manifests in the form of state violence, inhumanity, bare life, waithood and racism. Thus, through

its particular contrapuntal analysis, this article corroborates the findings of Fassi, Ceccorulli and Lucarelli (2023), who “detect a general trend towards re-bordering, meaning processes through which the control of borders is enhanced, and their exclusionary meaning”, “a limes between those who access certain rights and those who do not, increased”. They also point out that “EU policies have been leaning towards one specific understanding of liberalism to the detriment of the others, which poses significant challenges to the EU’s credentials as a pillar of the Liberal Word Order—and of its international protection regime” (Fassi, Ceccorulli, and Lucarelli 2023). Similarly, this research has also shown, while the identification of the EU with deterrence is temporarily stabilised in policies, identification with the EU as liberal and rules-based remains a powerful contestant.

The EU as deterrence and as liberal and rules-based has been bundled together by policymakers and EUCSOs with the EU as humanitarian compassion but in diverse articulations. Policymakers employ performative humanitarian compassion while EUCSOs articulate it as enacted humanitarian compassion. The experience of the EU as humanitarian compassion by refugees is somewhat more frequent than the EU as a liberal, rules-based entity. The refugees also articulated an alternative identification, namely of the EU as part of a shared humanity, which contests both performative and enacted humanitarian compassion. While in the latter they are on the receiving end of protection and aid, in shared humanity, refugees instead have agency as they raise their voices for their rights and are framed as part of a win-win situation in terms of societal and labour integration in Europe. The concept is also applied internationally, where the refugees wish to see more thought going into the root causes of migration, including from a postcolonial perspective.

As these conclusions highlight, a contrapuntal approach is a useful methodological tool when studying contested processes of identity formation, as it helps us to understand and reflect on EU identity formation from the perspective of its effects, as well as resistance against it. In this dimension, this article also speaks to the larger emerging literature on practices of contestation of the EU (Sarto and Tholens 2020). In other words, it provides for the study of emerging alternatives in a particular time and space and, thus, for an approach that is more comprehensive when studying the “very processes of identification in historically specific, contingent relations” (Bucher and Jasper 2017, 408). More theoretical thought, however, still needs to go into how a contrapuntal reading can be more densely theoretically incorporated into such an approach.

## References

- 120 Organizations (2020). "EU-Greece-Turkey: 'Protect Our Laws and Humanity!' - Open Letter by 120 Organizations." <https://www.statewatch.org/observatories/immigration-and-asylum-in-europe/2020/3-9-march-2020/eu-greece-turkey-protect-our-laws-and-humanity-open-letter-by-120-organizations/> (August 28, 2023).
- Acharya Amitav (2017). "After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order." *Ethics & International Affairs*. <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2017/multiplex-world-order/> (November 13, 2020).
- Ashley Rick (1987). "Foreign Policy as Political Performance." *International Studies Notes*, 13(2), 51–54.
- Bleiker Roland, Campbell David, Hutchison Emma, Nicholson Xzarina (2013). "The Visual Dehumanisation of Refugees." *Australian Journal of Political Science*, 48(4), 398–416.
- Borrell Josep (2020). "Embracing Europe's Power | by Josep Borrell." *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02> (February 14, 2023).
- Brambilla Chiara (2015). "Exploring the Critical Potential of the Borderscapes Concept." *Geopolitics*, 20(1), 14–34.
- Bucher Bernd, Jasper Ursula (2017). "Revisiting 'Identity' in International Relations: From Identity as Substance to Identifications in Action." *European Journal of International Relations*, 23(2), 391–415.
- Campbell David (1998). *Writing Security*. Revised edition. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Christides Giorgios, Lüdke Steffen (2022). "Frontex Scandal: Classified Report Reveals Full Extent of Cover-Up." *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/international/europe/frontex-scandal-classified-report-reveals-full-extent-of-cover-up-a-cd749d04-689d-4407-8939-9e1bf55175fd> (August 28, 2023).
- Cusumano Eugenio (2017). "Emptying the Sea with a Spoon? Non-Governmental Providers of Migrants Search and Rescue in the Mediterranean." *Marine Policy*, 75, 91–98.
- D'Amato Silvia, Lucarelli Sonia (2019). "Talking Migration: Narratives of Migration and Justice Claims in the European Migration System of Governance." *The International Spectator*, 54(3), 1–17.
- Del Sarto Raffaella (2021). *Borderlands: Europe and the Mediterranean Middle East*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Del Sarto Raffaella, Tholens Simone (2020). *Resisting Europe: Practices of Contestation in the Mediterranean Middle East*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Dijstelbloem Huub, van der Veer Lieke (2021). "The Multiple Movements of the Humanitarian Border: The Portable Provision of Care and Control at the Aegean Islands." *Journal of Borderlands Studies*, 36(3), 425–42.
- Duchêne Francois (1973). "The European Community and the Uncertainties of Interdependence." In *A Nation Writ Large?*, Kohnstamm Max and Wolfgang Hager (eds.) London: Macmillan, 1–21.
- Epstein Charlotte (2011). "Who Speaks? Discourse, the Subject and the Study of Identity in



- International Politics." *European Journal of International Relations*, 17(2), 327–50.
- European Council on Refugees and Exiles (2021). "Reception, Detention and Restriction of Movement at EU External Borders." <https://eu.boell.org/en/ECRE2021> (August 28, 2023).
- Fassi Enrico, Michela Ceccorulli, and Sonia Lucarelli (2023). "An Illiberal Power? EU Bordering Practices and the Liberal International Order." *International Affairs*, 99(6), 2261–79.
- Fontana Iole (2022). "The Human (in)Security Trap: How European Border(Ing) Practices Condemn Migrants to Vulnerability." *International Politics*, 59(3), 465–84.
- Glencross Andrew (2021). "The EU and the Temptation to Become a Civilizational State." *European Foreign Affairs Review*, 26(2). <https://kluwerlawonline.com/api/Product/CitationPDFURL?file=Journals\EERR\EERR2021022.pdf> (August 28, 2023).
- Henley Jon (2023). "How Europe's Far Right Is Marching Steadily into the Mainstream." *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2023/jun/30/far-right-on-the-march-europe-growing-taste-for-control-and-order> (August 28, 2023).
- Huber Daniela (2023). "Syrian Refugees' Trajectories: From Civil War through Insecure Livelihoods in Transit/Host Contexts to Fortified European Borders." In *Moving Towards Europe*, eds. Asli Selin Okyay, Luca Barana, and Colleen Elizabeth Boland. , 91–116. <https://www.peterlang.com/document/1321490> (December 18, 2023).
- Huysmans Jef (2000). "The European Union and the Securitization of Migration." *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751–77.
- Innico Simone (2021). "Enacting Statehood in Places of Exception: The Structural Effect of Statehood on Greek Migration Management." *Ethnopolitics*, 20(3), 362–83.
- Jepperson Ronald L., Alex Wendt, and Katzenstein Peter J. (1996). "Norms, Identity, and Culture in National Security." In *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, ed. Peter J. Katzenstein. Columbia University Press, 560 Pages.
- Karadağ Sibel (2019). "Extraterritoriality of European Borders to Turkey: An Implementation Perspective of Counteractive Strategies." *Comparative Migration Studies*, 7(1), 12.
- Kingsley Patrick, and Karam Shoumali (2020). "Taking Hard Line, Greece Turns Back Migrants by Abandoning Them at Sea." *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/08/14/world/europe/greece-migrants-abandoning-sea.html> (August 28, 2023).
- Koros Dimitris (2021). "The Normalization of Pushbacks in Greece: Biopolitics and Racist State Crime." *State Crime Journal*, 10(2), 238–56.
- Kundnani Hans (2021). "What Does It Mean to Be 'pro-European' Today?" *The New Statesman*. <https://www.newstatesman.com/ideas/2021/02/what-does-it-mean-be-pro-european-today> (November 25, 2021).
- Kundnani Hans (2023a). "A Far-Right EU?" *International Politics and Society*. <https://www.ips-journal.eu/topics/democracy-and-society/a-far-right-eu-6854/?dicbo=v4-wGr9nOm-1078272479> (August 28, 2023).
- Kundnani Hans (2023b). "Europe's Geopolitical Confusion." *Internationale Politik Quarterly*. <https://ip-quarterly.com/en/europes-geopolitical-confusion> (August 28, 2023).
- von der Leyen Ursula (2020). "President von Der Leyen at the Press Conference in Greece." *European Commission - European Commission*. [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/statement\\_20\\_380](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/statement_20_380) (March 23, 2021).



- von der Leyen Ursula (2023). "Speech by President von Der Leyen at the European Parliament Plenary on One Year of Russia's Invasion and War of Aggression against Ukraine." [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/speech-president-von-der-leyen-european-parliament-plenary-one-year-russias-invasion-and-war-2023-02-15\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/speech-president-von-der-leyen-european-parliament-plenary-one-year-russias-invasion-and-war-2023-02-15_en) (May 30, 2023).
- Manners Ian (2002). "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–58.
- Maritato Chiara (2021). "Claiming for Moral Superiority While Bargaining with Mobility: Turkey-EU Migration Diplomacy in the Post-2016 Euro-Mediterranean Space." *De Europa*, 4(1), 89–105.
- Mauhl Hanns W. (1989). "Germany and Japan: The New Civilian Powers." *Foreign Affairs*, 69, 91.
- Mitsotakis Kyriakos (2020). "Statements by Prime Minister Kyriakos Mitsotakis in Kastanies, Evros, Following His Visit with the Heads of the EU Institutions at the Greek-Turkish Border." <https://www.primeminister.gr/en/2020/03/03/23458> (August 28, 2023).
- Mitsotakis Kyriakos (2021). "Greece's Prime Minister Kyriakos Mitsotakis Had a Fiery Exchange with a Dutch Journalist." <https://www.youtube.com/watch?v=gni27cjFj2o> (August 30, 2023).
- Mitzen Jennifer (2006). "Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma." *European Journal of International Relations*, 12(3), 341–70. doi:10.1177/1354066106067346.
- Okyay Asli Selin, Daniela Huber, Luca Barana, and Colleen Boland (2021). "Qualitative study of drivers and trajectories of mixed migration towards the EU." <https://www.iai.it/en/publicazioni/qualitative-study-drivers-and-trajectories-mixed-migration-towards-eu> (August 28, 2023).
- Pallister-Wilkins Polly (2017). "Humanitarian Rescue/Sovereign Capture and the Policing of Possible Responses to Violent Borders." *Global Policy*, 8(S1), 19–24.
- Pallister-Wilkins Polly (2020). "Hotspots and the Geographies of Humanitarianism." *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(6), 991–1008.
- Panebianco Stefania (2022). "Human Security at the Mediterranean Borders: Humanitarian Discourse in the EU Periphery." *International Politics*, 59(3), 428–48.
- Panebianco Stefania, and Benjamin Tallis (2022). "Special Issue on 'Shifting Borders of European (In)Securities: Human Security, Border (In)Security and Mobility in Security.'" *International Politics*, 59(3), 399–409.
- Rosina Matilde (2019). "Globalisation and Irregular Migration: Does Deterrence Work?" In *The Dark Side of Globalisation*, International Political Economy Series, eds. Leila Simona Talani and Roberto Roccu. Cham: Springer International Publishing, 85–120.
- Said Edward W (1993). *Culture and Imperialism*. New York: Vintage Books.
- Salih Ruba (2017). "Bodies That Walk, Bodies That Talk, Bodies That Love: Palestinian Women Refugees, Affectivity, and the Politics of the Ordinary." *Antipode*, 49(3), 742–60.
- Schinas Margaritis (2020). "Statement by Vice-President Margaritis Schinas on the Situation at the Greek-Turkish Border." *PubAffairs Bruxelles*. <https://www.pubaffairesbruxelles.eu/eu-institution-news/statement-by-vice-president-margaritis-schinas-on-the-situation-at-the-greek-turkish-border/> (August 28, 2023).

- Statewatch (2021). "Greece: The New Hotspots and the Prevention of 'Primary Flows': A Human Rights Disaster." <https://www.statewatch.org/analyses/2021/greece-the-new-hotspots-and-the-prevention-of-primary-flows-a-human-rights-disaster/> (August 28, 2023).
- Stavis-Gridneff Matina, Sarah Kerr, Kessie Bracken, and Nimet Kirac (2023). "Greece Says It Doesn't Ditch Migrants at Sea. It Was Caught in the Act." <https://www.nytimes.com/2023/05/19/world/europe/greece-migrants-abandoned.html> (January 26, 2024).
- Stavis-Gridneff Matina, Haley Willis, Sarah Almukhtar, and Malachy Brown (2020). "'We Are Like Animals': Inside Greece's Secret Site for Migrants." *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/03/10/world/europe/greece-migrants-secret-site.html> (August 28, 2023).
- Stierl Maurice (2016). "A Sea of Struggle – Activist Border Interventions in the Mediterranean Sea." *Citizenship Studies*, 20(5), 561–78.
- Stierl Maurice (2018). "A Fleet of Mediterranean Border Humanitarians." *Antipode*, 50(3), 704–24.
- Türkeş-Kiliç Selin (2023). "'I Thank Greece for Being Our European Shield': Von Der Leyen Commission's Spatial Imaginations During the Turkish-Greek Border Crisis in March 2020." *Uluslararası İlişkiler Dergisi* 20(77): 109–25.
- Vaughan-Williams Noel Parker, Nick (ed.) (2016). *Critical Border Studies: Broadening and Deepening the "Lines in the Sand" Agenda*. London: Routledge.
- Wolff Sarah, David Gazsi, Daniela Huber, and Nora Fisher-Onar (2022). "How to Reflexively Decentre EU Foreign Policy: Dissonance and Contrapuntal Reconstruction in Migration, Religious and Neighbourhood Governance." *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60(6), 1611–28.
- Zaragoza-Cristiani Jonathan (2017). "Containing the Refugee Crisis: How the EU Turned the Balkans and Turkey into an EU Borderland." *The International Spectator*, 52(4), 59–75.





## Ethnic or political cleansing? Identity, cultural heritage and demographic engineering in the Turkish-occupied territories of northern Syria\*

Davide Grasso

### 1. Introduction

Since 2016, the Republic of Turkey has conducted a series of air and ground military operations in the northern territories of the Syrian Arab Republic. The abducted motivation of these operations was the need to clear those areas of political organisations that threaten Turkish domestic security. The main target has been the Syrian Democratic Forces (SDF), led by the People's Protection Units (YPG) and the Women's Protection Units (YPJ), that are classified as terrorist organisations under Turkish law. The YPG and YPJ were founded in 2012 as the armed branches of the Democratic Union Party (PYD). Turkey considers the PYD as an offshoot of the Kurdistan Workers' Party (PKK), which has been fighting a guerrilla war against the Turkish state since 1984. Another belligerent targeted by Turkish operations between 2015 and 2017 was the Islamic State (IS), a Salafist movement that controlled swaths of Syrian territory between 2014 and 2019. This study focuses solely on the Turkish operations targeting the SDF and the subsequent demographic engineering in the occupied areas. We will attempt to answer the following question: Which identification process is more relevant to understanding Turkish operations and the related demographic engineering policy?

The operations against the SDF in 2018 and 2019 resulted in the displacement of hundreds of thousands of people. Many of the displaced moved to Syrian regions without Turkish troops, while others left the country. These events were followed by attempts by the occupying authorities to settle individuals from other regions of Syria or Turkey in the newly occupied lands. These phenomena can be grouped under the definition of "demographic engineering policies" (Weiner et al. 2001).

The affected areas have experienced limited state sovereignty since 2012 due to the outbreak of conflict among various insurrectional groups. These groups developed relationships with foreign states interested in directly or indirectly intervening in Syria. Therefore, the area in question is marked by cross-border institutional affiliations and political identifications within a conflict framework that has gained a significant transnational character. These affiliations relate to transnational paths of identification capable of impacting state foreign policies and international relations (Di Peri and Maritato 2024).

---

Davide Grasso, IMÉRA - Institute for Advanced Study, Aix-Marseille University, [davide.grasso@unito.it](mailto:davide.grasso@unito.it)

\* This article was written during a residency at the Institute for Advanced Study at the Aix-Marseille University, within the framework of a Research Chair funded by the École des hautes études en sciences sociales. The author would like to thank both institutions for this opportunity

DOI: <http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/10572>

The research is based on an understanding of identity compatible with a methodological approach known as processual-relational thinking (p-rt). P-rt's basic assumption is that processes and relations are crucial in defining social and institutional reality, including social identification processes in contentious political contexts and international relations (Jackson et al. 1999; Campbell 1998; Epstein 2013). Social constructions, including identity-related phenomena, are not delimited by stable and precise boundaries. A critical ontological perspective reveals the "constitutive interdependence" of ever-changing social (i.e. temporal) entities as "artefacts of socio-political processes" (Bucher et al. 2018: 399). This does not mean that historically produced entities lack their own reality; their "thingness", however, is contingent and unstable, resulting in "temporal achievements" (ibid.).

Identities should be conceived as processes rather than things, linked to situated temporal events, spatial horizons, immediate perceptions of danger and different social roles at play (Campbell 1998; McCourt 2012). They result from intentional or unintended acts located in space and time, i.e. in a political context. These acts produce self-perceptions and perceptions of others, subject to rearrangement, reinvention, political manipulation or contestation. The relationship between identity and organisational dynamics will consistently be conceived in relational terms (Jackson et al. 1999). Identity will not be considered an individual inner state, unrelated to social interactions; on the contrary, linguistic, customary, religious and political identification bundles will be analysed in relation to the case study as the result of encounters between individuals (Hagström 2014: 137-138).

From a methodological point of view, the author accessed two of the now-occupied Syrian cities shortly before the Turkish invasions. In 2016, we conducted interviews in Ras al-Ayn (Serê Kanî in Kurmancî Kurdish) and spent four days in Tell Abyad (Girê Spî in Kurdish), interacting with locals and SDF fighters. At the time, Tell Abyad was under sparse military attack by the Turkish forces. Both cities would be occupied by Turkey in late 2019. Together with Afrin, occupied in 2018, they have been the main focus of subsequent desk research. The author's stay in the autonomous regions (ARs) controlled by the SDF (governorates of Al-Hasakah, Ar-Raqqa and Aleppo) lasted a total of 9 months between 2016 and 2017. There, we conducted 17 in-depth semi-structured interviews relevant to this study with 19 individuals aged between 18 and 56, 5 of whom were female and 14 male. 4 further interviews were conducted online between 2020 and 2021 with members of SDF-related organisations: 3 female and 1 male, ranging between 26 and 48, as well as 4 non-Syrian volunteers who participated in the SDF resistance against the Afrin invasion in 2018. Data relating to the identity of the interviewees has been anonymised to varying degrees per their requests.

The article is structured as follows. First, it provides a methodological framework for data interpretation. Second, it discusses the relevant scientific literature, assesses critically the categories at stake and shapes its original terminology. Third, it reconstructs the political-historical context of the military invasions since 2016 and the air operations still ongoing as of May 2024. An in-depth analysis of the ensuing process

of forced demographic change follows. The empirical analysis of identification bundles related to the SNA and the SDF, as well as the ongoing demographic change, is then deduced from the documentary and ethnographic material. An orderly assessment relevance of different identification layers concludes the article.

## 2. Methodological framework

The data presented in this research was extracted from documentary and ethnographic sources, including interviews with individuals residing or operating in the affected areas before the occupation or during the invasions; participant observation carried out among SDF ranks and aligned civilian institutions in 2016 and 2017; United Nations reports and sheets; NGO reports; official statements by the Turkish government; think-tank reports and analysis materials; humanitarian and civil rights organisation reports; sheets and web pages compiled by political organisations acting in the field; journalistic reports produced by professionals on-site.

The research has three main limitations. The first lies in the lack of reliable statistical data about the number or composition of the SNA and the SDF. For the time being, a quantitative analysis of these groups is impossible, and the research must rely on inferences derived from direct observations and external documentary sources. Second, the author could not access the occupied territories after the invasions. This limitation has been mitigated through the analysis of documents compiled by the UN and international human rights organisations and extensive press review.

The third limitation lies in the sample of interviewees, that is linked solely to the SDF or allied institutions. However, since this study concerns the phenomena of war and military occupation, demographic engineering and settler colonialism targeting political, linguistic, religious and gender minorities, critical voices from movements opposing such policies, however partisan, are, in the author's view, repositories of high heuristic value. This did not prevent the researcher from critically analysing the collected interviews and comparing them with opposing and independent views. The data gathered through participant observation and qualitative field research has been counterbalanced by a wide use of documentary sources that do not emanate from the SDF but rather from sources opposed to them (e.g. Turkish government agencies and aligned newspapers and think tanks) or international organisations.

## 3. Conceptual framework

This article aims to go beyond the state of the art and enrich the literature on the relationship between ethnicity and conflict in two ways: (1) by redefining the categories related to 'ethnic' or 'non-ethnic' factors in contentious processes and civil wars and (2) by presenting empirical data from a case study that demonstrates how and why this redefinition is necessary.

Morland (2016) proposes his "hard demography" approach to the study of demographic engineering, identifying causal variables with identification processes of the



“self” and the “other”, mostly reliable on ethnic divides. Other authors have insisted on a strong correlation between ethnic diversity (or polarisation) and civil conflict (see Sambanis 2001; Montalvo et al. 2005). A correlation between civil war onsets and ethnic diversity is singled out by Fenton (2010) and Abosedra et al. (2021), who deem it, however, weaker or even secondary. This perspective is tempered by research proposing additional variables, such as the presence of organised groups actively investing in ethnic diversity to promote conflict (Fearon et al. 2007; Fearon 2011) or a correlation between conflict and ethnic injustice (e.g. the imbalance in the political representation, or inclusion, of different ethnicities in national institutions: Wimmer et al. 2009; Bodea et al. 2017; Esteban et al. 2012).

The present research intends to question the usefulness of the very category of “ethnicity”, insisting on the “ethnic” transversality of the significant identification processes that seem most relevant to understanding the addressed case study. Studies on demographic engineering in Syria form an extensive literature. They concern the historical development of the phenomenon in both the Ottoman and the post-Ottoman era (Zürcher 2009; Tejel 2016), as well as during the ongoing civil war (Sokolowski et al. 2014). They focus on Syrian government policies (Jongerden 2021; Bdiwi 2022; Blanga 2022) or policies implemented by the Turkish government (Adar 2020; Oszovics 2020). The literature shows a recourse, on the part of the Syrian and the Turkish governments, to forms of administrative management of population movements and residency policies dictated by identity, compatible with recent research on ad-hoc governance and measures related to migration and displacement (Natter 2023).

Regarding the relevance of categories related to ethnicity, Ismail (2011) emphasises numerous attempts, at the beginning of the Syrian uprising, to design a national perspective inclusive of religious and linguistic minorities. In Syrian war studies, the focus on “ethnic” factors emerged soon after, when armed groups primarily referring to Islamist political horizons became hegemonic. Zelin et al. (2014) analysed the vocabulary of Syrian sectarianism, while Phillips (2015) and Alvarez-Ossorio (2019) devoted their analyses to the relationship between ethnic and sectarian identity and contemporary Syrian dynamics.

Concerning the specific focus on northern Syria, we believe that these studies partially dismissed the character and relevance of the divides at the centre of the present research. Zelin and Smyth identify the PYD as the most “nationalistic” among Kurdish forces, while Alvarez-Ossorio seems to undermine the key role of PYD’s political gains in triggering the direct Turkish interventions in Syria. However, the PYD’s programmes oppose Kurdish state-nationalism and traditional national forces (see *infra*, section 7, “Hermeneutic identifications bundles”). Since 2015, its achievements, although not oriented by separatist goals, have combined with domestic conflicts in Turkey to produce growing anxiety, in the Turkish apparatus, sparking the military invasion process (O’Connor et al. 2018; Cemgil 2021).

Recent literature has generally found a static conception of identification processes problematic, including perspectives that inadvertently foster somewhat reductionist approaches, overly emphasising the “ethnic” character of conflicting iden-

tification bundles. Desmet et al. (2017) have shown that the overlap between the 'ethnic' dimension (linked to a perceived common descent, induced from commonalities in language, faith or custom) and what they call a 'cultural' dimension (identification with sets of values) is far from complete. By contrast, each "ethnic" community is internally torn and divided by different and conflicting value-related political orientations. These differing interpretations of the sense of belonging are associated with common cultural heritage or, in other cases, with critical rejections of selected identification bundles that others deem essential for self-recognition. Individuals cannot choose their inherited customary, religious and language framework, but they do construct their own values and political identity. This is why values and political choices so radically differ between members of the same "ethnic" community.

The term 'ethnic' retains a vague semantic aura and often proves unsuitable for consistent classification (see Green 2006). Chapman et al. (2016) explicitly refrain from providing an operational definition, claiming that previous attempts have failed to unify the scientific lexicon. They draw attention to the fact that diversified uses and understandings of the term "ethnos" date back as far as ancient Greek literature. This does not make it promising to sharpen the definition based on etymology. The emergence of this word's scientific use in the atmosphere following World War II (Baumann 2004) may explain why the scientific community has since been confronted with a linguistic object whose contours are vague and ambiguous, and that it must always struggle to define.

The term 'culture', by contrast, does not seem appropriate to solely cover the spheres of values pinpointed by the individual during their adult life. Co-constructed and reinvented individual values do contribute to qualifying culture, but inherited legacies are cultural products as well. Culture does not appear to properly contrast with "ethnicity" but rather to comprehend it. It encompasses, and does not exclude, all features that existing definitions attribute to the latter (Hutchinson et al. 1996; Chapman et al 2016; Smith et al. 2007; Grasso 2019; 2023).

We propose, therefore, to overcome the terminological designation in terms of 'ethnicity' and 'culture' assumed by Fanton (2010) and refined by Desmen et al. (2017). We aim to better convey this dual identification process while emphasising, consistent with p-rt methodology, the unstable and contingent character of all identity bundles. Instead of ethnicity and culture, we will refer to (1) ancestral and (2) hermeneutic bundles of identification. Ancestral identity is built on cultural items the individual inherits from their family and ancestors and consists of norms related to language, customs and religious denominations. Hermeneutic identity, instead, defines the critical and living interpretation of the tangible and intangible cultural heritage of an individual or group. The SNA and the SDF provide opposing hermeneutics concerning what social functions (if any) the different ancestral legacies must play in the world or country they fight for. This is why individuals who identify as Arabs, Kurds, Turkmen or Muslims adhere to one group or the other. What draws the epistemic margin between ancestral and hermeneutic bundles is the tension resulting from the dynamic trajectory of inherited legacies toward original, co-constructed and always unstable interpretations of a sense of belonging.

#### **4. Historical context**

Turkish political intervention in Syria predates the direct military activity that started in 2016. During the Cold War, Turkey was a NATO member, whereas Syria enjoyed good relations with the Warsaw Pact countries. Since 1979, Syria provided various forms of support to the PKK, which could use logistical bases in the north of the country bordering Turkey – an area considerably inhabited by Kurds and, therefore, named Başûrê Biçûk (the “little south” of Kurdistan) and later Rojava (the “west” of Kurdistan) in Kurmancî. Thanks to its good relations with the Syrian government and the Palestine Liberation Organization, the PKK also had access to training bases in the Bekaa Valley (Lebanon), where the Syrian army was present at the time.

During the Turkey–PKK war, the Turkish state used demographic engineering policies to counter popular support for the PKK. The PKK reacted fiercely, contesting the state’s territorial control in the southeast, also with practices that the leader of the movement, Abdullah Öcalan (2013), later deemed human rights violations. The Turkish counter-insurgency policies included erasing references to Anatolia’s varied cultural heritage: Kurdish toponyms were subjected to extensive obliteration (Öktem 2008), and thousands of Kurdish families were forcefully displaced through the destruction of their villages. As a consequence, Kurdish migration increased dramatically toward western Turkey and Iraq (Günay 2017).

The dissolution of the Warsaw Pact in 1991 led Ankara to increase its pressure on Damascus. This included the political use of water resources and, in the late 1990s, the deployment of troops along the border. To overcome this crisis, the Syrian state expelled PKK militants and Abdullah Öcalan from its territory. Öcalan was subsequently arrested by Turkish operatives in Kenya in 1999 and is still detained in Turkey.

In 2002, the Justice and Development Party (AKP), led by Recep Tayyip Erdoğan, won the elections in Turkey and has maintained the relative majority in parliament and the government leadership ever since. In 2011, an uprising took place in Syria following a wave of mass mobilisations in Tunisia, Egypt, Libya, Bahrain and other Arab and Muslim-majority countries. The AKP-led Turkish government, like many other domestic and international actors, saw an opportunity to gain influence in the region. With the support of the US and other countries (Ozkizilcik 2019), it trained and equipped Islamist factions, fuelling an armed insurgency against the Syrian ruling elite. These factions were instrumental in forming the Syrian National Coalition in Istanbul in 2012, supported by Turkey, Qatar and most Arab League and NATO countries (Álvarez-Ossorio 2012a; 2012b). This coalition forged ties with several militias active in Syria and regrouped around the denomination “Free Syrian Army” (FSA).

In 2013 the Syrian National Coalition declared a Syrian Interim Government (SIG) based in Turkey, to replace the government in Damascus (Hilal et al. 2017; Loufti 2017; Munif 2017). While this perspective never materialised, armed factions in northern Syria marginalised the FSA groups. Salafist organisations such as Jabhat al-Nusra (the Syrian branch of Al-Qaeda) and its offshoot claiming to be the Islamic State (IS), took over swaths of the northern and eastern regions in 2013 and 2014. Their expansion was curbed along part of the Syrian-Turkish border by the YPG and

the YPJ, which formed the SDF in 2015 with some defecting FSA groups (Schmidinger 2017). This process was guided by the Democratic Union Party (PYD), founded in 2003, four years after the arrest of Öcalan, by his Syrian supporters.

The conflicts between Jabhat al-Nusra, the Syrian army, the FSA, IS and the SDF fragmented the governorates of Aleppo, Idlib, Ar-Raqqa, Al-Hasakah and Deir el-Zor. In 2014, a number of people's communes and councils were created under the auspices of the PYD and declared as the Autonomous Regions (ARs) in Rojava (Grasso 2022a). The ARs were soon attacked by IS. Between 2015 and 2019, the SDF managed to destroy IS's de facto government, benefitting from aerial support by an international coalition led by the US. The SDF thus expanded the ARs, initially located in Rojava, to much of northern and eastern Syria. The newly liberated regions were mostly inhabited by communities who identified not as Kurds but rather as Arabs, Turkmen and Assyrians (RIC 2021). In the wake of the SDF's successes, Turkey reorganised several FSA and Salafist groups in 2017 to form the Syrian Liberation Front and the Syrian National Army (SNA). The Syrian liberation front later merged into the SNA, which since 2018 has waged war against the SDF with Turkish aerial and ground support, invading areas previously controlled by the ARs.

This process entailed a transnational dimension. Both Russian and US troops, which had military relations with the SDF, withdrew from the occupied areas to facilitate Turkish anti-SDF manoeuvres in 2018 and 2019. The first Turkish attacks came in the wake of the failure of an AKP–PKK peace process initiated in Turkey in 2013 (Cemgil 2021). In 2015, the strong election results achieved in Turkey by the People's Democratic Party (HDP), inspired by the Syrian PYD and Abdullah Öcalan's theories, were followed by raids, massacres and bombings against HDP offices and demonstrations (O'Connor et al. 2018). The HDP reacted by supporting a declaration of self-rule by Kurdish militants in Istanbul and southeastern towns. Government forces responded by razing entire neighbourhoods of various towns and cities in the southeast. While carrying out this repression, the government also foiled an attempted coup in 2016 and declared a state of emergency. A few weeks later, Turkish troops entered Syria for the first time, sparking the process that would eventually lead to the formation of the SNA.

## 5. Demographic engineering

Between 2016 and 2017, Turkish forces attacked both IS and the SDF (Operation Euphrates Shield) in areas located between the Syrian cities of Jarablus, Al-Rai, Azaz, Manbij and Al-Bab (Razzak 2016; Chulov 2016). Turkey attacked the ARs, in support of the newly created SNA, in 2018 and 2019 (Yüksel 2019; Cevik 2022). In 2018, it occupied the Afrin region (Operation Olive Branch), and in 2019, the areas of Tell-Abyad and Ras al-Ayn (Operation Peace Spring). SIG offices were installed in all the areas occupied during these three operations. Military and policing functions were entrusted to the SNA. Turkish air operations against the SDF and the civilian personnel of the ARs have continued ever since.

The 2018 and 2019 invasions produced a wave of around 380,000 refugees. In 2018, an estimated 151,000 people abandoned their homes in the Afrin region, heading to other areas of Syria or Iraq (UNHCR 2018; Landis 2018; Chulov-Shaheen 2018). The same phenomenon affected approximately 180,000 people in 2019, during the invasion of Tell Abyad, Ras al-Ayn and the surrounding villages (OCHA 2019; Christou 2019; Hevdestî 2022). Arbitrary detentions, killings, disappearances, rape and torture have been reported from all the occupied territories (OHCHR 2018; 2020). Economic and security problems, exacerbated by the conflict, have resulted in a further flow of refugees to Iraq in recent years (IOM 2019; 2023).

The decline in economic welfare in the occupied territories is linked to vast campaigns of property expropriation conducted against locals by the SNA-related SIG. On 16 September 2018, the Syrian Observatory for Human Rights published excerpts of a communiqué issued by the SIG-linked Syrian Islamic Council, stating that public and private property traceable to the “separatist militias” (the PYD) would be requisitioned by its authorities (SOHR 2018). Thus, supposed support for the PYD was used as a justification for the large-scale appropriation of property and wealth (Bodette et al. 2023). The volume of the olive oil trade run by new SIG-related owners has since transformed the ownership structures of the region, causing endemic armed conflict among different SNA groups (Baker 2021).

In the same year, the Turkish government announced its intention to repopulate the emptied occupied territories (RIC 2019) by relocating there Syrian refugees in Turkey, even if they mostly originate from other areas of Syria. Some people have since been transported by bus from Turkey to the occupied territories and installed in homes abandoned by the displaced communities or in settlements constructed by the Turkish authorities (MacKernan 2019a; 2019b). In October 2019, Erdoğan declared that he would enable “up to 2 million refugees” to enter the northern territories of Syria (Ritter et al. 2019). However, this plan never fully materialised due to the reluctance of Syrians in Turkey to comply (HRW 2024). The partial repopulation of the occupied territory was carried out mainly through militiamen loyal to the SNA and their families (Sydow 2019).

In April 2018, the independent website Syrian Civil War Map published an aerial photograph of a settlement built by the occupying authorities in the area, commenting: “Forced demographic change by Turkey in Afrin. Arab civilians from East Qalamoun are being settled in Afrin. First, they are brought to camps and later settled in the villages. Kurds, Yazidis and Christians are being displaced” (SCWM 2018). East Qalamoun is a mountainous Syrian area north of Damascus, where militias supported by Turkey had been defeated by the government weeks earlier. In the same period, 700 families arrived in Afrin from Eastern Ghūṭa and Southern Damascus. These areas had previously been controlled by the Turkey-supported Failaq Ar-Rahman and Aknaf Bait al-Maqdis, a group affiliated with the Palestinian Hamas (Al-Haj 2018). They were overpowered by the Syrian government earlier that year.

In 2020, the flow of members of Turkey-backed militias and their families increased, reaching 13,000 in December 2020 alone (Bodette et al. 2023). In 2021, the



Syrian Observatory of Human Rights reported that the number of people transferred to Afrin from Rif Dimashq, Hama, Homs, Idlib, and western Aleppo even reached a total of 270,000 (SOHR 2021a). Some of them settled near Afrin, in Muhammadiyah, Jindires, Afraz, Rajo and Bulbul. In March 2022, the NGO Syrians for Truth and Justice recorded the arrival in Afrin, in the Jabal al-Ahlam area, of some 600 SNA militiamen with their families, who belonged to the SNA groups Al-Hamza Division and Al-Jabhat as-Shamiya (STJ 2022). Citizens of countries other than Syria were also settled in the occupied territories. The presence of new residents with Iraqi citizenship emerged in Ras al-Ayn in December 2020. They belonged to armed Turkmen groups supporting Turkish policies in Iraq and later in Syria (Baker 2022).

This settlement process is mostly managed by Turkish and international NGOs (GAD 2022) from Pakistan, the Gulf countries and even Palestine (Spyer 2022). One of the Turkish NGOs is Basma, which is building a settler compound in the village of Shadir, around Sherawa in Afrin. Media close to the SDF denounced the construction of 12 residential units with 144 flats, earmarked to accommodate Turkmen families linked to the SNA (ANF 2018a). Following reports by the North Press Agency and Global Issue, assistance to the settlement policies has also been made by a Palestinian NGO, Living with Dignity. The organisation is run by Palestinians and based in Israel. It began working with the Turkish government in late 2019 to build 112 flats and 10 mosques in Afrin. Reportedly, fifty SNA-related families have been settled in a new village called Palestine Ajnadine, near Jindires (Zurutuza et al. 2023; Hamo 2023).

The number of Syrian refugees residing in Turkey who became settlers in the Syrian-occupied territories appears to be smaller. The Turkish authorities maintain that the settlement of Syrian refugees from Turkey takes place voluntarily, in accordance with international law. However, an investigation by Amnesty International (2019) documented cases of forced repatriation. The humanitarian organisation implied the possibility of a full-scale strategy (Natter 2023). In 2023, an independent study reported that the Turkish government was “unable to solve the problems that make voluntary repatriation unrealistic for refugees”; for this reason, the reports concluded, it resorted to “coercion, both directly and indirectly, to get Syrians out of the country” (Hickson et al. 2023). A report compiled by Human Rights Watch states that since 2017, “Turkish forces have arrested, detained, and summarily deported thousands of Syrian refugees, often coercing them into signing ‘voluntary’ return forms and forcing them to cross into northern Syria through various border crossings” (HRW 2024). According to the same report, “in July 2023 alone, Türkiye sent back over 1.700 Syrians into the Tel Abyad area”.

In April 2022, national elections in Turkey were approaching amidst a climate of social hostility towards refugees, heightened by the effects of the February 6<sup>th</sup> earthquake. According to statistics released by the Turkish government in that context, the number of Syrian refugees who had “voluntarily” returned to Syria was around half a million, including 348,000 in the occupied territories (Kızılkoyun 2022). As a result, the population of those areas was said to have increased from 1.3 million to 2 million. Re-



portedly, 51,860 homes were built, with plans for 63,167 new housing units. According to the same statistics, 275 settlements and 243 mosques had been built in the occupied areas. In the same period, Minister for Internal Affairs Suleyman Soylu unveiled a project to build 13 settlements, including 250 residential units, in Ras al-Ayn, Tel Abyad and Jarablus. In February 2024, media close to the PYD reported that the NGO Türkiye Diyanet Foundation had completed the construction of the latest settlement in the village of Kafr Rom near Afrin (Al-Haj 2024).

## **6. Ancestral identification bundles**

Having defined the empirical contours of the conflict and the demographic engineering process, we will now analyse data assessing the identity composition of the conflicting actors. We will first consider what we call ancestral identification bundles. Ancestral identification bundles are defined by the affiliations the individual inherits from their family and previous generations, designing a linguistic, customary or religious community of reference.

### **6.1 The SNA**

The number of SNA members is estimated to range between 70,000 and 90,000 by Ozkizilcik (2019) and 100,000 by Testekin (2019). The SNA's national composition includes Syrian, Turkish and Iraqi militiamen. Alongside the flag of Syrian independence, the SNA displays Turkish flags. The Special Forces linked to the organisation and the Free Police controlling the territory also display Turkish-language designations (RIC 2022). The linguistic composition of its constituent groups includes a majority of Arabic speakers and speakers of the Turkic-Azeri, Kilis, Urfa and Antep Turkish dialects, predominant among Turkmen in the northeast of the Aleppo governorate. Several hundred Kurds joined the organisation as well. While other groups active in Syria welcomed thousands of individuals from all over the world, the SNA's recruitment of foreign fighters seems more limited. There is no evidence of militiamen from religions other than Islam or from schismatic Islamic denominations within the SNA (Ozkizilcik 2019).

### **6.2 The SDF**

The size of SDF fighters is estimated at 50,000 by Van Wildenburg et al. (2021) and ranges between 80,000 and 100,000 according to Gunes et al. (2020). The flag of the SDF displays at its centre an image of Syria crossed by the Euphrates. The yellow colour of the background symbolically represents the stateless Kurdish nation. No state symbols are deployed by the SDF, although it is predominantly made up of fighters of Syrian nationality. The leading forces of the YPG and YPJ, however, comprise conspicuous groups from Turkey and Iran, as well as around 2,000 volunteers (Corradi 2023) from EU member states, Canada, the US, Australia, Russia, the UK and other countries. Arabic and Kurdish are the predominant languages in the SDF. Since 2017, Arab fighters have outnumbered Kurds in the SDF (Mahmud 2023), which also in-

cludes the Syriac Military Council, composed of Assyrian fighters speaking Neo-Aramaic; an all-Armenian unit; and units of Turkmen-speaking fighters, such as the Seljuk Brigade (from Al-Rai) and the Turkmen Brigade (from Manbij).

The author was able to interview the commander of Sotero, the police force attached to the Syriac Military Council, in Al-Hasakah, and one of the founders of the Seljuk Brigade, Talal Silo<sup>1</sup>. Silo later defected to Turkey, but the Seljuk Brigade did not disband. There are, moreover, several Turkish political groups engaged in the Syrian war alongside the SDF. They are Marxist-Leninist organisations such as the Communist Party of Turkey – Marxist-Leninist (Tikko), the United Freedom Forces (Bög) and the Marxist-Leninist Communist Party (MLKP).

Most of the fighters of the SDF are Sunni Muslims. The Assyrian and Armenian units profess various confessions of Christianity. There has been no emergence of Shia Muslim fighters, while the Şingal Resistance Units (YBŞ), who adhere to Yazidism, have taken part in several operations. In addition, many YPG-YPJ fighters and PYD militants declare themselves to be atheists, pantheists or adherents of creative forms of religiosity reminiscent of early Zoroastrianism or Yazidism. Between July and August 2016, the author had personal conversations with a YPG unit commander (a Turkish national) in Manbij, and a YPJ fighter (a Syrian national) in Kobane. Both declared adherence to a pantheistic vision of the universe, which they deemed to be at the core of the original Mesopotamian culture. Nevertheless, both vindicated the right to define themselves as Muslims. Ideological adherence to new syncretic beliefs is often accompanied among PYD members by commendatory remarks about Sufism and Alevism (the latter being a non-Sunni understanding of Islam quite widespread among Kurdish, Turkmen and Turkish believers in Anatolia and northern Mesopotamia).

## 7. Hermeneutic identifications bundles

Having analysed the ancestral identification bundles relevant to the composition of the conflicting forces, we will now turn to hermeneutic bundles. Hermeneutic identification bundles are defined by the various interpretations that individual or collective actors (including political movements) offer of cultural heritage and ancestral legacies. Building on tangible and intangible cultural heritage, including language and legal and religious traditions, they co-construct or adhere to novel ideologies and dynamic political narratives based on varying understandings of a sense of belonging.

### 7.1 The SNA

The common political hermeneutic of SNA groups is determined by the perceived necessity of a political revival of the relationship between Sunni Islam and law. The reference law of a legitimate institution ought to be based, entirely or predom-

---

<sup>1</sup> Author's interview in Al-Hasakah with Adnan Habce, Sotero Commander, April 2016; author's interview in Al-Hasakah with Talal Silo, SDF spokesperson, April 2016.

antly, on principles derived from, or compatible with, Sunni interpretations of the Quran and ahadith (Tzurkov 2019). Therefore, secular tendencies within Islamic civilisations are rejected. Individuals active in the Syrian opposition denounced how factions that would later converge into the SNA, such as Jaysh al-Islam, contributed to marginalising or repressing secular activists (Al-Shami et al. 2016). Groups such as Ahrar As-Sham and Ahrar as-Sharqiya, part of the SNA, share a Salafist perspective and promote a return to a supposed Islamic legal spirit of the origins (7<sup>th</sup> century AD). Other groups, like Failaq as-Sham, Failaq ar-Rahman and Jabhat as-Shamiya, reject Salafism and turn their interpretation of 'true Islam' to the Ottoman era (RIC 2022). Their orientation is thus inclined towards a restoration of elements of the Ottoman tradition or the Islamist shaping of a future Syrian constitution (Pierret 2017).

Ideologies of movements such as the AKP or the Muslim Brotherhood inspire several SNA groups (Pierret et al. 2021). The AKP supports ideological references to Turkish nationhood, conceived as transcending Anatolia and including major regions of contemporary Central Asia, Western China, the Caucasus and Mesopotamia. Unlike previous Kemalist understandings of Turkish identity, these references are inserted by the AKP into a broader horizon, i.e. the Islamic *ummah* (Başkan et al. 2021). Some Turkish or Turkmen SNA militiamen have displayed symbols or performed salutes reminiscent of a Turkish fascist organisation, the Grey Wolves (RIC 2022). Others temper Pan-Turkism with Pan-Islamic references.

In terms of legal solutions, the SIG adopts a reformed version of the Syrian legal system in the occupied territories (Hilal et al. 2017; Sottimano 2022). The latter predominantly adopts Hanafi solutions, in line with the prevailing orientation in Syria since the Ottoman era. A clue to understanding which hermeneutics of these tenets are prevalent among SNA and SIG members is the all-male composition of their militias and cabinets. In Syria, Hanafi legal solutions may co-exist with Shafi ones (especially widespread in rural areas and among some Kurdish communities) while among the Salafist components of the SNA, Hanbali solutions might be preferred. Future research will clarify whether this has had any impact on the actual implementation of sharia in the occupied territories.

## 7.2 The SDF

The SDF is the result of a political process guided by the PYD, whose ideology is mostly based on the prison writings of Abdullah Öcalan. Democratic nationhood, conceived as a space for all languages and customs to flourish in mutual respect, is somehow counterposed to the cultural uniformity pursued by the nation-state (Öcalan 2016). Religion is seen as one of the multiple "regimes of truth" produced by civilisation, whose history needs to be assessed critically and detached from state interests. The PYD defines democratic autonomy as a confederation of local self-governing institutions capable of restoring voice and agency to all religious and linguistic communities, including (but not limited to) the Kurds (Öcalan 2013; 2016; Dirik et al. 2016). A female party militant explained to the author how national, generational and gender identi-

fications should be equally part of a plural, complex identity promoted by the PYD<sup>2</sup>. This is supposed to be attained through the dissemination of a re-elaboration of the Kurdish term *welat*, whose literal meaning (“country”) is expanded to cover a semantic halo denoting a “perceived identity” or “sense of belonging” (Grasso 2022a).

At the time of the first Turkish shelling of Tell Abyad (2016), the author interviewed three Arab and five Kurdish SDF fighters in Al-Hasakah and As-Shaddade, respectively<sup>3</sup>. Combining the results of these interviews with those carried out with the Assyrian and Turkmen commanders, it was possible to appraise a difference in the degree of knowledge and adherence to Öcalan’s thought, to which only the Kurdish fighters explicitly referred. During the Turkish operation Euphrates Shield (2016), the author had long personal conversations with one Arab fighter of the YPG near the town of Ain Issa, who showed complete adherence to the PYD’s ideology. There may be SDF units that know little or are indifferent about it. The Turkish Marxist-Leninist groups aligned with the SDF propose, instead, a transnational militancy, transcending all ancestral dimensions, in the name of working-class unity.

In terms of legal solutions, the reference legal corpus of the ARs is the Syrian legal system, significantly amended by the measures taken by their Legislative Councils from 2014 to the present. The Personal Status Code of the Republic, which regulates inheritance and family law, was repealed in 2014 and 2016 and replaced by provisions aimed at uniformly changing practices relating to marriage, divorce, child guardianship and custody, as well as succession. These provisions formally annulled the prerogatives of Islamic and Christian courts operating based on legal religious pluralism, declaring marriage a unified civil contract (Grasso 2024).

The fundamental law of the ARs (Social Contract, 2023) envisages quotas of representation for the different social components, identified with linguistic communities. In proportion to the demographic composition of each city and village, the institutional representation must include quotas of Arabic, Kurdish, Armenian, Assyrian and Turkmen speakers (Bance 2020). Given the predominance of Sunni Islam among the majority Arab and Kurdish population of the ARs, robust representation is guaranteed to the Christian and Yazidi religious communities. Representation quotas are also guaranteed to what the Social Contract defines as “social segments”. These are postulated as social realities cutting across linguistic and religious differences, referred to as generational and gender identification bundles (women and youth). This is why the 2023 contract assigns a minimum of 50% of the seats to women in all existing councils of the ARs.

## 8. Identification bundles and demographic change

As much as for the members of the conflicting parties, available data in ancestral and hermeneutic identification bundles must be considered for the individuals and

<sup>2</sup> Sozan Sîma, Seminar lesson, Jinwar, October 2017.

<sup>3</sup> Author’s interview in Al-Hasakah with fighters of Tabur Shehid Aziz, April 2016; author’s interview in As-Shaddade with YPG and YPJ fighters, April 2016.

social groups affected by forced displacement and (possibly forced) repopulation processes. This will enable the cross-reference of these categories and data in the conclusive evaluation of the relevance of both processes of self-identification (adherence to a conflicting party) and identification of the other (pinpointing targets of armed action or demographic engineering).

According to all testimonies and journalistic reports, the majority of the people who have fled the Turkish-occupied regions are Kurdish-speaking, and mostly Sunni Muslims. A large proportion of Neo-Aramaic and Suroyo-speaking Assyrians and Chaldeans, as well as Christian and Yazidi families, have left the occupied territories. Many Syrian Arabs left Afrin during the invasion as well. Arab notables from the ARs spoke out against the invasions (ANF 2018b; 2019). In 2018, buses of mostly Arab civilians travelled from Al-Tabqa and Ar-Raqqa to Afrin to show their support for the SDF against the SNA and the Turkish army<sup>4</sup>.

During the Turkish invasions various independent sources reported systematic sexual assaults against Kurdish women by SNA militiamen belonging to the Sultan Murad or the Suleyman Shah militia, groups mostly made up of Turkmen or Turks (Tzurkov 2019; HRW 2024; Wilkofsky et al. 2021). In some cases, SNA groups targeted Afrin Kurdish families who disobeyed the ban on celebrating Newroz, the New Year for many people speaking Indo-Iranian languages (STJ 2023). A systematic renaming of places has been in place, replacing Kurdish toponyms with Turkish ones or others referring to the Ottoman Empire (Baker 2021). This was accompanied by targeted bombing and pillaging of archaeological remains to which Kurdish communities, and especially the PYD cadres, assign exceptional value (Engelhaupt 2018; Mogelson 2020).

The Turkish Minister of Foreign Relations declared his efforts so that Turkmen communities benefit from the Turkish intervention in Syria: "Syrian Turkmens have a special position within the context of Turkey's support to the Syrian people" (RT-MFA 2022). Media close to the PYD denounce the ancestral profiling of the large majority of settlers installed by the Turkish government in occupied areas, who belong to Arab or Turkmen-speaking families (ANF 2018a). Speckhard (2019) and Sydow (2019) emphasise the hermeneutic profiling of the benefitted communities. While all settlers adhere to Sunni Islam, they are close to SNA members and comply with the AKP's foreign policy and Islamist ideologies.

While anti-Kurdish racist hostility is palpable among many SNA members, the treatment of Kurdish communities signals an ambivalence. Different policies are meted out to the various Kurdish political factions, which in turn reciprocate with hostility, equidistance or support for the Turkish government and the SNA. Thus, depending on their ideological and political attitudes, the Kurds can sometimes be distinguished as "brothers" or "terrorists". Syrian Kurdish groups opposed the PYD in Rojava united under the umbrella of the Kurdish National Council in Syria (ENKS), leaning mainly in favour of the SNA. The ENKS, unlike the PYD, strives in principle for the establishment of a separate Kurdish state and belongs to the Syrian national coal-

---

<sup>4</sup> Author's interviews, in Italy, with one Italian YPG fighter, April 2020, and one Italian civilian volunteer in the ARs, October 2021.



tion, whose members form the cabinet and run the offices of the SIG in the occupied territories (Schmidinger 2017; 2018; Allsopp et al. 2019).

Some Kurds chose the AKP or the SNA over the PYD during the conflict. The pan-Islamic hermeneutic bundle can work among Muslim Kurds in Turkey and Syria, as well as among believers speaking other languages. Kurdish supporters of the Turkish government sometimes enrol in the so-called “Village Guards” hired by the state to oppose PKK activities. Groups of Kurdish Village Guards from Turkey took part in the Afrin invasion alongside the SNA (Schmidinger 2018: 131). The SNA featured three Kurdish components on the eve of the Afrin invasion: the Mashaal Tammo Brigade, the Azadi Brigade and Ehfed i Salahettin (Al-Khateb 2018). They regrouped Kurds fighting with FSA and Salafist factions. Ehfed i Salahettin split on the eve of the Afrin invasion when half of its members left the battleground, denouncing a climate of anti-Kurdish racism along SNA lines (Hamou et al. 2018). Although neither the Azadi Brigades nor Ehfed i Salahettin were numerically significant, they prove that ancestral identifications can lead, even in the most polarised circumstances, to multiple political choices based on irreconcilable hermeneutic identification bundles.

## 9. Conclusion

This research aimed to answer the following question: Which identification process is more relevant to understanding the Turkish military operations in Syria and the related demographic engineering process?

Based on processual-relational thinking (p-rt), the research provided a dynamic and relational understanding of identity, singling out two predominant identification bundles: the “ancestral” and the “hermeneutic”. Building on the distinction proposed by Desmet et al. (2017) between “ethnic” and “cultural” properties, we critically address the possible shortcomings of this terminology by defining a social group’s commonalities related to inherited language, customs and religious denominations as “ancestral”. We instead call “hermeneutic” the unique interpretations that each actor, on a collective or individual basis, builds on those ancestral legacies, producing new political narratives and original, temporally situated and always unstable sets of values. Based on the conducted investigation, we conclude that both the ancestral and the hermeneutic bundles are relevant to interpreting the case study at stake. The second, however, plays a preponderant role.

The SNA sees a predominance of Arab fighters besides Turkmen and Turks. Although numerically limited, there are Kurds who have either joined or not opposed the SNA’s political agenda. By contrast, although the number of Kurds and their directive role in the SDF must not be disregarded, most SDF fighters are Arabs. Three Turkish parties and two Turkmen units take part in the SDF’s operations. Armenians and Assyrians have their own units in the SDF. The insistence of the Turkish AKP and the SNA on Sunni Islam may mislead observers into thinking that the sectarian factor, if not the linguistic one, dictates the prevalence of ancestral identifications in the conflict. However, the large majority of SDF are Sunni Muslims too. It is rather the inter-



pretation of Islam, of its historical significance and meaning (i.e. its hermeneutics) and the variety, lack or presence of different beliefs that produces the counterposition between the SNA and the SDF. While the AKP and the SNA claim to promote, to varying degrees, an idea of a state where the main or sole source of law is divine revelation, the SDF claims to promote a society where a hierarchy between ancestral legacies is ruled out, and the source of shared juristic tenets is mostly secular.

The reality on the ground may differ in both cases from ideological goals and representations, and the degree of adherence to both these opposed hermeneutics may vary among militants and sympathizers. The striking difference between the narratives on identity is, however, quite clear. This does not undermine the relevance of ancestral identifications. The SNA narrative seems to attract significant consensus among (Sunni) Turkmen, whereas the PYD is very popular among Kurds. It is mostly the hermeneutic and political divide, however, that can fully explain the overall contrast. Among Kurds, there is significant opposition to the PYD, and evidence among Syrian Turkmen (through limited participation in the SDF and aligned institutions) of rejection of the SNA's attitudes or ideologies. Arabs are present in large numbers in both the SNA and the SDF and hold prominent positions in both the ARs and the SIG. Sunni Muslims are dominant in both organisations and among settlers installed in the occupied territories, as well as among refugees who fled from them. The findings of this research, therefore, suggest that contentious processes in northern Syria are better understood through political and ideological lenses than through "ethnic" ones.

## References

- Abosedra Salah, Fakhri Ali, Haimoun Nathir (2021). "Ethnic Divisions and the Onset of Civil Wars in Syria". GLO Discussion Paper, 754, Global Labor Organization (GLO), Essen.
- Adar Sinem (2020). "Repatriation to Turkey's 'safe zone' in Northeast Syria: Ankara's goals and European concerns". *SWP Comment*, 1.
- Allsopp Harriet (2016). *The Kurds of Syria: Political parties and identity in the Middle East*. London: Bloomsbury Publishing.
- Álvarez-Ossorio Ignacio (2012a). "Syria's Struggling Civil Society". *Middle East Quarterly*, 19(2).
- Álvarez-Ossorio Ignacio (2012b). "Le Conseil national syrien: Genèse, développement et défis", January, *Maghreb – Machrek*, 213(3), 51-63.
- Álvarez-Ossorio Ignacio (2019). "The Sectarian Dynamics of the Syrian Conflict". *The Review of Faith & International Affairs*, 17(2), 47-58.
- Al-Hilu Khayrallah (2021). "The Turkish Intervention in Northern Syria: One Strategy, Discrepant Policies", European University Institute, January (URL: <https://bit.ly/2WtOvI5>; accessed June 13<sup>th</sup>, 2024).
- Amnesty International (2019). "Turkey: Sent to a war zone: Turkey's illegal deportations of Syrian refugees", Report, October 25th (URL: <https://shorturl.at/dlsZ3>, accessed January 2nd, 2024).
- ANF (Ajansa Nûçeyan a Firatê) (2018a). "Li Efrînê paqijiya etnikî: Demografiya bajêr tê guhertin", May 11<sup>th</sup>.
- ANF (Ajansa Nûçeyan a Firatê) (2018b). "Arab tribes: Terrorist is he who invades the lands of others", April 21<sup>st</sup> (URL: <https://shorturl.at/ILX45>, retrieved on May 14<sup>th</sup>, 2024).
- ANF (Ajansa Nûçeyan a Firatê) (2019). "Arab tribes in NE Syria express support for SDF against Erdoğan", September 20<sup>th</sup> (URL: <https://shorturl.at/alvVX>, retrieved on May 14<sup>th</sup>, 2024).
- Ayboga Ergan, Flach Anja, Knapp Michael (2016). *Revolution in Rojava: Frauenbewegung und Kommunalismus zwischen Krieg und Embargo*, Hamburg: Vsa Verlag; engl. transl. by Biehl Janet, 2016, *Revolution in Rojava. Democratic Autonomy and Women's Liberation in Syrian Kurdistan*, London: Pluto Press.
- Baker Rauf (2021). "Turkish Imperialism: When Will Turkey Annex Northern Syria?", *Middle East Quarterly*, 28(4) (URL: <https://shorturl.at/kLQS5>, accessed January 2nd, 2024).
- Bance Pierre (2020). *La fascinante démocratie du Rojava. Le Contrat Social de la fédération de la Syrie du Nord*. Paris: Noir&Rouge.
- Başkan Birol, Taşpınar Ömer (2021). *The Nation or the Ummah: Islamism and Turkish foreign policy*. New York: State University of New York Press.
- Baumann Timothy (2004). "Defining ethnicity". *The SAA archaeological record*, 4(4), 12-14.
- Bdiwi Ghuna (2022). "Thickening Autocracy in a Non-Democratic State: Changing Demographics in Syria to Maintain Authority", *Arab Law Quarterly*, 36(4-5), 476-493.
- Blanga Yehuda (2022). "If This Is the People's Will, the People Should Be Replaced: The Shi'ization of Syria During the Civil War, 2011–2018". *Diplomacy & Statecraft*, 33(4), 794-823.
- Bodea Cristina, Elbadawi Ibrahim, Houle Christian (2017). "Do civil wars, coups and riots have the same structural determinants?". *International interactions*, 43(3), 537-561.

- Bodette Meghan, Hassane Dalal (2023). "HLP Violations and Involuntary Repatriations Facilitate Demographic Change in Afrin", Report, Kurdish Peace Institute, August 9th (URL: <https://shorturl.at/wKSWY>, accessed January 2nd, 2024).
- Bucher Bernd, Jasper Ursula (2017). "Revisiting 'identity' in International Relations: From identity as substance to identifications in action". *European Journal of International Relations*, 23(2), 391-415.
- Campbell David (1992). *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Cemgil Can (2021). "The geopolitics of democratic confederalism in Syria: Geopolitics as the interplay of multiple strategies of spatialisation". *Geopolitics*, 26(4), 1046-1074.
- CETIM (Centre Europe-Tiers Monde) (2023). "Military occupation and ethnic cleansing in northern and eastern Syria", Report, April 3rd (URL: <https://t.ly/Kbyhj>, accessed December 31st, 2023).
- Chapman Malcolm, McDonald Maryon, Tonkin Elizabeth (2016). "Introduction", in Chapman Malcolm, McDonald Maryon, Tonkin Elizabeth (eds). *History and ethnicity*. London: Routledge.
- Christou Will (2019). "'The Situation is miserable': IDPs caught between Turkey and Damascus' forces", *Syria Direct*, October 17th (URL: <https://bit.ly/3t2BukT>; accessed May 30th, 2024).
- Chulov Martin (2016). "Turkey and US unite to oust Isis and curb Kurds". *The Guardian*, August 24th (URL: <https://bit.ly/3kz5MrD>; accessed May 30th, 2024).
- Corradi Edoardo (2023). *Contro lo Stato Islamico. I Foreign Fighters occidentali nella guerra civile siriana*. Milan: Mondadori.
- Desmet Klaus, Ortuño-Ortín Ignacio, Wacziarg Romain (2017). "Culture, ethnicity, and diversity". *American Economic Review*, 107(9), 2479-2513.
- Dirik Dilar, Levi Strauss David, Taussig Michael, Lamborn Wilson Peter (2016). *To Dare Imagining: Rojava Revolution*. New York: Autonomedia.
- Engelhaupt Erika (2018). "Iconic Ancient Temple Is Latest Victim in Civil War". *National Geographic*, January 30th (URL: <https://shorturl.at/uvzDW>, accessed December 31st, 2023).
- Epstein Charlotte (2013). "Constructivism or the eternal return of universals in International Relations. Why returning to language is vital to prolonging the owl's flight". *European Journal of International Relations*, 19(3), 499-519.
- Esteban Joan, Mayoral Laura, Ray Debray (2012). "Ethnicity and Conflict: Theory and Facts". *Science*, 336(6083), 858-865.
- Fearon James, Kasara Kimuli, Laitin David (2007). "Ethnic Minority Rule and Civil War Onset". *American Political Science Review*, 101(1), 187-193.
- Fearon James (2011). "Governance and civil war onset". Background Paper, World Development Report, World Bank (URL: <https://shorturl.at/OBE6d>, accessed on June 13th, 2024).
- Fenton Steve (2010). *Ethnicity*. Cambridge: Polity.
- GAD (Göç Araştırmaları Derneği) (2022). "Suriye'den Göçün 10. Yılında Sivil Toplum: Aktörler, Süreçler ve Öngörüler". Gar-Rapor, 8, December.
- Grasso Davide (2019). "Artefatti, ostensione e realtà istituzionale. Le "Unità anti-terrore" nella guerra siriana", *Giornale critico di storia delle idee*, 24(IX (2), 143-259.

- Grasso Davide (2022). "Autorité/avant-garde/autogestion: une tension incomprise dans la révolution confederale", in Crétois Pierre, Jourdain Édouard, (eds). *La démocratie sous les bombes. Syrie-Le Rojava entre idéalisation et répression*. Bordeaux: Le Bord de l'Eau.
- Grasso Davide (2022b). "The People's Communes in Rojava and North-Eastern Syria. Characters, Evolution and Contradictions of an Institution of Self-Government", *Études Kurdes*, 15.
- Grasso Davide (2023). "Heritage, Community and Future Generations. The Transgenerational Quest for Justice". *Rivista di Estetica*, 3, 103-121.
- Grasso Davide (2024). "Gender Relationships and Legal Change in Syria. The Family Law Reforms of the Rojava Revolution", in D'Amico Marilisa, Groppi Tania, Nardocci Costanza (eds). *The Role of Women and Women's Civil Society Organizations in Peace Processes*. Milan: Franco Angeli.
- Green Elliott (2006). "Redefining ethnicity". *47th Annual International Studies Association Convention*, 6, San Diego (CA).
- Gunay Onur (2017). *Becoming Kurdish: Migration, Urban Labor, and Political Violence in Turkey*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Gunes Cengiz, Bayır Derya (2020). "Democratic autonomy in Kurdish regions of Syria". In Malloy Tove, Salat Levente (eds). *Non-Territorial Autonomy and Decentralization*. London: Routledge.
- Hamo Farouk (2023). "By Palestinian funds, Turkey opens new settlement in Syria's Afrin". *North Press Agency*, January 3rd (URL: <https://npasyria.com/en/90183/>, accessed December 31st, 2023).
- Hagström Linus (2015). "The 'abnormal' state: Identity, norm/exception and Japan". *European Journal of International Relations*, 21(1), 122-145.
- Al-Haj Mohamed (2018). "Civilians and fighters from three towns in southern Damascus begin displacement process to Northern Syria". *Smart News*, May 3rd (URL: <https://shorturl.at/iZqmg>, retrived on May 23rd, 2024).
- Al-Haj Asad (2024). "Turkish organization finishes building settlement in Syria's Afrin", *North Press Agency*, February 21st (URL: <https://shorturl.at/kNTOr>, retrieved on May 23rd, 2024).
- Hamou Ammar, Nelson Mateo (2018). "Revolutionaries, pawns, liberators, or mercenaries? Meet the Kurdish fighters participating in Turkey's Afrin offensive". *Syria Direct*, February 5th (URL: <https://shorturl.at/EGRT1>, accessed December 31st, 2023).
- Hevdestî (2022). "Northeast Syria: More than 120 People Disappeared Following Operation Peace Spring". Report, March 28th (URL: <https://t.ly/8J6YL>, accessed December 30th, 2023).
- Hickson Alice, Wilder Calvin (2023). *Protecting Syrian Refugees in Turkey from Forced Repatriation*. *New Lines Institute*, May 16th (URL: <https://shorturl.at/gY124>, accessed January 2nd, 2024).
- Hilal Leila, Gharibah Mazen, Hajjar Bahjat, Santschi Martina, Sharbaji Mazhar, von Burg Corinne (2017). "Perceptions of Governance. The Experience of Local Administrative Councils in Opposition-held Syria". *Swiss Peace*, January.
- HRW (Human Rights Watch) (2024). "Everything is by the Power of the Weapon. Abuses and Impunity in Turkish-Occupied Northern Syria", Report, February 29<sup>th</sup> (URL: <https://shorturl.at/vK036>, retrieved on May 14<sup>th</sup>, 2024).

- IOM (International Organisation for Migration) (2019). "Iraq — Event Tracking — Displacement Movements from Syria to Iraq". Data Sheet, October 31st (URL: <https://t.ly/Ot3pW>, accessed December 31st, 2023).
- IOM (International Organisation for Migration) (2023). "Cross Border Monitoring - Fish Kabour, Jan. 2023 - Aug. 2023". Data Sheet (URL: <https://dtm.iom.int/node/21506>, accessed December 31st, 2023).
- Ismail Salwa (2011). "The Syrian uprising: Imagining and performing the nation. Studies in Ethnicity and Nationalism", 11(3), 538-549.
- Jackson Patrick Taddeus, Nexon Daniel (1999). "Relations before states: Substance, process and the study of world politics". *European journal of international relations*, 5(3), 291-332.
- Al-Khateb Khaled (2018). "Kurdish fighters join Turkey's Afrin operation". *Al-Monitor*, February 16<sup>th</sup> (URL: <https://shorturl.at/oJ9MM>, accessed June 13th, 2024).
- Kızılkoyun Fevzi (2022). "Nearly half million Syrians returned to safe areas in their homeland: Officials". *Hürriyet Daily News*, April 26th (URL: <https://shorturl.at/imsxQ>, accessed December 30th, 2023).
- Jongerden Joost (2022). "Autonomy as a third mode of ordering: Agriculture and the Kurdish movement in Rojava and North and East Syria". *Journal of Agrarian Change*, 22(3), 592-607.
- Landis Joshua, (2018). "Afrin, Ghouta and the post-IS scramble for Syria". *Institute for International Policy Studies*, February 27th (URL: <https://bit.ly/3DrOtkZ>; accessed May 30th, 2024).
- Lebow Richard Ned (2008). "Identity and international relations". *International relations*, 22(4), 473-492.
- Lichtenheld Adam (2017). "Beyond Ethno-sectarian 'Cleansing': The Assortative Logic of Forced Displacement in Syria". Report, Middle East Political Science (URL: <https://shorturl.at/mNL2q>, accessed on June 13<sup>th</sup>, 2024).
- Loutfi Amira (2017). "Balancing Image and Internal Disconnect: The Governance Aspirations of the Syrian Interim Government". Imes Capstone Paper Series, Washington D.C.
- Morland Paul (2016). *Demographic engineering: Population strategies in ethnic conflict*. London: Routledge.
- Natter Katharina (2023). "Ad-hocratic immigration governance: How states secure their power over immigration through intentional ambiguity". *Territory, Politics, Governance*, 11(4), 677-694.
- Mackernan Bethan (2019a). "Turkey's 'safe zone' in northern Syria unsafe for civilians, says report". *The Guardian*, November 27th (URL: <https://t.ly/ldOQ3>, accessed December 30th, 2023).
- Mackernan Bethan (2019b). "Syrian refugees return to home towns in 'safe zone' despite dangers". *The Guardian*, December 18th (URL: <https://bit.ly/3t0nKY8>; accessed August 30th, 2021).
- Mahmud Rustum (2023). "Why Arabs are increasingly joining the SDF in Syria's northeast". *Al-Majalla*, June 9th (URL: <https://shorturl.at/MoUsJ>, accessed June 13<sup>th</sup>, 2024).
- McCourt David (2012). "The roles states play: A Meadian interactionist approach". *Journal of International Relations and Development*, 15, 370-392.
- Mogelson Luke (2020). "America's Abandonment of Syria". *The New Yorker*, April 20th (URL: <https://bit.ly/3kEDhsv>; accessed May 30th, 2024).



- Montalvo José, Reynal-Querol Marta (2005). "Ethnic Polarization, Potential Conflict, and Civil wars". *American Economic Review*, 95(3), 796-816.
- O'Connor Francis, Baser Bahar (2018). "Communal violence and ethnic polarization before and after the 2015 elections in Turkey: attacks against the HDP and the Kurdish population". *Southeast European and Black Sea Studies*, 18(1), 53-72.
- Öcalan Abdullah (2013). *Prison Writings. The PKK and the Kurdish Question in the 21st Century*. Kölln: International Initiative Edition.
- Öcalan Abdullah (2016). *Democratic Nation*. Kölln: Freedom for Öcalan - Peace in Kurdistan.
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2019). "Northeast Syria – As half a million people gradually regain access to safe water – the number of displaced people nears 180,000". Report, October 22th (URL: <https://shorturl.at/eruJX>, accessed January 1st, 2024).
- OHCHR (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, in cooperation with the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2018). "Between a Rock and a Hard Place - Civilians in North-western Syria". *Monthly Human Rights Digest*, July (URL: <https://bit.ly/3mKYRhG>; accessed May 30th, 2024).
- OHCHR (United Nations' Office of the High Commissioner for Human Rights) (2020). "Syria: Violations and abuses rife in areas under Turkish-affiliated armed groups – Bachelet", Report, September 18th (URL: <https://bit.ly/3gPdltg>; accessed May 30th, 2024).
- Öktem Kerem (2008). "The Nation's imprint: Demographic engineering and the change of toponymes in Republican Turkey". *European Journal of Turkish Studies. Social Sciences on Contemporary Turkey*, 7.
- Osztovcics Christoph (2020). "The UN and the Turkish Invasion in Syria". In Schmidinger Thomas (ed). *The Autonomous Administration of North and East Syria: Between A Rock and A Hard Place*. London: Transnational Press, 201-207.
- Özkizilcik Ömer (2019). "Uniting The Syrian Opposition: The components of the National Army and the Implications of the Unifications". Report, SETA.
- Phillips Christopher (2015). "Sectarianism and Conflict in Syria". *Third World Quarterly*, 36/2: 357–376.
- Pierret Thomas (2017). "Salafis at war in Syria: Logics of fragmentation and realignment". In Cavatorta Francesco, Merone Fabio (eds). *Salafism after the Arab awakening: Contending with people's power*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierret Thomas, Alrefaai Laila (2021). "Religious Governance in Syria Amid Territorial Fragmentation". *Carnegie Endowment For International Peace*.
- Manar Abdel Razzak (2016). "Proposed 'Northern Army' in Syria alienates Kurds". *The Arab Weekly*, May 22nd (URL: <https://shorturl.at/uHLOZ>, accessed December 31st, 2023).
- RIC (Rojava Information Center) (2019). "Turkey's Track Record. The Occupation of Afrin". Report, November 5th (URL: <https://bit.ly/3jox2tE>; accessed May 30th, 2024).
- RIC (Rojava Information Center) (2021). "Beyond Rojava. North and East Syria's Arab Regions". Report, June (URL: <https://bit.ly/3mLjV82>; accessed June 30th, 2024).
- RIC (Rojava Information Center) (2022). "The Syrian National Army: The Turkish Proxy Militias of Northern Syria". Indepth Report, July (URL: <https://shorturl.at/dzDJL>, accessed December 30th, 2023).



- Ritter Karl, El Deeb Sarah (2019). "Turkey wants Syrian forces to leave border to allow settlement of refugees". *The Sidney Morning Herald*, October 20th (URL: <https://shorturl.at/qtR14>, accessed January 2nd, 2024).
- RT-MFA (Republic of Türkiye, Ministry of Foreign Affairs) (2023). "Relations between Türkiye and Syria" (URL: <https://shorturl.at/hmqt0>, accessed December 31st, 2023).
- Sambanis Nicholas (2001). "Do Ethnic and Nonethnic Civil Wars Have the Same Causes? A Theoretical and Empirical Inquiry (Part 1)". *Journal of Conflict Resolution*, 45(3), 259-282.
- SCWP (Syrian Civil War Map) (2018). "Forced demographic change by Turkey in Afrin". Twitter, April 26th (URL: <https://shorturl.at/DGPWY>, accessed January 2nd, 2024).
- Schmidinger Thomas (2017). *Krieg und Revolution in Syrisch-Kurdistan. Analysen und Stimmen aus Rojava*. Wien: Mandelbaum Verlag; eng. transl. by Schiffmann Michel, 2018. *Rojava. Revolution, War and the Future of Syrian Kurds*. London-New York: Pluto Press.
- Schmidinger Thomas (2019). *The Battle for the Mountain of the Kurds. Self-Determination and Ethnic Cleansing*. Birghamton (NY): PM Press.
- Al-Shami Leyla, Yassin-Kassab Robin (2016). *Burning Country. Syrians in Revolution and War*. London: Pluto Press.
- Smith Stuart Tyson, (2007). "Ethnicity and culture". In Wilkinson Toby (ed). *The Egyptian Culture*. 218-241, London: Routledge.
- SOHR (Syrian Observatory for Human Rights) (2021a). "Demographic change in north Syria. Turkish government opens 'Anadolu Culture Centre' in al-Bab". Report, June 17th (URL: <https://www.syriaHR.com/en/218146/>; accessed June 13th, 2024).
- SOHR (Syrian Observatory for Human Rights) (2021b). "Armed fighting. Casualties reported in Ras al-Ain countryside in al-Hasakah, June 23<sup>rd</sup>" (URL: <https://bit.ly/38EnSDj>; accessed June 13th, 2024).
- Sokolowski John, Banks Catherine, Hayes Reginald (2014). "Modeling population displacement in the Syrian city of Aleppo". *Proceedings of the Winter Simulation Conference 2014*, IEEE.
- Sottimano Aurora (2022). "The Syrian Interim Government: Potential Thwarted by Domestic 'Irrelevance' and Foreign Neglect". In Hinnebusch Raymond and Gani Jasmine (eds). *Actors and Dynamics in the Syrian Conflict's Middle Phase: Between Contentious Politics, Militarization and Regime Resilience*. 140-163, London: Routledge.
- Speckhard Anne (2019). "Is Turkey Fueling a New Jihad in Northeast Syria?". *International Center for the Study of Violent Extremism*, 11.
- Spyer Jonathan (2022). "Turkish ethnic cleansing strategy in Syria uses Israeli-Arab NGO". *The Jerusalem Post*, January 3rd (URL: <https://shorturl.at/kt257>, accessed January 2nd, 2024).
- STJ (Syrians for Truth and Justice) (2023). "Jindires/Afrin: The Full Story of the Nowruz Eve Murder". Report, May 16<sup>th</sup> (URL: <https://shorturl.at/iDN05>, retrieved on May 14<sup>th</sup>, 2024).
- STJ (Syrians For Truth and Justice) (2022). "Housing Settlements in Afrin: Demographic Engineering or IDP Housing Projects?". Report, June 8th (URL: <https://shorturl.at/iCEJN>, accessed January 2nd, 2024).
- Sydow Christoph (2019). "Wir werden die türkischen Truppen in den Sumpf ziehen". *Der Spiegel*, April 22<sup>nd</sup> (URL: <https://shorturl.at/kbxJb>, accessed June 13<sup>th</sup>, 2024).

- Testekim Fehim (2019). "Who are Turkish-backed forces in latest Syria incursion?". *Al-Monitor*, October 13<sup>th</sup> (URL: <https://shorturl.at/PPnSV>, accessed June 13<sup>th</sup>, 2024).
- Tzurkov Elizabeth (2019). "Who Are Turkey's Proxy Fighters in Syria?". *The New York Review of Books*, November 27<sup>th</sup> (URL: <https://shorturl.at/dhJ05>, retrieved on May 14<sup>th</sup>, 2024).
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2018). "UNHCR - Syria Factsheet (January - November 2018)". Report, December 30<sup>th</sup> (URL: <https://t.ly/bEX3a>, accessed December 30<sup>th</sup>, 2023).
- Van Wilgenburg Wladimir, Fumerton Mario (2021). "From the PYD-YPG to the SDF: the consolidation of power in kurdish-controlled Northeast Syria". *Studies in Conflict & Terrorism*, 1-20.
- Yüksel Engin (2019). "Strategies of Turkish proxy warfare in northern Syria". CRU Report, 1-24.
- Weiner Myron, Teitelbaum Michael (2001). *Political demography, demographic engineering*. New York: Berghahn Books.
- Wilkofsky Dan, Zaman Amberin, Hardan Mohamed (2021). "Turkish-backed rebels leave trail of abuse, criminality in Syria's Afrin". *Al-Monitor*, July 22<sup>nd</sup> (URL: <https://shorturl.at/cjoxR>, accessed December 31<sup>st</sup>, 2023).
- Wimmer Andreas, Cederman Lars Erik, Min Brian (2009). "Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set". *American Sociological Review*, 74(2), 316-337.
- Zelin Aaron, Smyth Philip (2014). "The Vocabulary of Sectarianism". *Foreign Policy*, January 29 (URL: <https://shorturl.at/VaMDK>, accessed June 13<sup>th</sup>, 2024).
- Zürcher Erik-Jan (2009). "The late Ottoman empire as laboratory of demographic engineering". *Mestiere di storico: rivista della Società italiana per lo studio della storia contemporanea*, 1(1), 1000-1012.
- Zurutuza Karlos, Sade Gilad (2023). "In Northern Syria, Palestinians Finance Settlements in Kurdish-Occupied Areas". *Global Issue*, July 18<sup>th</sup> (URL: <https://shorturl.at/abrV>, accessed December 31<sup>st</sup>, 2023).





## Transnational identities in practice: Lebanese Turkmens between Turkey's adhocratic governance and Lebanese disinvestment

Rosita Di Peri, Chiara Maritato

### Introduction

A vast literature has focused on the multifaceted hard and soft power strategies Turkey has employed in the past two decades to strengthen its foreign policy posture. Whether via cultural and/or humanitarian diplomacy (Altunısık 2019; Demirtaş 2015), international ambitions or geopolitical projections (Çevik 2019; Benhäim and Öktem 2015; Altınay 2008), Turkey's external projection has been reshaped through the elaboration of a transnational strategic identity narrative. This narrative is based on historical, cultural and geographical inheritance, embracing "kin communities" (*akraba topluluklar*) such as Turkish citizens or Turkic people/ethnic Turks abroad, Sunni Muslims generally and those who live in the post-Ottoman space (Ennis and Momani 2013; Zenonas 2019:5).

Within the wide literature on Turkey's proactive foreign policy (Keyman and Gumuscu 2014), the case of Lebanon is quite understudied yet significant for two main reasons. First, in the past few decades, the Sunni community has undergone a leadership crisis, leading to a partial retreat of Saudi Arabia's influence (Meier and Di Peri 2017), which boosted foreign countries' attempts to influence political programmes and resources. Second, the historical Sunni Lebanese Turkmen community has been involved in this process to benefit from Turkey's identity-based foreign policy. Not only are Lebanese Turkmens one of the main recipients of projects implemented by Ankara in the country, but their identity practices have also recently been revitalised. In February 2010, the Center for Middle Eastern Strategic Studies (ORSAM) published a report entitled "The Forgotten Turks: Turkmens of Lebanon" (ORSAM 2010) to outline the situation of Turkmen communities in Lebanon, their distribution across the territory and their demographic and socio-historical evolutions. While investigating Turkmens' identity and possible connections with Turkey, the report concluded that "Lebanese Turkmens do not have relatives in Turkey, and therefore regular visits to Turkey are out of the question. Only people educated in Turkey who maintain their professional contacts visit Turkey [...] Thus Lebanon's Turkmens' relationship with Turkey is restricted to their ties with our Beirut Embassy and the Turkish military unit (ORSAM 2010: 41)."

Since the publication of the ORSAM report, the regional situation and transnational ties have profoundly changed. In Lebanon, especially since the outbreak of

the war in Syria in 2011, the geographical context in which the majority of Turkmens are concentrated – the northern area of the country, including the Akkar and Tripoli regions – has transformed significantly. These regions, historically marginalised and mostly ignored by the Lebanese state (Carpi 2014; Gilsenan 1990), have been further excluded from the development strategies of the post-civil war reconstruction, becoming targets of ad hoc security practices aimed at containing the possible spillover effects of the Syrian war in Lebanon (Kudsen 2017; Lefèvre 2014). Lebanon's lack of long-term governance of marginal areas and the implementation of these ad hoc securitisation policies have contributed to enhancing transnational identities among Turkmen communities. These communities have turned to Turkish state and non-state transnational actors for attention and socio-economical support. Since the early 2000s, Turkish state agencies and institutions have been established in Lebanon to cultivate Lebanese Turkmen and Sunni communities as recipients of cultural and humanitarian diplomacy. While promoting a transnational identity narrative based on common cultural and religious heritage, Turkish institutions established direct contact with the Lebanese Turkmen associations and deployed grass-roots adhoc governance through issue-specific and targeted humanitarian and development aid.

We began by questioning how Turkey's "adhocratic governance" (Natter 2023), namely all those measures taken at various levels when identity becomes temporarily dominant (or marginal) in political decision-making processes, contributes to the identification practices of Lebanese Turkmens. More broadly, how do forms of governing impact identity processes?

Relying on projects and policies implemented by Turkish agencies in Lebanon between 2010 and 2023, the article contends that i) Turkey's ad hoc and geographically defined policies towards Turkmen communities occur in a context of systematic disinvestment by the Lebanese state, and ii) this adhoc governance has contributed to enhancing Turkmens' transnational identification practices. While Lebanon disinvested in marginal yet strategically relevant areas or focused solely on securitisation policies, Turkey framed its foreign policy in terms of cultural-religious kinship, particularly in these marginal areas. Both political processes are continually characterised by competing bundles of identifications, which temporarily and incompletely acquire a privileged status in (foreign policy) decision-making (Bucher and Jasper 2017:394). This analytical lens allows us to combine studies on identity with those on adhoc governance (usually applied to public policy or migration studies). It introduces, on the one hand, the centrality of space and time in debates on how identity has contributed to redefining the state's role in the domestic and international arena and, on the other hand, the extent and ways in which ad hoc measures at the micro-scale of identification processes influence the macro-level identity-legitimacy nexus. The intertwining of these two analytical lenses, combined with an understudied case such as the Turkmens in Lebanon, offers a fresh and original perspective, representing the empirical innovative contribution of the paper.

After presenting the methodological and analytic framework illustrating how it

contributes to the study of transnational identity and adhocratic governance, the article introduces the context of Turkmen communities in Lebanon. The two sections of the analysis refer to how Turkey's adhocratic governance (i) operates and (ii) affects the Lebanese Turkmens' identity processes.

### **1. Transnational identities in practice and adhocratic governance: Theoretical framework and methodological premises**

To investigate how Turkey's foreign policy aspirations and Lebanon's domestic disinvestment play a role in Lebanese Turkmens' identity, the article relies on the literature on identity claims at the intersection of domestic and foreign policy. This approach stems from a state-centred perspective that often defines identity as a substantive object, enabling the unveiling of the rationale "behind" states' actions (Bucher and Jasper 2017; Urrestarazu 2015; Peterson 1993). Identity as a causal variable explaining why states act in certain ways has been employed to investigate states' domestic and foreign governance and the way geopolitical and economic goals are forged and reshaped, as well as states' priorities and responses to local and global threats (Hintz 2018; Campbell 1998). Scholars have examined not only how identity matters in states' aim to enhance their positive images in the international arena (Adar and Yenigün 2019; Browning 2015; Anholt 2011) but also how multiple and overlapping identities are articulated at the transnational level and employed as tools to justify foreign policy decisions (Wastnidge 2019).

Transnational identity claims are crucial for examining not only how identities constitute forms of belonging that transcend state territorial limits (Adamson 2012; Bauböck 2010) but also how they play a role in strategic foreign policy as both an arena for identity pressures and contestation (Hintz 2018; Zarakol 2010) and the basis for cultural/humanitarian diplomacy and policy initiatives (Hudson 2014). This framework brings identity studies closer to the concept of "adhocracy", referring to those adhocratic forms of governing that are intentionally ambiguous, pragmatic and flexible in a way that can secure state power (Natter 2023). Ad hoc measures, projects and institutions undertaken by states claiming identity beyond their territory, while reflecting the micro-scale of identification processes, also contribute to affecting the macro level of identity–legitimacy nexus.

In the past three decades, a vast literature has scrutinised the flourishing of ad hoc institutions, agencies, policies, cultural and/or humanitarian diplomacy and bureaucratic apparatuses through which nation-states maintain political, economic and identity ties with their respective communities abroad (Mencutek and Baser 2018; Gamlen 2014; Varadarajan 2010). Thus, it is crucial to investigate the transnational mobilisation activities conducted by political entrepreneurs engaged in strategic social identity construction (Adamson 2012:25). Moreover, transnational identity claims contribute to shaping the socio-political structures in which individuals "belong" to communities or are excluded from them. Nation-states' transnational institutions and governmental bodies act as powerful actors aimed at governing cross-border pro-



cesses (Öktem 2014) or even reshaping historical kinship and consciousness abroad (Zadrožna 2017; Jabbour 2021).

Actor-centred approaches to how identity claims are governed contend that states' identities might strongly differ from those of individuals and that identities interact with each other with a dynamism that occurs in both cooperative and competitive ways. Moreover, since national identity might not overlap with sub, trans or supra-national identities, the scale of this dynamism and its redefinition over time and space have led scholars to emphasise that, as Yıldız and Çitak affirm, "An interpretation of actions of agents is incomplete without considering their multiple senses of belonging since these emerge as available channels and opportunity structures of thinking and acting" (Yıldız and Çitak 2021:340). The paradigm shift to identity as a process of multiple acts of identification analyses not only the "empirically accessible, spatial and temporal relational processes that intertwine actors and society, past and future" but also those "competing bundles of identifications, which temporarily and incompletely acquire a privileged status in (foreign policy) decision-making" (Bucher and Jasper 2017:394). While examining forms of governance in marginal zones where the state's sovereignty is not fully exerted and identity claims emerge as the result of local communities' needs or are directed by foreign states, the paper contributes to the literature on the impact of ethnoreligious fractions in identity formation and belonging, especially in the Middle East (Hinnebusch 2003; Yıldız and Çitak 2021).

The paper draws on interviews conducted in Lebanon in 2017, 2018 and 2022 with Turkmen communities in the north of the country and the Turkmen Association in Lebanon (*Lübnan'da Türkmenler Derneği*) in Tripoli, civil society actors and members of Lebanese politics related to the Tripoli region and Turkish institutions operating in Lebanon, such as the Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA) and the Yunus Emre Institute in Beirut. Interviews have been anonymised and analysed in conjunction with secondary resources, such as academic and non-academic publications on Lebanese Turkmens. Since the Justice and Development Party (AKP) came to power in 2002, and under Ahmet Davutoğlu's mandate as Minister of Foreign Affairs of Turkey (2009–2014), a vast literature has examined the effect of the "strategic depth" doctrine advocating a shift in Turkey's foreign policy posture towards the former Ottoman geopolitical space (Murinson 2006). Against this backdrop, the Lebanese case has been understudied in the literature with very few exceptions. While this context contributes to the article's originality, it also invites further investigation into Lebanese Turkmens to shed light on the intertwined links between transnational identity claims and states' acts of ruling.

## **2. Turkmens in Lebanon: context and relevance**

The origin of the Turkmens presence in Lebanon is contentious, dating back either to migrations of ancient nomad populations from the Turkestan region or as the result of the 1516 decision by Ottoman Sultan Selim to send families to secure the pilgrim-

age route towards Palestine. Until at least the mid-2000s, the Turkmen presence in Lebanon was not of particular interest to either the Lebanese or the Turkish governments. In a country marked by the presence of 18 recognised confessional communities and different ethnic groups, this minority, demographically and politically insignificant, appears marginal and is mostly included under the umbrella of the Sunni community, to which the Turkmens religiously belong. ORSAM was the first institution to promote systematic studies on the presence of Turkmens in Lebanon. These studies follow the transformation of Turkish foreign policy, which, especially after the publication of Ahmet Davutoglu's 2001 book "Strategic Depth: Turkey's International Position", has been guided by security and identity imperatives (Sandrin 2009), grounded on historical and geographical depths (Kastoryano 2013). This caused Turkey to reconsider its foreign policy towards the Middle East based on geographical proximity and historical-identity roots, particularly the Ottoman Empire heritage.

Through the electoral lists and data collected by various associations of Lebanese Turkmens, and despite the absence of an official census in Lebanon since 1932, it is possible to estimate that Turkmens in Lebanon number around 18,000 (Jabbour 2021). Data is indeed contentiously presented: According to the *Lübnan'da Türkmenler Derneği*, about 18,000–20,000 Turkmens live in Lebanon<sup>1</sup>. Turkish personnel working at the Yunus Emre Institute in Beirut affirm that out of 50,000 Lebanese citizens who also have Turkish citizenship, 15,000 are Turkmens<sup>2</sup>. As Sunni Muslims, Lebanese Turkmens were involved in large processes of assimilation and Arabisation, which differ in the various regions in which the Turkmens reside (more marked in multi-confessional areas and less or not present at all in predominantly Turkmen villages). Despite the awareness of being Turkmens, this consciousness did not bring about specific identity policies or identification processes among the community members until at least the early 2000s. When referring to Turkmen communities, various interlocutors belonging to the Sunni community included Turkmens as "fully part of Lebanese society" and "inhabitants of huge historical Ottoman lands" and "not determined to be part of Turkey"<sup>3</sup>.

The most homogeneous group in Lebanon is represented by the Turkmens of the Akkar governorate in northern Lebanon, in the two villages of Qawashra and Aydamun. These villages are 100% inhabited by Lebanese Turkmens and have been, at least initially, at the core of the adhoc strategies promoted by Turkey. In addition, the Turkmens of the Bekaa Valley in the eastern part of the country reside in the villages of Sheymiye, Duris, Nananiye, Addus, Hadidiye and Al Qaa and represent a minority within these villages. Moreover, the Cretan Turks mainly lived in the city of Tripoli, in the governorate of North Lebanon, and were subjected to a strong process of cultural assimilation, identifying with the socio-economic fabric of the city. Another group is composed of Turkish citizens living in Beirut (not necessarily Sunni and

<sup>1</sup> Conversation with the president of the Turkmens' Association in Lebanon (*Lübnan'da Türkmenler Derneği*), Tripoli, 12 June 2022.

<sup>2</sup> Conversation with a representative from the Yunus Emre Institute Beirut, 14 June 2022.

<sup>3</sup> Conversation with local civil society representative, Tripoli, 11 June 2022.

often ethnic Kurds), many of whom migrated to work before the civil war from the city of Mardin in southeastern Turkey, as well as Syrian Turkmens also located in the capital. Finally, the Circassian Turkmens, who migrated from the Balkans to the Middle East after the Ottoman–Russian War (1877–1878), are dispersed in different regions of the country and have forgotten Turkish language (ORSAM 2015:39).

This spatial fragmentation resonates with the communities' fragmentation. As the president of the *Lübnan'da Türkmenler Derneği* affirms: "There are more than five associations of Turkmens in Lebanon, how is it possible? Each of them has different programmes and is led by personalisms and personal initiative. [...] Being so scattered, we are less powerful"<sup>4</sup>.

The majority of Turkmens in Lebanon live in marginal areas; the northern and eastern regions are predominantly rural, with agriculture being the main occupation, while the industrial sector is weak and insignificant (Gade 2019). These areas are economically depressed and historically affected by underdevelopment and a lack of investment from the Lebanese state. Their decline started after the spatial and territorial reconfiguration following the formation of Greater Lebanon in 1920, which led to sectarian remodelling and the increasing centrality of Beirut (Di Peri 2017; Kassir 2010). The northeastern regions were further marginalised by reconstruction plans after the civil war (1975–1990). These plans, promoted by then–Prime Minister Rafiq Hariri, who was elected in October 1992, sought to revalue the Lebanese pound, cut inflation and launch a massive economic reconstruction plan. However, these plans did not include measures to reduce poverty for large sections of the population, as the Prime Minister believed the reconstruction programmes (e.g. Horizon 2000) would also alleviate poverty by stimulating foreign investment. On the contrary, the plans imposed expenses that excessively burdened state coffers, leading to a lack of funds for social sector policies and underdeveloped regions (Butter 1995:3). Furthermore, it led to a rapid increase in foreign debt (which grew by 67% between 1994 and 1996, reaching 1.4 billion dollars) and internal debt (which reached 7 billion dollars in 1995). This produced a rise in interest rates, which, combined with the revaluation of the Lebanese lira against the dollar, increased capital inflows (especially from abroad) into the Lebanese market. The accumulation of foreign capital, oil revenues from the Gulf countries and remittances from immigrants (Tufaro 2019; Baumann 2016, 2019), along with the macro-economic strategies undertaken after the civil war, gradually led to a rentierisation of the Lebanese economy. However, instead of promoting a redistribution of the generated income, the wealth was concentrated in the hands of a few (Traboulsi 2014, 2012). All these elements contributed to fuelling financial and construction bubbles, strongly neglecting investments in productive sectors and social policies and increasing regional disparities. Reconstruction plans' investments were mostly concentrated in Beirut and the Mount Lebanon governorate, largely neglecting the northern, eastern and southern regions (Hamdan 2000). Furthermore, as Salti and Chaaban (2010) point out, the allocation of public spending in those

---

<sup>4</sup> Conversation with the president of the Turkmens' Association in Lebanon (*Lübnan'da Türkmenler Derneği*), cit.

years in Lebanon essentially followed sectarian channels, favouring communities or community leaders with greater demographic and political weight. The provision of public goods and essential services became a tool for nepotism and rent-seeking dynamics. Checks and balances were replaced with reciprocal political consent, with politicians tolerating each other's misdeeds. This resulted in the proliferation of corruption, facilitated by the scale of reconstruction projects involving many intermediaries (Corstange 2012).

In the face of institutional neglect, the northern and eastern regions hit the headlines with the outbreak of the Syrian war in 2011, as they suffered the immediate consequences of the arrival of Syrian refugees (Knudsen 2016). This, in a way, drew the interest of the Lebanese government, concerned with security issues: the arrival of the Syrian refugees generated competition for resources among the poor in impoverished regions, potentially igniting sectarian clashes. This was precisely what happened. The presence of an Alawite minority supporting President Bashar al-Assad, especially in the Tripoli area, caused opposing positions between Alawites and Sunnis (the latter siding with the Syrian rebels), leading to even more intense clashes, especially in Tripoli (Naufal 2012; Assir 2012). Furthermore, the northern border areas experienced violent clashes aimed at stopping possible jihadist infiltrations within the country between 2013 and 2014, when the Islamic State arose (Salloukh 2017).

### 3. Turkey and Turkmens in Lebanon

The Lebanese state's long-standing systematic disinvestment has profoundly affected areas inhabited by Turkmens, which lack basic infrastructure such as drinkable water, electricity, roads, schools and hospitals. These conditions of deprivation and abandonment have been documented by reports prepared by the Ministry of Social Affairs in collaboration with the UNDP, which have attempted to map the socio-economic conditions of Lebanese families. The first "Mapping of Living Conditions" report dates to 1998 and carried out an analysis by district (*caza*) and not just by governorate (*muhafazah*). Other reports followed, including "The Living Conditions in Lebanon: A Comparison between 1995 and 2004", published in 2005, and "Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon" in 2008. The latter analysed poverty in Lebanon for the first time starting from the measurement of family spending. Even before the crisis that has affected Lebanon since 2020, data from these reports underlined a particularly disastrous situation for northern Lebanon (both the governorate of North Lebanon and the Akkar governorate) compared with other regions of the country. The 2008 UNDP report highlighted that families living in the northern regions (about 21% of the Lebanese population) represented 46% of the poor, and 38% of them lived in situations of extreme poverty, which is structural and longstanding. The same report underscores that while the North is more disadvantaged in terms of access to health, education and family earnings, the South faces greater disadvantages due to a lack of housing and basic services (ibid.: 58). As Dewailly (2019) points out, regional productivity in the north is very low and mainly

linked to the construction sector. This meant that even in the face of cautious development and poverty reduction in other areas of the country, such progress was not possible in the north, where the chronic lack of liquidity limited investments in this sector. The civil war gradually led the region, particularly the city of Tripoli, into a strong process of de-industrialisation and destruction of infrastructure, which has not yet been restored (Le Thomas and Dewailly 2009). Moreover, as many conversations reveal, the marginalisation was not just geographic and economic but also political. Support for the Palestinians and, more generally, a Pan-Arab vision contributed to politically marginalising the northern regions, which were seen as a stronghold of a specific Sunni vision that did not align with the one promoted by Harirism<sup>5</sup>.

According to the ESCWA report, which covers the years 2019–2021, families in the governorates of North Lebanon and Akkar suffer from multidimensional poverty, affecting various areas of life and access to services and facilities. National data for 2021 indicates that approximately 4 million people live in a situation of multidimensional poverty and 1,650,000 in extreme multidimensional poverty. However, data from the two northern governorates paint an alarming picture. In the governorate of North Lebanon, 137,000 households (85% of the total) live in poverty, and 50,000 in extreme poverty (32.6%). In the Akkar governorate, 76,000 households (92%) live in conditions of multidimensional poverty, and 40,000 (51.5) in extreme multidimensional poverty. These percentages are very high compared with other regions that have also experienced high overall impoverishment (e.g. Mount Lebanon and South Lebanon). This informs Turkey's ad hoc and geographically targeted projects to reach these marginalised areas. Although Ankara's humanitarian and socio-political policies in Lebanon started at the end of the Lebanese civil war, this engagement has been reinvigorated in the past 20 years. Specifically, on 31 July 2009, then–Minister of Foreign Affairs Ahmet Davutoğlu<sup>6</sup> visited Lebanon. The official visit occurred when Turkey was praised as an undisputed “model” for the Islamic world in London, Brussels and Washington. The echoes of a growing economy and a modern Islamo-conservative democracy that could influence the entire region coincided with Davutoğlu's “strategic depth” foreign policy doctrine, which envisaged strengthening the link between Turkey and the Middle East. Davutoğlu's speech underlined three main aspects: First, the two countries “share a vast cultural heritage which is still alive in our daily lives today”. Second, Turkey's “multidimensional, proactive, constructive and forward-looking foreign policy initiative” is committed to establishing “a belt of peace, stability and prosperity” in the region. And third, “Turkey will continue to support Lebanon and stand by its brotherly people”. While Turkey's proactive and multilevel presence in Lebanon was detailed during this official visit, it was only in the following year, in November 2010, when then–Prime Minister Recep Tayyip Erdoğan travelled to Beirut, that these goals – to foster a shared cultural heritage, promote political and economic stability and grant brotherly support – became the three pillars of projects

<sup>5</sup> Conversation with local activists, Tripoli, 10–12 of June 2022.

<sup>6</sup> The entire discourse, published on the Lebanese newspaper Daily Star, is available on the website of Turkish Ministry of Foreign Affairs: <https://shorturl.at/4uNCp> (Consulted 11 February 2024).



and policies implemented by Turkish governmental and non-governmental associations and state agencies.

Turkey's broader attempt to establish a foothold in Lebanon materialises through a composite foreign policy that includes state agencies and both pro-governmental and para-governmental associations. Many Turkish state agencies and institutions are involved in Lebanon. The Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA) operates in two offices: one in Beirut (since 2012) and one in Tripoli (since 2019)<sup>7</sup>. The Yunus Emre Institute has been in Beirut since 2010<sup>8</sup>; the Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD), the Humanitarian Relief Foundation (IHH) and the Turkey Diyanet Foundation (Türkiye Diyanet Vakfı, TDV) related to the Presidency of Religious Affairs are also active. Although these agencies synergistically operate in Lebanon, they specialise in specific issues and target recipients for their projects. To assess the magnitude of projects conducted by the Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA), is important to note that 93% of over 30,000 projects and activities implemented to date have been carried out since 2002<sup>9</sup>. As mentioned during President Erdoğan's 2022 official visit to Lebanon, Turkey implemented over 140 projects worth more than 34 million dollars in total between 2010 and 2022<sup>10</sup>. While presenting TIKA's development cooperation in Lebanon as a "South-South model", the coordinator of the Beirut office affirmed that "84% of their projects are dealing with social infrastructures and services", as they "follow the priorities of each country and listen to society's demands providing projects not credit"<sup>11</sup>.

In 2010, TIKA financed the Saida rehabilitation and trauma hospital in the south and modernised both the equipment and the entire building in 2021. The same year, an agricultural project focused on the northern area of the country, where the unemployment rate is above average, enhancing the cultivation of olives and the production of olive paste<sup>12</sup>. In 2022, TIKA also funded a project on water supply and recycling solid waste such as plastic, paper and glass as a model response to the serious garbage crisis in Lebanon.

The president of *Lübnan'da Türkmenler Derneği* in Tripoli noted how Turkey's ad hoc projects aimed at enhancing infrastructure and services in Turkmen villages also serve to legitimise Turkmen political actors: "We try our best to be autonomous in Turkmen villages where, at the local level, we elect our leaders to build infrastructure such as water, electricity, telephone lines and roads." However, Turkey's adhocratic governance should be considered as a whole: Explicit Turkish attempts to maintain

<sup>7</sup> Since the 1990s, the Turkish Cooperation and Coordination Agency (*Türk İşbirliği ve Koordinasyon İdaresi Başkanlığı*, TIKA) is actively engaged abroad and today runs projects in Balkan countries, the Middle East and Africa.

<sup>8</sup> The Yunus Emre Cultural Institutes were established in 2007 to promote Turkish language and culture.

<sup>9</sup> "Turkish aid agency to continue global outreach in 2024: Head of organization" <https://shorturl.at/qYIFw> (Consulted on 4 May 2024).

<sup>10</sup> Joint Press Conference with Prime Minister of Lebanon Mikati and President of the Republic of Turkey Erdogan, February 1, 2022: <https://shorturl.at/wRjvY> (Consulted on 4 May 2024).

<sup>11</sup> Conversation with Orhan Aydın TIKA Beirut Office Coordinator, 14 June 2022.

<sup>12</sup> İ. Durhat, G. A. Ergüler, H. N. Uslu, E. Resuloğulları, *TIKA 2021 Faaliyet Raporu* [2021 TIKA Activities Report], 2022, <https://shorturl.at/ILxh3> (Consulted May 4 2024), pp. 116, 154.x



links with perceived kin communities reinforce the governmental narrative of the country as a leader of the Global South.

#### **4. Turkey's adhocratic governance and Lebanese Turkmens' identification processes**

The leadership crisis within the Sunni community boosted Turkey's adhocratic governance in Lebanon and renewed attention to Turkmen communities. The ascent to power of Saad Hariri after his father's assassination in 2005 and the creation of the *Al-Mustaqbal* party initially seemed to create conditions for the continuity of Sunni political leadership to counter Hezbollah's expansion. However, the charismatic and controversial leadership of Rafiq Hariri was not equalled by Saad. The "Harirification" of Sunnism, a gradual process led by Rafiq to appropriate all the main Sunni institutions at political and religious levels, with support from Saudi Arabia, stalled after his assassination. This happened for two main reasons: Saad's incapacity to preserve his father's political legacy and the shifting ideological boundaries of Sunnism. Saad was unable to manage the political and economic capital that his father had accumulated during the 1990s, leading to unstable relations with Saudi Arabia, difficulty identifying a strong and unified leadership and a transformation of the boundaries of the Sunni community. The anti-Hezbollah stance became a mantra in Saad's rhetoric, pushing some Sunnis to abandon their moderate posture, creating space for the emergence of radical fringes that had been latent in Lebanon since 2011 (Meier and Di Peri 2017)<sup>13</sup>. In marginalised areas, socio-economic abandonment intersects with a leadership crisis within the Sunni community. Many interlocutors mentioned how the lack of leadership has strengthened the non-Sunni communities' narrative of "other-directed radical Sunni groups"<sup>14</sup> and pushed foreign actors like Turkey to attempt to strategically fill the void<sup>15</sup>.

The political vacuum led to a Turkmens' identification process that is not a reaction to the discriminatory politics of the Lebanese state but rather the result of active entrepreneurship by local leaders who maintain solid relations with Turkish institutions, as well as a form of self-identification of Muslims (Jabbour 2021). The president of *Lübnan'da Türkmenler Derneği* confirmed this while welcoming us to their office in Tripoli. As we entered the room and saw the framed photo of the association president next to Erdoğan, he told us that it was taken in 2010 when, during his official visit to Lebanon, Erdoğan went to the Turkmen village of Qawashra and met with local Turkmen community. "Although we started cooperating with the Turkish Embassy in 1989–1990, it is since 2010 that Turkey's interest in our communities has been growing and the relationship has intensified", he affirmed<sup>16</sup>. This interest should be read in

<sup>13</sup> Conversation in Tripoli with a former Sunni party MP, Tripoli Nini Hospital 12 June 2022, and with local filmmaker, 10 of June 2022.

<sup>14</sup> Conversation with a former Sunni party MP, Tripoli Nini Hospital 12 June 2022.

<sup>15</sup> See: "Turkey is slowly trying to fill the void in Lebanon neglected north": <https://shorturl.at/quej2> (Accessed 14 May 2024).

<sup>16</sup> Conversation with the Turkmen Association in Lebanon (*Lübnan'da Türkmenler Derneği*), Tripoli, 12 June 2022.

combination with the transformation of Lebanese politics and the end of foreign armed presence in the country. The 2000s represent a crucial moment due to the withdrawal of Israeli and Syrian armies in 2000 and 2005, respectively. The Syrian presence was not just armed but also political, functioning as a “protectorate” (Assi 2016). The presence of Israeli and Syrian forces, along with the influence of Saudi Arabia and Iran, prevented other regional actors from advancing their interests within the country. The loss of influence of Saudi Arabia due to the crisis of Lebanese Sunnism paved the way for the expansion of Turkish interests, which were already tangible before Erdoğan’s visit in 2010. In 2006, during the Israel–Hezbollah war, Turkey provided a large contingent to the UNIFIL troops (around 1,000) stationed on Lebanon’s southern border (Flanagan and Brannan 2009). Such activities were also an attempt to re-establish Turkey’s credibility in Lebanon. Verbal attacks from Hezbollah for Turkey’s intervention in the Syrian war, negative publicity from Lebanese Armenians and the lingering bad perception of the Ottoman Empire’s domination contributed to creating an adverse image of Turkey (Houssari 2018).

To foster cultural heritage deriving from centuries of common cultural history during the Ottoman Empire, the Turkish Cooperation and Coordination Agency has funded restoration projects for Ottoman buildings like the large clock tower in Tripoli’s central Al-Tall square, the Al Takiya Al Mawlawiya, an old Sufi hospice in Tripoli and, more recently the Ottoman building hosting the Şehit Müftü Hasan Halid public high school in Beirut. In Lebanon, Ottoman heritage is presented as strategic by Turkish institutions that finance these projects. As the president of the Turkmen association affirms: “In the case of the restoration of historical Ottoman buildings like the Tekke [the Al Takiya Al Mawlawiya Sufi hospice], they decided according to their interest and intent to preserve Ottoman civilisation, but we were not consulted in these projects”<sup>17</sup>.

Similarly, the Turkish Embassy in Beirut sent language teachers to Beirut, Tripoli and Aydamun for periods of up to five years. However, since its foundation in 2012, the Yunus Emre Institute in Beirut has conducted most of its cultural and language activities. In 2022, 15 Turkish language teachers operated in Lebanon, providing courses at three universities and the Yunus Emre Institute for different segments of Lebanese society<sup>18</sup>.

According to the president of the institute, there is a growing demand for Turkey’s culture and language courses in various sectors of Lebanese society, primarily due to the country’s image conveyed via TV series: “Turkey is popular in Lebanon because of TV series. There is a TV channel hosting only Turkish series. Saudi Arabia and the Emirates also have their own TV channels in Lebanon.” Alongside Turkish language courses, the Yunus Emre Institute organises courses in the Turkish Ebru art of marbling, traditional Turkish and Ottoman music and summer schools in Turkey for a small group of students who obtain scholarships. Moreover, the institute promotes a scholarship programme (*Türkiye Bursları*) for master’s and PhD students who study in Turkey, which

<sup>17</sup> Conversation with the Turkmen Association in Lebanon (*Lübnan’da Türkmenler Derneği*), Tripoli, 12 June 2022.

<sup>18</sup> Conversation with Yunus Emre Beirut President 14 June 2022.

has paved the way for Lebanese-Turkish associations in both countries. Jana Jabbour defines the proliferation of cultural projects as an attempt to shape Turcophone and Turcophile élites who are “attracted to Turkish culture and civilization” (2021:13).

In the case of Turkmens villages, while language and cultural heritage are at the core of an identity process that has historically forged these communities, the shared language and heritage do not necessarily imply an uncritical stance towards Turkish institutions' governance. On the contrary, a lack of involvement is lamented when it concerns Turkey-financed activities: “Turkey finances the restoration of Ottoman historical buildings. They are interested in the Ottoman civilization and want to preserve buildings like the *tekke* [Sufi lodge] in Tripoli. However, Turkey is not interested in our view on what is strategic to finance [...] They [Turkish institutions] do it by themselves because they have money. [...] For instance, now the *tekke* is restored but closed and not used. They could have included an office for our community instead”<sup>19</sup>. The fragmented nature of the Turkmen communities is one reason why their claims are less vocal on cultural and socio-political levels. In the village of Duris, one of the most Turkmen-populated areas in the Bekaa region, TIKA activities in 2023 included building a cultural centre with a hall for social gatherings for the community<sup>20</sup>. In January 2023, the Yunus Emre Institute launched a programme entitled “Yunus Emre Institute backs the Turkmens in Lebanon”, whose aim was to conduct field visits to “support the Turkish presence in Lebanon and to determine the activities that can be carried out in the region where Lebanese Turkmens live”. The visit included Turkmens villages in the Bekaa Valley and north of Tripoli and was attended by the institute's Head of Education Department, who promised actions such as increasing the number of Turkish language teachers to preserve the Turkish language spoken and the 1,000-year Turkmen presence in Lebanon<sup>21</sup>.

Beyond cultural heritage, Lebanon's political crisis is also affecting the perception of Turkey as a model of stability. While ad hoc measures in Lebanon tend to cover the broad scope of Turkey's transnational engagement, many conversations reveal the common view that this process occurs in the context of a power vacuum within the Sunni community. This is clear from the words of the president of the Turkmens in Lebanon association: “Unfortunately, Sunni community leaders have no vision. [...] In Lebanon, each party thinks about how to take a slice of the cake rather than improve the national interest. There are no leaders now. [...] We would love for Lebanon to be a strong state, but there are foreign powers like Iran that control the Shia community, Turkey, Saudi Arabia [...]”<sup>22</sup>. In the case of the Turkmens, “Turkishness” is displayed in projects that combine modernity, economic technologies and political stability with Islamic values and ethno-nationalist ideology. Against this backdrop, Turkey emerges as one of the foreign powers trying to interfere with Lebanon's state sov-

<sup>19</sup> Conversation with local activists, Tripoli, 10-12 of June 2022.

<sup>20</sup> M. Nalçacıoğlu, E. Resuloğulları, E. Çopur, H. N. Uslu, S. İmre, *TIKA 2023 Faaliyet Raporu* [2023 TIKa Activities Report], 2024, <https://rb.gy/x5zlud> (Consulted on 5 May 2024), p.150.

<sup>21</sup> “Yunus Emre institute backs the Turkmens in Lebanon” <https://rb.gy/vaykac> (Consulted 4 May 2024).

<sup>22</sup> Conversation with the Turkmen Association in Lebanon (*Lübnan'da Türkmenler Derneği*), Tripoli, 12 June 2022.

ereignty. As we will examine below, the conflicting intersection of national and ethnic identity might result in a lack of impact on the Turkish state. However, Turkey's bottom-up inclusive attempt to address the subjectivities and aspirations of local communities is combined with a top-down approach that emerges in specific instrumental policies, such as in the Turkmen village of Qawashra close to the Syrian border. In 2021, TIKA inaugurated the "Memorial for the Martyrs of 15 July", which commemorates the victims of the 15 July 2016 attempted coup in Turkey with 251 olive trees, one for each martyr. The attempted coup in 2016 is perceived as a watershed moment in Turkey's AKP era and a national symbol integral to the ruling ideology. It marked not only a bloody night in which citizens were mobilised to react against those factions within the army that orchestrated the coup but also the beginning of a two-year state of emergency during which the rule of law was suspended and members of political and civic oppositions were persecuted with purges and arrests. Over the years, the Turkish government's discourse on the attempted coup has been framed as a day commemorating the victory of democracy and national unity, thus strengthening consensus and polarising society between "martyrs" and "traitors" (Somer, McCoy, and Luke 2021). What does the presence of the 15 July attempted coup memorial in a Turkmen village at the Lebanese-Syrian border reveal about how Turkey attempts to maintain links and govern kin communities abroad? And how do the ad hoc projects aimed at providing basic services and economic support fit into this broader project that includes identification symbols and narratives closely related to Turkish politics? Adhocratic governance, which focuses on specific and strategic measures, seems coherent with a larger transnationalisation of Turkey. This is a process "through which the Turkish state creates and mobilises certain communities abroad as 'Turks' and promotes Turkishness – defined through religious and linguistic connections with Turkey, as well as loyalty to the AKP regime – beyond its own borders using various means such as economic incentives or semiotic presence in places of religious observance" (Maritato, Öktem, and Zadrožna 2021:105).

The perceived fragmentation of the Sunni community facilitates Turkey's engagement in terms of religious projection. While Rafiq Hariri, especially during his second mandate, became the pillar of tradition and played the religious card (e.g. controlling key institutions of Sunnism, such as charity organisations and, through them, the religious leaders who guaranteed the election of the mufti, the most prestigious position in Lebanese Sunnism) (Skovgaard-Petersen 1998), after his death, this strategy ceased, leading to a fragmentation of the Sunni community. In this fragmented context, Turkish support mostly materialised via specific projects connected to the restoration of Ottoman mosques, like the 2021 TIKA-funded restoration of the Mina Hamidiye Mosque in Tripoli<sup>23</sup>. However, the extent of Turkey's influence is not considered relevant by political actors of the Lebanese Sunni communities, who stress that there is little to no Turkish influence at political, religious and social levels, noting that "Iran is largely present in our country, and this is a threat, but not Tur-

<sup>23</sup> İ. Durhat, G. A. Ergüler, H. N. Uslu, E. Resuloğulları, *TIKA 2021 Faaliyet Raporu* [2021 TIKa Activities Report], 2022, <https://rb.gy/64w09n> (Consulted May 4 2024), p. 142.

key"<sup>24</sup>. One interlocutor minimised Turkish socio-political and economic projects, considering the United Arab Emirates' political and economic investments in Lebanon as more influential<sup>25</sup>. By contrast, civil society actors and members of the Christian community, like the curator of the Tripoli Film Festival, affirm that most projects in the city are financed by Turkey and target Sunni Muslim communities. In his view, the presence of Turkey, along with other foreign state and non-state Islamic actors, has affected Tripoli's multi-confessional and lively artistic environment, transforming it into a homogenous space focused on preserving the city's Ottoman heritage and Muslim culture. While the Turkish government seeks to promote leadership and ties with populations across the MENA region that are religiously and culturally close to the AKP electorate (Wastnidge 2019), transnational identity claims have emerged as a reinforcing, legitimating device for justifying Turkish foreign policy actions. This has contributed to strengthening Ankara's role conception as it seeks to enact new roles such as "regional leader", "protector of the oppressed" and "leader of the Muslim world". However, the prevailing narrative on Turkey's appeal in the MENA region since the Justice and Development Party's (AKP) rise to power in 2002 has recently been questioned by scholars who argue that popularity and favourable attitudes towards Turkey do not necessarily translate into influence (Adar 2024). To date, the Lebanese case seems to confirm this remark.

## **Conclusion**

In recent years, Lebanon and Turkey have both employed different techniques of governing (or non-governing) Lebanese Turkmen communities in terms of domestic and foreign policy, respectively. Lebanon has continued to disinvest in marginalised regions inhabited by Turkmen communities, except for securitisation policies aimed at stabilising the state's borders. This lack of governance is due not to discriminatory policies but rather to a long-lasting political and economic crisis that has weakened state institutions' ability to exert control over the entire territory. The leadership crisis that has affected Sunni communities in the past several decades has also contributed to the strategic political, humanitarian and socio-economical repositioning of foreign countries. These aspects speak to the Special Issue theoretical framework and are crucial to understanding how forms of governance impact identity processes and how time and space are pivotal in re-orienting transnational adhococratic governance. The fact that Turkey began to invest heavily after the loss of influence of Saudi Arabia and Syria is telling in this context. Similarly, the focus on space indicates that adhococratic governance has a greater impact in regions and areas where the State is not strongly present. Turkish ambitions to fill a power vacuum in Lebanon due to the reduction of Saudi influence and the weakness of Sunni political leadership have different meanings in Lebanese regions inhabited by Turkmens, where the effects of adhococratic governance on identification processes are more evident.

---

<sup>24</sup> Conversation with local civil society representative, Tripoli, 10 of June 2022.

<sup>25</sup> Conversation with a former Sunni party MP, Tripoli Nini Hospital 12 June 2022.

Against this backdrop, Turkey's international aspirations and the economic or security-driven interests shaping a strategic foreign policy have taken advantage of a window of opportunity resulting from both Lebanon's inactivity and the Turkmen associations' entrepreneurial activism. Formally engaged in providing social and economic needs to local communities, the number of projects funded by Turkish institutions proliferated in Lebanon over the past few decades.

While most scholarship has examined Turkey's international mission, less attention has been paid to how adhococratic governance may forge and foster transnational identity claims. This paper outlines how the Turkmen's identification process contributes to a process of transnational identification, which is daily shaped by Turkey and Lebanon's policies, economic contingencies and strategic positioning.



## References

- Adar Sinem (2024). "Turkey in MENA, MENA in Turkey. Reasons for Popularity, Limits to Influence". March. <https://rb.gy/yq6lp2>
- Altınay Hakan (2008). "Turkey's Soft Power: An Unpolished Gem or an Elusive Mirage?". *Insight Turkey* 10(2), 55–66.
- Altunısık Meliha Benli (2019). "Turkey's Humanitarian Diplomacy: The AKP Model". *CMI Brief* 2019/08. <https://rb.gy/2hb91o>
- Anholt Simon (2011). "Beyond the Nation Brand: The Role of Image and Identity in International Relations". *Exchange: The Journal of Public Diplomacy* 2(1). <https://surface.syr.edu/exchange/vol2/iss1/1>.
- Aslam Mohammad (2012). "Harirism Exposed" November 9. <http://goo.gl/C9oE2d>
- Assi Abbas (2016). *Democracy in Lebanon: Political parties and the struggle for power since Syrian withdrawal*. London: Bloomsbury Publishing.
- Assir Sami (2012). "The Syrian Uprising in the Eyes of Lebanese Islamists". *al-Akhbar*, 29 February.
- Baumann Hannes (2019). "The Causes, Nature, and Effect of the Current Crisis of Lebanese Capitalism". *Nationalism and Ethnic Politics*, 25(1), 61-77.
- Baumann Hannes (2016). "Social protest and the political economy of sectarianism in Lebanon". *Global Discourse*, 6(4), 634-649.
- Benhaïm Yohanan and Kerem Öktem (2015). "The Rise and Fall of Turkey's Soft Power Discourse. Discourse in Foreign Policy under Davutoğlu and Erdoğan". *European Journal of Turkish Studies. Social Sciences on Contemporary Turkey*, 21. <http://journals.openedition.org/ejts/5275>.
- Browning Christopher S. (2015). "Nation Branding, National Self-Esteem, and the Constitution of Subjectivity in Late Modernity". *Foreign Policy Analysis*, 11(2), 195–214.
- Butter David (1995). "How Hariri Pulled Lebanon from the Abyss". *Middle East Economic Digest*, 27.
- Carpi Estella (2014). "The everyday experience of humanitarianism in Akkar villages". *Civil Society Knowledge Center, Lebanon Support*, 1-20.
- Çevik Senem B. (2019). "Reassessing Turkey's Soft Power: The Rules of Attraction." *Alternatives*, 44(1), 50-71.
- Corstange Daniel (2012). "Vote Trafficking in Lebanon". *International Journal of Middle East Studies*, 44 (3), 483–505.
- Demirtaş Birgül (2015). "Turkish Foreign Policy towards the Balkans: A Europeanized Foreign Policy in a De-Europeanized National Context?". *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 17(2), 123–40.
- Dewailly Bruno (2019). "Tripoli: de la prospérité à la pauvreté". *Travaux et Jours*, 94, 49-61.
- Di Peri Rosita (2020). "Stretching the margins: Identity, power and new 'frontiers' in Lebanon's Maronite community". *Mediterranean Politics* 25(3), 332-350.
- Ennis Crystal A. and Bessma Momani (2013). "Shaping the Middle East in the Midst of the Arab Uprisings: Turkish and Saudi Foreign Policy Strategies". *Third World Quarterly*, 34(6), 1127–44.

- E/ESCWA/CL3.SEP/2021/POLICY BRIEF.2 *Multidimensional poverty in Lebanon (2019-2021) Painful reality and uncertain prospects*. <https://shorturl.at/hSOq6>
- Flanagan Stephen J. and Samuel Brannen (2009). *Turkey's Evolving Dynamics: Strategic Choices for US-Turkey Relations*. CSIS.
- Gade Tine (2019). "The reconfiguration of clientelism and the failure of vote buying in Lebanon". In *Clientelism and Patronage in the Middle East and North Africa: Networks of Dependency*, Ruiz de Elvira L., Schwarz C.H. Weipert-Fenner I. (eds.). London: Routledge, 143-166.
- Gilsenan Michael (1990). "Lebanon's Gateway to Syria: Akkar before the Civil War". *Middle East Report*, 31-33.
- Hamdan Kamal (2000). "Le social dans la reconstruction du Liban". *Monde Arabe Maghreb-Machrek*, 169, 70-9.
- Hinnebusch Raymond (2003). "Identity in international relations: Constructivism versus materialism, and the case of the Middle East". *The Review of International Affairs*, 3(2), 358-362.
- Houssari Najia (2018). "Turkey summons Lebanese ambassador over flag defacing". *ArabNews*, 7 September. <https://shorturl.at/n7ljJ>
- Hutson Royce and Long Taylor (2011). "Features of smuggling in Wadi Khaled, Lebanon". *Conflict, Security & Development*, 11(4), 385-413.
- Kassir Samir (2010). *Beirut*. California: University of California Press.
- Kastoryano Riva (2013). *Turkey between nationalism and globalization* (Vol. 2). Riva Kastoryano (ed.). London and New York: Routledge.
- Keyman E. Fuat, and Sebnem Gumuscu (2014). "Turkey's Proactive Foreign Policy under the AKP". In *Democracy, Identity, and Foreign Policy in Turkey: Hegemony through Transformation*. E. Fuat Keyman and Sebnem Gumuscu (eds.), 70-83. London: Palgrave Macmillan UK.
- Knudsen Are J. (2016). "Syria's Refugees in Lebanon: Brothers, Burden, and Bone of Contention", in Di Peri Rosita and Daniel Meier (eds.), *Lebanon Facing the Arab uprising. Constraints and adaptations*. London: Palgrave, 135-54.
- Lefèvre Raphaël (2014). *The roots of crisis in Northern Lebanon*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Le Thomas Catherine, Bruno Dewailly (2009). *Pauvreté et conditions socio-économiques à Al-Fayhâ'a : Diagnostic et éléments de stratégie*. Agence Française de Développement; IECD.
- Jabbour Jana J. (2021). *Is Turkey a shaper and mover in Lebanon? Myths and realities about Turkey's role and influence*. Working Paper, Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs.
- Maritato Chiara, Kerem Öktem, and Anna Zadrožna (2021). "Introduction - A State of Diasporas: The Transnationalisation of Turkey and Its Communities Abroad." *DIASPORA*, 21(2), 105-20.
- MAS (2007). *Tattawur Khârîta Ahuâl al-Ma'îchiyya fi Lubnân beina 'Amai 1995 wa 2004, (The Living Conditions in Lebanon: A comparison between 1995 and 2004)* PNUD, MAS.
- MAS (2008). *Khârîta al-Faqr al-Bachari wa Ahwâl al-Ma'îchiyya fi Lubnân, (Mapping of Human Poverty and Living Conditions in Lebanon)*. PNUD; MAS.
- MAS, PNUD (2001). *al-Khasâ'is al-Sukkâniyya wa al-Wâqa'a al-Iqtisâdi wa al-Ijtimâ'i, Aqdiyya Lubnân : Trablous, (Les particularités de l'habitat et de la réalité socio-économique des Cazas du Liban : Tripoli)*.

- Mazzucotelli Francesco (2020). "Fragments of Lebanon: Sectarianism and the financial crisis". *Il Politico*, 252(1), 24-42.
- Meier Daniel, Di Peri Rosita (2017). "The Sunni community in Lebanon: from 'Harirism' to 'sheikhism'?". In *Lebanon Facing The Arab Uprisings: Constraints and Adaptation*. Di Peri Rosita and Daniel Meier (eds.). London: Palgrave, 35-53.
- Mencutek Zeynep Sahin, and Bahar Baser (2018). "Mobilizing Diasporas: Insights from Turkey's Attempts to Reach Turkish Citizens Abroad." *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20(1), 86–105.
- Naufal Hala (2012). *Syrian Refugees in Lebanon: The Humanitarian Approach under Political Divisions*. Migration Policy Center. <http://goo.gl/lkQcmV>
- Salloukh Bassel F. (2017). "The Syrian war: spillover effects on Lebanon." *Middle East Policy*, 24.1, 62-78.
- Salloukh Bassel (2019). "Taif and the Lebanese State: The Political Economy of a Very Sectarian Public Sector". *Nationalism and Ethnic Politics*, 25(1), 43-60.
- Salloukh Bassel, Rabie Barakat, Jinan, S. Al-Habbal, Lara W. Khattab, and Mikaelian. Shoghig (2015). *The Politics of Sectarianism in Postwar Lebanon*. London: Pluto Press.
- Salti Nisreen, Jad Chaaban (2010). "The role of sectarianism in the allocation of public expenditure in postwar Lebanon". *International Journal of Middle East Studies*, 42(4), 637-655.
- Sandrin Paula (2009). "Turkish Foreign Policy after the End of Cold War: From Securitising to Desecuritising Actor". *Changing Turkey in a changing world*. <https://shorturl.at/3oNPw>
- Somer Murat, Jennifer L. McCoy, and Russell E. Luke (2021). "Pernicious Polarization, Autocratization and Opposition Strategies". *Democratization*, 28(5), 929–48.
- Traboulsi Fawwaz (2014). *Social classes and political power in Lebanon*. Belrin: Heinrich Böll Stiftung.
- Traboulsi Fawwaz (2012). *A History of Modern Lebanon*. London: Pluto Press.
- Tunahan Yıldız, Zana Çitak (2021). "The Multiple Identities of the Middle East: A Case of Iraqi Turkmen Refugees in Turkey". *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 23(2), 339-357
- Tufaro Rossana (2019). "Altro che crisi del dollaro: l'economia politica della sollevazione libanese". (Pt. 1 and Pt. 2) *Global Project.*, <https://bit.ly/3krxkjy>
- Wastnidge Edward (2019). "Transnational Identity Claims, Roles and Strategic Foreign Policy Narratives in the Middle East". *Global Discourse*, 9(4), 605–25.
- Zadrożna Anna (2017). "Reconstructing the Past in a Post-Ottoman Village: Turkishness in a Transnational Context". *Nationalities Papers*, 45(4), 524–39.

**Varia**

---





## **L'édifice juridico-politique du plurilinguisme européen – théorie et pratique Faut-il réformer le règlement N°1 ?**

Christian Tremblay

Les langues en Europe pourraient n'être qu'un enjeu culturel, mais elles sont un enjeu pleinement géopolitique et l'objet de luttes sourdes et bien réelles au sein même des institutions qui tournent autour du caractère hégémonique de l'anglais. Deux paires de points de vue s'opposent selon deux axes. Le premier axe est fonctionnel et repose sur la notion de langue et de langage. Sur cet axe, le point de vue technocratique ne voit dans les langues qu'un outil, et le fait de n'utiliser qu'une langue permet de gagner beaucoup de temps, d'argent et d'efficacité. À l'opposé, le point de vue culturel fait des langues et de leur diversité, la base même des identités, et surtout de la richesse intellectuelle et culturelle des pays européens et de l'Europe tout entière. L'autre axe est géostratégique. Une partie des pays européens s'identifie à l'Occident, ou une certaine idée de l'Occident, conduite par les États-Unis, et pour eux l'anglais devraient être plus qu'une langue commune, c'est-à-dire, la langue officielle de l'Union européenne. D'autres pays européens, ou d'autres tendances politiques au sein des pays européens ne voient pas l'Occident ni ses relations avec le reste du monde de la même manière et souhaitent que l'Europe et les nations qui la constituent s'affirment en tant que telle. Tel est le cadre général dans lequel se situe le régime linguistique de l'Union européenne dont la fixité contraste avec l'intensité des luttes dont il est l'enjeu.

Nous voulons dans cet article donner les fondements juridiques du régime linguistique de l'Union européenne, mais aussi leurs limites sur fond d'enjeux stratégiques.

En partant du texte fondateur que constitue le règlement N°1 du 15 avril 1958, ses forces et ses faiblesses, nous mettrons en perspective les différents textes postérieurs qui élargissent les fondements juridiques du plurilinguisme européen, pour terminer par une réflexion sur les voies et moyens de contenir les tendances hégémoniques de l'anglais dans les pratiques institutionnelles.

### **Au début était le règlement N° 1**

Dans les premières décennies de la Communauté européenne, qui deviendra plus tard l'Union européenne, la seule source qui réglemente l'usage des langues a été le règlement N° 1 du 15 avril 1958. Celui-ci trouve son fondement dans l'article 217 du traité de Rome, devenu l'article 342 du Traité sur le fonctionnement de l'Union euro-



péenne (Traité de Lisbonne - TFUE), lequel délègue au Conseil des ministres, statuant à l'unanimité, le soin de définir le régime linguistique des institutions de la Communauté.

Ce règlement, toujours en vigueur, malgré les extensions successives à de nouveaux membres, mérite que l'on s'y arrête.

L'article 1 de ce règlement puise dans les langues des traités, c'est-à-dire les langues dans lesquelles les gouvernements ont signé les traités, celles qui deviendront langues officielles et langues de travail des institutions.

Il en résulte des conséquences pour les rapports des citoyens des pays membres et des États membres avec les institutions européennes. Ainsi les citoyens s'expriment dans la langue officielle de leur choix et doivent recevoir des réponses dans la même langue. Il en est de même pour les États. Quand l'initiative est prise par une institution, celle-ci doit s'adresser à cet État ou à une personne relevant de cet État dans la ou les langues officielles de ce dernier (article 2 et 3). Cette dernière disposition n'est pas toujours respectée et il est de plus en plus rentré dans les mœurs que la Commission européenne s'adresse directement aux États membres en anglais et exige une réponse en anglais, exigence à laquelle les administrations se plient généralement.

Le règlement N° 1 (nous le nommerons désormais ainsi) concerne aussi les pratiques linguistiques internes aux institutions européennes.

Ainsi l'article 4 postule que « les règlements et les autres textes de portée générale sont rédigés dans les langues officielles ». On peut s'interroger sur la signification de l'article défini pluriel dans « les langues officielles ». Car à l'article 5 il est dit que « le Journal officiel de l'Union européenne paraît dans les langues officielles ». Il ne fait aucun doute que « les langues officielles » ne peut être interprété autrement que comme « toutes les langues officielles ». Il n'y a jamais eu de recours à ce sujet d'aucun citoyen et d'aucun État, tant cette règle s'impose d'elle-même comme une évidence. Pourtant pour l'article 4, il en va autrement. Toutes les langues officielles étant « langues de travail », toutes les langues ont vocation à être utilisées pour la rédaction des textes communautaires de portée générale. Mais le texte ne précise pas si on doit utiliser toutes les langues en même temps, ou si l'on doit faire un usage égal des langues ou encore si toutes les langues doivent être utilisées selon des proportions variables et aléatoires. Le fait est que dans les débuts des institutions européennes, alors qu'il n'existait que quatre langues officielles, le français, l'allemand, l'italien et le néerlandais, le français était la langue la plus utilisée avec l'allemand, mais sans exclusive de l'italien et du néerlandais.

Avec l'entrée du Royaume Uni, de l'Irlande et du Danemark, en 1973, l'anglais et le danois font leur entrée comme langues officielles, sans bouleverser en quoi que ce soit les équilibres linguistiques. On se souvient qu'un accord informel entre le président Pompidou et Edward Heath, Premier ministre britannique, avait été conclu pour que tous les fonctionnaires britanniques en poste à Bruxelles parlent le français. Les différentes adhésions de la Grèce (1981), de l'Espagne (1986), de la Suède et de la Finlande (1995) n'auront pas non plus d'effet sensible sur les équilibres linguistiques. Il en sera autrement avec les adhésions en 2004 et 2007 des nouveaux membres issus du démembrement du Pacte de Varsovie et de l'URSS. Tous ces États, pour des raisons

stratégiques évidentes, avaient choisi, non pas l'anglais, comme langue officielle, mais l'anglais comme langue de travail pour la négociation de l'adhésion, en dehors de toute règle établie. La Roumanie a fait exception puisqu'elle avait d'abord rédigé ses dossiers de candidature en français, mais la Commission européenne lui a ordonné de refaire sa copie en anglais. Il faut que le vice-président de la Commission, Neil Kinnock, responsable de la réforme administrative, du contrôle, des directives générales en matière de langues et de logistique ait milité de manière très active pour imposer l'anglais comme seule langue de travail, et surtout que le gouvernement français de l'époque ait été bien passif.

La question des langues officielles doit être bien distinguée de la question des langues les plus parlées dans le monde.

Parce que l'anglais est la langue internationale la plus parlée dans le monde, il faudrait pour certains que l'Europe prenne l'anglais comme seule langue officielle. Aucun État dans le monde ne procède de cette façon. Là où les langues officielles sont les langues qui doivent être utilisées par les administrations et les juridictions dans leurs relations avec les citoyens et doivent donc être comprises par ces derniers. Certains États ont plusieurs langues officielles ou des langues co-officielles afin de couvrir toute la population et de ne laisser personne de côté, parfois pour des raisons symboliques et d'identité nationale. Ainsi l'Irlande a-t-elle comme première langue officielle l'irlandais (gaélique) que ne parle pas toute la population, alors que l'anglais est parlé par toute la population irlandaise.

La communication internationale peut être un critère, particulièrement pour l'anglais et le français, mais il n'est jamais le seul critère, et c'est même un critère secondaire.

La communication internationale obéit à une autre problématique. Libre aux autorités nationales d'utiliser la langue qu'elles estiment la plus appropriée en fonction des contextes de leur communication. Pour les institutions internationales, le panorama est intéressant. Selon une étude récente sur le multilinguisme dans 13 grandes organisations internationales (Commonwealth, CPI, OIT, FMI, CIO, UIP, UIT, OCDE, ONU, UPU, BM, OMS et OMC), l'anglais est une langue officielle dans presque toutes (12). Viennent ensuite le français (10), l'espagnol (6), l'arabe, le chinois et le russe (3 chacun). L'interprétation est assurée en japonais et en allemand par deux organisations (Coulmas 2017 : 121)<sup>1</sup>.

Les six langues officielles de l'ONU reflètent les langues des membres permanents du Conseil de sécurité (chinois, anglais, français et russe), en plus de l'arabe et de l'espagnol. Une autre étude a révélé que le pourcentage de chaque langue utilisée lors de chaque réunion de l'ONU en 2010 était réparti comme suit : anglais : 98 %, français : 87 %, espagnol : 34 %, russe : 10 %, arabe : 7 % et chinois : 3 % ».

Et l'on doit ajouter que les langues officielles de l'ONU sont langues officielles dans 68 % des pays membres, et que l'anglais et le français totalisent 44 % des pays membres et 38 % des pays ont plusieurs langues officielles.

De temps en temps l'on voit surgir l'idée qu'il serait bon de simplifier le système européen et de se limiter à l'anglais qui deviendrait la seule langue officielle.

<sup>1</sup> Coulmas Florian (2017), *An Introduction to Multilingualism: Language in a Changing World*, Oxford : Oxford University Press, 121

Après le Brexit, on peut observer que dans l'Europe des 23, l'anglais n'est plus parlé comme langue maternelle que par à peine plus de 1 % de la population. L'adoption de l'anglais comme seule langue officielle de l'Union européenne serait allée à l'encontre de l'état du monde et de son évolution. Symboliquement, elle ne pourrait être comprise que comme une soumission de l'Union européenne à une puissance étrangère dont les intérêts ne sont pas toujours les siens, ou sont rarement les siens, selon les points de vue et les contextes. Cela signerait un renoncement de l'Union européenne à son existence même. Juridiquement, elle impliquerait une révision des traités et ne pourrait donc être adoptée qu'à l'unanimité des États membres, qui devraient prendre leurs décisions selon leurs propres procédures internes, y compris le référendum. Il s'agit donc d'une pure spéculation sur la disparition définitive de l'Union européenne aussi bien comme confédération d'États souverains, que comme réalité culturelle assise sur plus de deux mille ans d'histoire.

Quoi qu'il en soit, alors que l'anglais n'est qu'une langue officielle parmi d'autres, elle est utilisée de manière quasi exclusive pour la rédaction initiale des textes de portée générale, bien que les rédacteurs soient eux natifs d'autres langues. Ainsi un français rédigera un texte en anglais qui sera ensuite traduit en français. Un rédacteur allemand rédigera un texte en anglais qui sera ensuite traduit en allemand. L'inverse semblerait plus logique, mais si vous avez un supérieur hiérarchique qui n'accepte que les textes en anglais, le rédacteur n'a pas réellement le choix. Toutefois, grâce aux progrès spectaculaires de l'intelligence artificielle, il lui reste en théorie aujourd'hui la possibilité de faire usage de la traduction automatique et d'être son propre réviseur pour la ou les langues qu'il possède, ce qui lui permettrait de présenter son texte en plusieurs langues.

On peut ne voir dans cette question qu'une affaire de fonctionnement interne d'une organisation ou d'une entreprise, comme Airbus par exemple. Mais l'Union européenne n'est pas une entreprise et les traités ne l'envisagent pas de cette façon.

Un autre article du règlement N° 1 est important. C'est l'article 6 qui précise que « Les institutions peuvent déterminer les modalités d'application de ce régime linguistique dans leurs règlements intérieurs. ». La Commission européenne n'a jamais fait usage de cette possibilité. Les règles linguistiques qu'elle applique au fonctionnement de ses services et notamment la prédominance de l'anglais pour la rédaction de tous les textes administratifs sont une pratique dépourvue de base légale, qui n'est signalée que dans une note interne sans aucune valeur juridique. À plusieurs reprises le Tribunal européen et la Cour de justice ont relevé cette anomalie, sans cependant que la jurisprudence n'ait eu une influence significative sur ces pratiques. On peut aisément supposer que la Commission rechigne à publier un règlement qui codifierait les pratiques imposées par la hiérarchie administrative, parce que ces pratiques, une fois inscrites dans un texte juridique, seraient soumises au contrôle du Tribunal européen et de la Cour de justice, lequel contrôle ne manquerait de faire apparaître leur illégalité. On peut très raisonnablement le supposer. Il serait par ailleurs surréaliste d'imaginer un subordonné engager une instance contre le rejet par son directeur d'un texte au motif qu'il n'est pas rédigé en anglais.

L'article 6 en ne créant pas d'obligation de préciser l'application du règlement N° 1 dans leur règlement intérieur limite ainsi le contrôle juridictionnel et ouvre la porte à des pratiques manifestement contraires aux traités et au règlement linguistique.

D'autres textes sont intervenus qui forment un corps assez conséquent de bases juridiques qui serviront ensuite dans la jurisprudence du Tribunal européen et de la Cour de justice, et qu'il convient d'examiner.

## **La Charte des droits fondamentaux**

La Charte des droits fondamentaux, adoptée le 7 décembre 2000, a affirmé deux principes fondamentaux, dans des termes généraux mais de grande portée.

Tout d'abord dans son article 21, intitulé « Non discrimination », elle déclare qu'« est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »

Et dans l'article 22, intitulé « Diversité culturelle, religieuse et linguistique », elle affirme que « L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique. »

## **Le traité sur l'Union européenne (traité de Lisbonne)**

Le traité de Lisbonne, signé le 30 mars 2010, comporte aussi des dispositions nouvelles qui ont déjà des conséquences linguistiques dont on commence à mesurer toute l'importance.

Deux articles sont à cet égard fondamentaux. Il s'agit des articles 10 et 11.

Dans son troisième alinéa, l'article 10 affirme le droit à la participation des citoyens aux décisions publiques dans ces termes :

3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.

L'article 11, dans ses alinéas 1, 2 et 3, pose un autre principe complémentaire du précédent qui est celui de la transparence.

1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.

2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées.

Il est assez facile de déduire de ces deux principes, principe de participation et principe de transparence, l'obligation de traiter de manière égale toutes les langues officielles dans toutes les procédures qui ont pour objet d'associer les citoyens aux

décisions, en particulier lors des consultations publiques qui ont été mises en place en application de l'article 11 par la Commission.

Il n'y a pas très longtemps lesdites consultations étaient majoritairement faites en anglais, la feuille de route ou appel à consultation étant systématiquement rédigé en anglais. La situation récemment a bougé sous des pressions diverses semble-t-il, en provenance du Parlement, de la Médiatrice et d'organisations privées telles que l'OEP.

## **Le Parlement européen**

Le Parlement européen joue un rôle important en ce qui concerne les droits linguistiques.

Contrairement à la Commission européenne, le Parlement a intégré à son règlement intérieur une dimension linguistique qu'il a développée dans un code de conduite du multilinguisme adopté par le bureau le 17 novembre 2008 et qui prône un « multilinguisme intégral maîtrisé ». Bien sûr, cela n'empêche pas l'anglais de s'imposer dans de nombreuses réunions informelles sans interprétation, mais tout le processus d'élaboration de la législation européenne s'effectue réellement dans une grande diversité de langues. Bien plus, le Parlement a, à maintes reprises, rappelé l'importance du plurilinguisme et dans une résolution datant du 7 juillet 2021 « sur les dialogues citoyens et la participation des citoyens au processus décisionnel de l'Union européenne », il a rappelé avec force, sur la base des articles 10 et 11 du traité de l'UE, le droit qu'ont les citoyens « d'avoir accès à des informations fiables, indépendantes et factuelles sur l'Union européenne, ses politiques et ses processus décisionnels » et que ce droit impliquait la « nécessité de prévoir un accès diversifié à un centre européen commun consacré à l'actualité qui soit neutre et indépendant, ait vocation à informer et soit accessible dans toutes les langues officielles de l'Union ». Il souligne qu'un « véritable dialogue et la participation active et éclairée des citoyens de l'Union au processus décisionnel de l'Union supposent l'absence de barrières linguistiques, et invite donc la Commission à redoubler d'efforts pour communiquer avec les citoyens dans toutes les langues officielles de l'Union et recommande de faire en sorte que tous les sites web de l'Union soient conviviaux et disponibles dans toutes les langues officielles de l'Union ». Il souligne aussi que les « citoyens doivent avoir accès aux mécanismes participatifs dans toutes les langues officielles de l'Union ; rappelle que la barrière linguistique éloigne les institutions européennes des citoyens et empêche le développement d'une démocratie européenne véritablement inclusive ».

Sans prononcer le mot, le Parlement ne peut pas davantage prôner le respect du plurilinguisme qu'il ne le fait.

Ajoutons que la Commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen (CULT) a publié en septembre 2022 une importante étude intitulée "Application du multilinguisme dans la politique de communication de l'Union européenne" (auteurs Carlos Mendez, Michele Gazzola, Laure Clement-Wilz, Vasiliki Triga, Fernando Mendez, Costas Djouvas, Antonis Charamboulos et John Bachtler).

On peut s'étonner que ce document ne soit disponible dans sa version intégrale qu'en anglais et dans sa version résumée qu'en français. Néanmoins, compte tenu de la proximité de la date de parution, on peut espérer que d'autres versions intégrales et résumés seront disponibles rapidement en d'autres langues.

## Le Médiateur européen

Bien que la responsabilité du médiateur n'ait pas le même poids politique que le Parlement, on doit souligner le rôle très protecteur des langues que joue systématiquement le médiateur.

Si l'on va sur le site du médiateur, on constate que dans plus de 500 affaires ont porté sur une question de langue.

Parmi les affaires les plus récentes on notera par exemple la décision relative à l'Agence européenne du médicament. Le plaignant était préoccupé par le fait que la plupart des informations figurant sur le site web de l'Agence européenne des médicaments (EMA) n'étaient disponibles qu'en anglais.

Dans le cadre de l'enquête, la Médiatrice a rappelé à l'EMA ses recommandations servant à guider l'administration de l'Union sur l'emploi des langues officielles de l'UE pour communiquer avec le public.

L'EMA a informé la Médiatrice qu'elle travaillait à l'élaboration d'une politique linguistique et d'une interface multilingue pour son site web.

La Médiatrice a salué l'intention de l'EMA de traiter la question et a clos l'enquête, en lui recommandant de traduire rapidement cet engagement dans les faits. Elle lui a également suggéré, dans l'intervalle, de s'atteler à accroître la visibilité des informations essentielles publiées sur son site web dans toutes les langues officielles de l'UE.

La Médiatrice a entrepris en juillet 2018 une consultation publique sur l'utilisation des langues au sein des institutions, organes et organismes de l'Union européenne, à laquelle l'OEP a répondu. À la suite de son rapport publié en février 2019, la Médiatrice a publié le 2 juillet 2020 des recommandations pratiques servant à guider l'administration de l'UE sur l'emploi des 24 langues officielles de l'UE pour communiquer avec le public. Dans ces recommandations, on retrouve les préconisations évoquées plus haut à propos du rapport de la Commission CULT du Parlement européen publié en septembre 2022. Elles portent essentiellement sur la communication, domaine en dehors du champ du règlement N° 1, preuve que dans ce domaine il faudra probablement en passer par des contraintes légales. Voici le résumé de ces recommandations :

Chaque institution, organe et organisme de l'UE devrait :

1. Établir une politique claire sur l'emploi des langues officielles de l'UE, en précisant les langues à utiliser en fonction de la situation (par exemple, dans les consultations publiques, les procédures administratives, les relations avec la presse ou l'utilisation des réseaux sociaux).
2. Publier cette politique sur son site web dans toutes les langues officielles, sous une forme facilement accessible.



3. Veiller à ce que la politique soit respectée et appliquée de manière cohérente au sein de chaque structure, par exemple en confiant cette tâche à une unité ou à une équipe, en désignant un « responsable linguistique » ou en consacrant une section spéciale dans son rapport annuel.
4. Veiller à ce que toute restriction à l'utilisation des langues officielles soit objective, proportionnée et transparente. Les restrictions linguistiques ne devraient pas être imposées *exclusivement* pour des raisons de coût ou de temps, mais principalement après une évaluation de l'impact et de la pertinence des informations pour des groupes définis de parties prenantes et pour le public.
5. Publier des résumés des questions clés dans toutes les langues officielles ou dans le plus grand nombre possible si des restrictions linguistiques sont appliquées.
6. Rendre disponibles dans toutes les langues officielles les parties de leur site web qui présentent un intérêt particulier pour le public. Cela devrait inclure, au moins, la page d'accueil, les pages donnant des informations sur son rôle et celles sur lesquelles figurent ses coordonnées.
7. Veiller à ce que les citoyens, qui s'adressent à l'administration de l'UE dans la langue officielle de leur choix, reçoivent une réponse dans cette même langue dans un délai raisonnable.
8. Rendre les consultations publiques disponibles dans toutes les langues officielles dès le début du processus de consultation. S'il n'est pas possible de publier tous les documents de consultation dans toutes les langues officielles, indiquer clairement que les contributions sont acceptées dans toutes les langues officielles.
9. Mettre en commun les ressources de traduction, si possible, pour réduire les coûts et faire en sorte que les citoyens reçoivent davantage d'informations dans un plus grand nombre de langues.
10. Utiliser au maximum tous les outils et technologies de traduction disponibles.

On peut évidemment souhaiter que ces recommandations utiles soient respectées dans la durée par les institutions. Mais rien n'est moins sûr et à tout moment, en fonction du climat politique, on peut assister à un retour en force des partisans du tout-anglais.

C'est la raison pour laquelle, lors de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe, la deuxième proposition de l'OEP, relative au règlement N° 1, disait ceci :

Un alinéa supplémentaire 4 bis pourrait être ainsi rédigé :

« En vertu du droit reconnu par l'article 10 du TUE à tout citoyen de participer à la vie démocratique de l'Union, et du principe de transparence qui résulte de l'article 11 du même traité, dans les consultations auxquelles doivent procéder les institutions dans l'exercice de leurs missions décrites aux articles 10 et 11 du TUE, ces dernières sont tenues de respecter l'égalité des langues. Le plurilinguisme est un corollaire des principes de transparence et de participation. »

Un alinéa 4 ter pourrait aussi être ajouté : « Dans leur communication en direction des citoyens européens, les institutions doivent respecter la diversité culturelle et linguistique et pratiquer le plurilinguisme le plus large possible. »

Par ailleurs la rédaction de l'article 6 pourrait être modifiée : « Les institutions déterminent les modalités d'application de ce régime linguistique dans leurs règlements intérieurs. », ce qui rendrait obligatoire l'introduction de clauses linguistiques dans les règlements intérieurs, et étendrait le contrôle du Tribunal européen et de la Cour de Justice.

L'OEP avait également adressé ce texte à la Commission Lequesne qui a jugé prématuré d'envisager une évolution du règlement N° 1. Il est tout à fait clair qu'une modification du règlement N° 1, aussi indispensable que l'on puisse en juger, nécessite une préparation politique, puisque ce règlement doit être adopté à l'unanimité des pays membres.

Il est important de signaler que la Cour de Justice a, en différentes occasions, critiqué la Commission européenne pour le fait de ne pas avoir introduit de dispositions linguistiques dans son règlement intérieur. La Cour s'en est donc tenue dans différentes affaires à une lecture stricte du règlement N° 1, le champ de la communication demeurant cependant non couvert par le règlement N° 1.

Une petite synthèse de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de langues s'impose.

## La Cour de Justice de l'Union européenne

Après des débuts mitigés, la Cour de justice de l'Union européenne tend à jouer un rôle de plus en plus important en matière linguistique.

Le premier arrêt de la CJUE en matière de langue pouvait être inquiétant pour l'avenir de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, dite « loi Toubon ».

Ainsi, dans un arrêt du 12 septembre 2000, la Cour de justice a considéré que

*L'article 14 de la directive 79/112 concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard s'oppose à ce qu'une réglementation nationale impose l'utilisation d'une langue déterminée pour l'étiquetage des denrées alimentaires, sans retenir la possibilité qu'une autre langue facilement comprise par les acheteurs soit utilisée ou que l'information de l'acheteur soit assurée par d'autres mesures. Une telle obligation constituerait une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative des importations, interdite par l'article 30 du Traité.*

En réalité, la loi Toubon ne fait qu'exiger que tout document d'information (étiquetage, présentation, modes d'emploi, etc.) proposé au consommateur français le soit en français, ce qui n'exclut en rien les autres langues. Du point de vue européen, si les documents associés au produit ne comprennent pas la langue française, c'est un droit pour le consommateur d'exiger la version française. Il n'y a donc rien dans le droit européen de la consommation qui contredise la loi Toubon.

Une jurisprudence qui devrait plus particulièrement attirer l'attention concerne le recrutement des fonctionnaires des institutions européennes et plus précisément les avis ou les appels à manifestation d'intérêt publiés par le service commun EPSO. Ces avis et manifestations d'intérêt prévoient que les candidats doivent parler une des 24 langues officielles mais d'une manière générale, pour la communication avec les services et pour le déroulement d'une partie des épreuves, ils prévoient seulement une langue choisie entre l'anglais, le français et l'allemand.

Cette organisation a été critiquée en 2012 par l'Italie, à laquelle se sont jointes la Grèce et la Hongrie, ce qui a donné lieu à un recours et à un arrêt de la CJUE fondateurs d'une jurisprudence protectrice de la diversité linguistique et du plurilinguisme européen. La CJUE a mobilisé essentiellement deux types d'argumentation.

La première concerne l'application des articles 1 à 6 du règlement N° 1 du 15 avril 1958, portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne. Comme on l'a vu précédemment, ce règlement prévoit que « les textes adressés aux institutions par un État membre ou par une personne relevant de la juridiction d'un État membre sont rédigés au choix de l'expéditeur dans l'une des langues officielles. La réponse est rédigée dans la même langue » (article 2). Réciproquement, quand les institutions s'adressent à un État membre ou à une personne relevant de la juridiction d'un État membre les textes sont rédigés dans la langue de cet État (article 3).

Imposer l'une des langues indiquées à des candidats a été jugé comme une violation directe du règlement N° 1.

Des dérogations sont possibles, même sans dispositions précises dans les règlements intérieurs, mais la Cour exige un intérêt légitime et s'avère très regardante sur la qualité des arguments produits.

Le second type de moyen invoqué par la Cour est la violation de l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux, déjà évoquée, et qui reconnaît explicitement le principe du multilinguisme et interdit toute discrimination du fait de la langue. Or, la CJUE a jugé que l'avis de concours incriminé créait une inégalité entre les candidats selon qu'ils maîtrisaient ou ne maîtrisaient pas l'une des trois langues indiquées.

Cette jurisprudence a été l'origine d'autres recours victorieux, notamment de la part de l'Espagne dans un arrêt C-377/16, Royaume d'Espagne contre Parlement européen, du 26 mars 2019. Les argumentations sont les mêmes, mais il est intéressant de signaler que les arrêts ne faisaient qu'annuler une décision mais non les résultats des épreuves de sélection. Les institutions en ont profité pour ne tirer aucune conséquence des arrêts précédents et pour conserver les mauvaises habitudes. Cette constatation a poussé l'avocat général Eleanor Sharpston à réagir avec vigueur, jugeant (observation 164) que « dans une Union de droit, un tel comportement de la part de certaines de ses institutions me semble véritablement scandaleux. Il convient d'y mettre immédiatement un terme. »

Tout récemment le gouvernement français a pris conscience que le fait pour la Commission de mettre le français et l'allemand dans la liste de trois langues dont l'une est obligatoire pour la communication et le déroulement des épreuves de sé-

lection n'était pas une position d'équité, mais plutôt un subterfuge pour imposer l'anglais. Le gouvernement français a donc introduit un recours le 9 septembre 2022 (affaire T-555/22) en vue de faire annuler l'avis de concours général EPSO/AD/400/22, intitulé « administrateurs (AD 7) et experts (AD 9) dans les domaines de l'industrie de la défense et de l'espace », publié le 16 juin 2022 au Journal officiel de l'Union européenne, sur la base d'une argumentation proche de celles des arrêts précédents.

On ne peut donc que saluer les progrès de la jurisprudence de la CJUE, mais il faut reconnaître aussi que des domaines importants de l'action des institutions de l'UE, en particulier le domaine de la communication, restent en dehors du régime linguistique des institutions européennes et échappent donc au contrôle juridictionnel.

À cet égard, il faut savoir que les réglementations européennes, directives ou règlements, sont assimilées à des législations et non à des actes administratifs d'exécution et échappent donc au contrôle du juge européen. Seuls les gouvernements peuvent actionner le contrôle juridictionnel qui est censé assurer la bonne application des traités par les institutions. Ainsi, un particulier ou une association ne peut pas déposer un recours contre une directive ou un règlement européen, pas plus qu'il ne peut attaquer directement une loi nationale devant une juridiction administrative. Ce n'est pas totalement impossible, mais cela ne peut s'effectuer que par le biais de recours ordinaires devant les juridictions nationales en invoquant une exception d'incompatibilité avec la constitution nationale ou avec le droit européen.

C'est une situation qui s'est présentée à propos du règlement européen sur le certificat vaccinal européen. En effet, ce texte comporte dans son dispositif (et non dans l'exposé des motifs), article 3, paragraphe 2, la recommandation suivante : « Les informations contenues dans les certificats sont également présentées sous une forme lisible par l'homme et, au moins, dans la ou les langues officielles de l'État membre de délivrance et en anglais. » C'était la première fois qu'un texte législatif européen accordait un privilège à une langue officielle nommément désignée. Le règlement relatif à la sécurisation des cartes nationales d'identité n'accordait ce privilège que de manière détournée, l'anglais étant désigné par le terme « au moins une autre langue officielle supplémentaire des institutions de l'Union ». Cette formulation ayant été acceptée sans discussion, il était tentant de franchir le pas à l'occasion suivante. Et les fonctionnaires français à Bruxelles n'y ont vu que du feu. Or, on n'imagine pas le gouvernement français tenter une action contre un texte qu'il a lui-même approuvé. En réaction contre une telle défaillance, et l'association GEM+ (pour une gouvernance européenne multilingue) ont préconisé la mise en place d'une veille juridique de façon à détecter suffisamment tôt dans l'élaboration des textes bruxellois, les dispositions de caractère linguistique qui constitueraient ouvertement ou subrepticement, comme c'était le cas à propos du certificat vert européen, une atteinte aux principes du plurilinguisme qui figurent dans les traités. L'OIF, bien avant l'OEP, sur proposition de sa secrétaire générale, Louise Mushikiwabo, avait déjà pris une telle initiative.

## **Y a-t-il nécessité de modifier le règlement N° 1 et une telle modification est-elle opportune ?**

Sur un plan strictement juridique et si nous poursuivons l'idée d'un régime juridique pleinement cohérent tel que l'ont souhaité les États membres dans les traités puis dans le règlement N° 1 adopté à l'unanimité, comme doit l'être toute disposition affectant le régime linguistique, il ne fait pas de doute que le règlement N° 1, dont le contenu, en dehors de la liste des langues officielles et de travail, n'a jamais été modifié depuis l'origine, doit être adapté au nouveau contexte.

D'un point de vue favorable à l'esprit des traités, donc favorable au plurilinguisme, une telle modification qui renforcerait la capacité de contrôle du Tribunal européen et de la Cour de justice, répond à une nécessité évidente.

Quand Ursula von der Leyen évoque le souhait que l'anglais soit définitivement la langue commune des Européens et des institutions européennes, elle exprime un souhait largement réalisé par la contrainte et en marge des traités et donc directement contraires à ceux-ci. La notion de langue commune n'est nulle part mentionnée dans les traités et est ignorée du règlement N° 1 qui ne connaît que les langues officielles et de travail. La notion de « langue de procédure », imaginée par la Commission pour justifier un trilinguisme qui n'existe pas, n'a pas davantage de fondement juridique.

Il est par ailleurs politiquement impératif d'opérer une telle modification afin de consolider, y compris au plan symbolique, le caractère plurilingue de l'Union européenne.

L'opportunité, c'est-à-dire le quand et le comment, relève d'une autre logique.

Il faut partir de la règle de l'unanimité. Cette règle donne en quelque sorte un droit de veto à chaque pays membre.

Tout pays membre qui s'accommode de la situation présente peut ainsi s'opposer à toute proposition de modification du règlement N° 1.

Pour le pays qui fait la proposition et qui se trouve contré par un autre pays, une telle éventualité serait un échec politique auquel il faut réfléchir avant de s'exposer sans utilité.

Autrement dit, aussi souhaitable que soit une évolution du règlement N° 1 afin de renforcer le plurilinguisme de l'Union européenne, avant toute tentative de cette nature, il convient de s'assurer de l'accord de la totalité des partenaires, ce qui dans le contexte actuel de profonde division stratégique de l'Union européenne en ce qui concerne sa perception de ses intérêts fondamentaux, est un idéal quasi impossible à atteindre. La meilleure recommandation que l'on puisse faire serait d'œuvrer pour une unité de vue stratégique qui permettra des choix linguistiques enfin dépourvus d'ambiguïté.



## Le dimensioni culturali e politiche del principio di solidarietà nell'Unione Europea e in Italia durante l'emergenza sanitaria

Francesca Cubeddu

*La crisi economica e sociale innescata dall'emergenza sanitaria da Covid-19 ha colpito fortemente le persone più fragili, soprattutto nella espressione del soddisfacimento dei propri bisogni. Il presente lavoro, definendo il principio di solidarietà, attraverso le dimensioni culturali e politiche e degli indicatori, vuole proporre un'analisi delle misure emanate dallo Stato per comprendere se esse siano congruenti con la definizione del principio di solidarietà e se rispondano al soddisfacimento dei bisogni degli individui così come declinati nella piramide di Maslow (primari, sociali e di autorealizzazione). Si presenta una analisi del principio di solidarietà espresso dall'Unione Europea e dallo Stato italiano durante l'emergenza sanitaria.*

### Introduzione

Il segretario Generale delle Nazioni Unite ha affermato che il Covid-19 può essere paragonato a dei «raggi X che svelano le fratture presenti nel fragile scheletro delle società che abbiamo costruito» (Oxfam 2021: 8). Mettendo, in tal modo, in luce il virus della disuguaglianza che con la sua influenza non ha fatto altro che peggiorare le condizioni di vita (Oxfam, 2021), inoltre, «è vero che galleggiamo tutti sullo stesso mare, ma è altrettanto chiaro che alcuni viaggiano in super yacht mentre altri sono aggrappati a rottami alla deriva» (Oxfam 2021: 8). Una considerazione che permette di comprendere come, anche a livello internazionale sia necessario rispondere agli obiettivi di uno sviluppo sostenibile e di giustizia sociale in un'ottica di principio di solidarietà. La stessa preoccupazione è mossa dalla Banca d'Italia (2021) per la quale la crisi economica innescata dall'emergenza sanitaria ha colpito lavoratori con posizioni precarie e meno protette dal sistema di ammortizzatori sociali comportando così conseguenze negative sulle disuguaglianze. Il rapporto della Banca d'Italia (2021) ha evidenziato come le politiche applicate dal Governo italiano abbiano permesso di poter ridurre nell'immediato molte crisi e di fornire i beni necessari ai soggetti resi fragili ma, allo stesso tempo, anche come l'assenza di una politica a lungo termine incentrata su politiche del lavoro e di assicurazione del benessere lavorativo non sia possibile poter gestire le forti disuguaglianze che sono sempre più in aumento. Sono necessarie dinamiche dello Stato per promuovere l'attivazione del principio



di solidarietà in risposta ai bisogni primari realizzando una progettazione sociale (Rapporto Iris Network 2021). Una progettualità solidale tesa verso piani strategici che puntano al bisogno massimo dell'individuo, l'autonomia e l'autorealizzazione. Le azioni di solidarietà seguono un diritto naturale e giuridico dei soggetti, attraverso politiche nazionali ed europee (Bourgeois 2011) che hanno al centro la promozione del benessere dei soggetti, il soddisfacimento dei bisogni e l'attuazione di politiche. Oxfam Italia (2021) asserisce che nonostante vi siano da parte dello Stato delle politiche sociali con incentivi economici, che hanno permesso di attenuare la crisi e la disuguaglianza, esse però devono essere ancora implementate per poter permettere un benessere del soggetto singolo o collettivo che sia anche in risposta al bisogno di autorealizzazione di ogni individuo. Nel presente lavoro si analizzerà, a livello teorico, il concetto di solidarietà concepito nell'Unione Europea e le azioni proposte durante l'emergenza sanitaria, mentre con una analisi più dettagliata, le misure adottate dallo Stato italiano nel 2021 rispetto al principio di solidarietà e al soddisfacimento dei bisogni della piramide di Maslow (1954).

Nel prosieguo questo contributo, definendo il principio di solidarietà, attraverso delle dimensioni e degli indicatori, proporrà un'analisi delle misure emanate dallo Stato per comprendere se esse siano congruenti con la definizione del principio stesso e se rispondano al soddisfacimento dei bisogni degli individui così come declinati nella piramide di Maslow (1954) in primari, sociali e di autorealizzazione. Un esempio, di espressione culturale oltre che politica, del principio di solidarietà sia nell'Unione Europea sia in Italia.

## 1. Il principio di solidarietà e la piramide dei bisogni di Maslow

La solidarietà è un principio, riconosciuto anche giuridicamente, che determina il sistema sociale e la sua coesione tramite il valore della persona (Beauvais, Jenson 2002) poiché è espressione della «capacità dei membri di una collettività di agire nei confronti di altri come soggetto unitario» (Gallino 2004). Questo principio è declinato nella Costituzione della Repubblica italiana, infatti, l'art. 2 afferma «*La Repubblica riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*». L'art. 2, insieme all'art. 1 (Principio democratico) e all'art. 3 (Principio di eguaglianza), definisce le linee dell'ordinamento della Repubblica italiana: centralità della persona, pluralismo e solidarietà. Lo stesso principio è sancito a livello europeo nel Trattato di Lisbona del 2007 (in vigore dal 2009), che introduce la clausola di solidarietà all'art. 222 con cui si vuole affermare *uno spirito di solidarietà* da parte degli Stati verso i cittadini e gli altri Stati nel prestare soccorso (se necessario) e rispondendo a bisogni espressi non soddisfatti. Praticamente si osserva nei programmi dell'Unione Europea la promozione della solidarietà *politica, economica e sociale*. La solidarietà è un principio universale della cittadinanza (Rodotà 2014), poiché ne garantisce il benessere attraverso un processo di riconoscimento dei diritti sociali dei cittadini.

La solidarietà, essendo un concetto riguardante l'individuo e il suo benessere, sociologicamente è stato affrontato con diverse espressioni e applicazioni (Mangone 2022a). Essa presenta, dunque, molteplici definizioni: dal considerarla un insieme di valori e regole di una determinata società affermati attraverso azioni corresponsabili (Donolo 1997), all'essere una forma di intelligenza sociale (Rosati 2001) con cui si cerca di risolvere i problemi sociali partendo dal concetto di aiuto fraterno verso chi è in difficoltà - parafrasando Max Weber (1968); dall'eliminare la percezione del «tutti contro tutti» (Marx, Engels 1848) attraverso le dinamiche di una *società solidale* (Lassalle 1862) in cui è previsto un benessere comune.

Ciascun essere umano ha diritto di dare un significato alla propria esistenza. Questo diritto impone a tutti un dovere di solidarietà, la quale però non si impone come strumento di integrazione sociale o di pace civile, ma come un mezzo per dare ad ognuno l'autonomia e la sicurezza senza le quali non si può costituirsi in Soggetto. La solidarietà è il contrario dell'assistenzialismo, che mantiene in uno stato di dipendenza e indebolisce la capacità di azione (Touraine 2002: 154).

Il principio di solidarietà agisce, dunque, anche sul bisogno di autorealizzazione oltre che sul benessere sociale, psicologico ed economico (Cobbe 2014). Il processo di autorealizzazione, pertanto, si realizza anche attraverso le politiche di welfare di uno Stato che hanno al centro gli individui con tutte le loro esigenze e caratteristiche (Saraceno 2013). Un benessere salvaguardato dalle istituzioni attraverso le sue politiche, come affermato anche da Touraine (2002). Visione condivisa da Panico (2015) secondo il quale in una società solidale tutti i suoi membri sono aiutati dalle istituzioni. Un meccanismo legato non solo a un processo politico, ma anche a un processo culturale acquisito e definito come elementare per il benessere del sistema sociale.

Si può, pertanto, affermare che il principio di solidarietà può essere definito attraverso le caratteristiche tipiche del welfare, inteso come le politiche attuate in risposta a bisogni emergenti in uno specifico territorio (Paci, Paci, Rossi 2010), fornendo anche un approccio culturale e educativo a tali problematiche. Difatti, le dinamiche di solidarietà, a favore dei soggetti più svantaggiati, sono promosse non da politiche di welfare, ma dalla comunità stessa o da Enti del Terzo settore-ETs (Castel, Duvoux 2012), dimostrazione dell'esigenza di una cultura della solidarietà. In quest'ultima prospettiva, sono diversi gli esempi in Italia soprattutto a seguito della crescita delle difficoltà economiche determinate dall'emergenza sanitaria<sup>1</sup> dovuta alla diffusione del virus SARS-CoV-2. Gli interventi solidali sono azioni il cui intento è rispondere a un bisogno, non solo primario di sopravvivenza ma, anche, sociale (appartenenza, riconoscimento) e di realizzazione del proprio sé (autorealizzazione, autostima). Bisogni presentati nell'omonima piramide di Maslow (1954) e che potrebbero essere sovrapposti ai rimedi sociali realizzati dalle istituzioni, in modo da constatare se le azioni di solidarietà attivate e promosse dallo Stato, si approssimino al soddisfacimento di un bisogno.

<sup>1</sup> Sono un esempio le attività su tutta Italia della Croce Rossa Italiana (Pacchi, Buoni spesa, farmaci, Progetto "All for Health, Health for All" con la Sanofi, sportello sociale, ambulatorio mobile, etc.) o quelle di Caritas in accordo anche con le parrocchie (pacchi alimentari, buoni spesa, farmaci), oppure le attività messe in atto da Fondazioni (per esempio, Fondazione Bulgari, Fondazione Charlemagne, Fondazione Cariplo) o attività di organizzazioni spontanee comunitarie (per esempio, i *Cityangels*).

Nella piramide si osserva un modello motivazionale dello sviluppo umano impostato su una gerarchia di bisogni.

Il principio di solidarietà è applicato nelle politiche di welfare attraverso la creazione di meccanismi e azioni politiche che hanno come scopo centrale il miglioramento delle condizioni dei soggetti più vulnerabili. Un sistema di welfare fondato su azioni di solidarietà ha come obiettivo una costruzione sociale sicura e solida (termine stesso della radice etimologica della parola solidarietà) incentrata sul benessere di ogni singolo individuo: appagamento dei bisogni per un funzionamento eguale del sistema sociale. Già Stuart Mill (1859), infatti, asseriva che lo sviluppo dell'individualità è uno degli elementi essenziali per il raggiungimento del benessere sociale.

Un sistema di welfare orientato alla solidarietà, si concretizza nella realizzazione di servizi e interventi alla persona<sup>2</sup> e con la legge n. 328 del 2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) si delinea un nuovo sistema di protezione sociale, basato su un sistema integrato (Accorinti 2008) rivolto alla realizzazione della persona. Un sistema in cui la solidarietà è riconosciuta come investimento sociale, attraverso la risposta concreta ai bisogni: politiche sanitarie, del lavoro, sociali, abitative e servizi sociali.

I primi anni del ventennio del XXI secolo, sono stati caratterizzati dall'emergenza sanitaria dovuta all'epidemia da Covid-19 che ha comportato l'incremento di vulnerabilità già esistenti e la nascita di nuove fragilità. Anni in cui si è potuta osservare la risposta sia dello Stato sia degli Enti del Terzo settore nel soddisfare i bisogni primari, sociali ma, anche, di realizzazione del proprio sé. Se la solidarietà è l'espressione delle comunità di una società democratica (Caillé 1998), essa è anche la dimostrazione, nell'immediato dei bisogni principali ed essenziali dei soggetti applicando in verticale i diritti politici, economici e sociali dei soggetti. Una solidarietà che, parafrasando la ricerca di Mucchi Faina (2001), ha un effetto a tampone e risolve le esigenze immediate, ma anche una solidarietà a lungo impatto, non immediata.

La solidarietà ha diverse modalità di applicazione (Crespi, Moscovici 2001), la prima immediata che risponde ai bisogni primari (l'effetto tampone), la seconda, non immediata, che si occupa del processo di autorealizzazione del soggetto, poiché nella solidarietà vi è un riconoscimento dei soggetti e della propria identità (Honneth 1993, 2001), oltre che del proprio bisogno. È proprio nel riconoscimento del soggetto con le sue necessità che il principio di solidarietà potrebbe tracciare le basi per la risoluzione dei diversi bisogni primari, sociali e di autorealizzazione, seguendo, anche, una soluzione normativa (Habermas 1992; Turnaturi 2001). Il principio di solidarietà non segue solo l'aspetto volontario, ma quello normativo che riconosce ai cittadini un benessere economico, sociale e politico, definito proprio dai suoi stessi bisogni. Una solidarietà tesa verso la soluzione di un bisogno, che cerca di coinvolgere nella risoluzione la stessa cittadinanza attraverso meccanismi di responsabilità (Jonas 1990) verso

---

<sup>2</sup> I servizi alla persona sono l'insieme delle attività finalizzate alla cura della salute che si realizzano attraverso la messa in opera di interventi di natura sociale, sanitaria e sociosanitaria. Si caratterizzano per il loro contenuto di socialità e di relazionalità che presuppone un'interazione tra chi realizza la prestazione e chi la riceve. Sono erogati in presenza e pongono al centro della loro azione la persona umana (Burgalassi 2007; Toniolo Piva 2011).

il prossimo (Mangone 2005). Comprendere, in questi anni di emergenza sanitaria da Covid-19, quali sono state le azioni di solidarietà attuate in Italia permette di comprendere quali siano stati i bisogni rilevati e sui quali è stata posta una maggiore attenzione.

## 2. La solidarietà nell'Unione Europea durante l'emergenza sanitaria da Covid-19

L'emergenza sanitaria da Covid-19 e l'aggravarsi della crisi economica hanno messo alla prova le politiche di risposta dell'Unione Europea (UE) e le misure di contrasto adottate. Le azioni di solidarietà proposte dall'UE e dai Paesi membri sono state diverse in tutta l'Europa e hanno interessato maggiormente gli aiuti sanitari e gli incentivi economici, come è possibile leggere sui siti ufficiali della Commissione Europea. La solidarietà per l'Unione Europea è un valore base e fondante della Carta dei Diritti Fondamentali (2000), in cui il Capo IV descrive negli stessi articoli (da 27 a 38) che cosa sia solidarietà per l'Unione Europea, declinandola nelle diverse dimensioni sociali: lavoro; famiglia; sicurezza e assistenza sociale; salute; accesso ai servizi; ambiente; consumi). La Commissione Europea nella sua declinazione del Valore di solidarietà esprime un processo culturale alla solidarietà, attraverso una regolamentazione politica dandone dei fondamenti ma anche delle dimensioni nella quale essa di possa esprimere.

La solidarietà è uno dei principi fondamentali presenti nell'Unione Europea, tanto da definire quali siano le azioni e i meccanismi solidali per fronteggiare le crisi e le situazioni di emergenza.

Il Trattato di Lisbona del 2007 (in vigore dal 2009) introduce una esplicita clausola di solidarietà all'art. 222, in cui si delinea uno *spirito di solidarietà* che deve essere attuato dall'Unione Europea e dagli Stati membri, predisponendo mezzi e attività ai fini di prevenire, proteggere e prestare assistenza, in caso di minaccia terroristica, calamità naturale o provocata dall'uomo. Nel 2014 l'UE ha stabilito le norme e le procedure per l'applicazione della clausola di solidarietà, al fine di assicurarsi che tutte le parti interessate collaborino congiuntamente in modo da rispondere rapidamente, efficacemente e coerentemente, nei casi già menzionati. Nel 2002 è stato, inoltre, predisposto un *Fondo di solidarietà* dell'Unione Europea<sup>3</sup>, uno strumento che ha l'obiettivo di finanziare operazioni che coinvolgono le attività della Protezione Civile. Un Fondo che permette all'UE di fornire un efficace sostegno per i danni causati da gravi catastrofi naturali (inondazioni, incendi boschivi, terremoti, tempeste o siccità) o gravi emergenze di sanità pubblica, come le pandemie (es. emergenza sanitaria da Covid-19). Una sovvenzione che serve esclusivamente per fronteggiare i danni non assicurabili riferibili ai primi soccorsi, alle infrastrutture e ai beni culturali. Con la riforma del 2014 gli Stati membri colpiti possono richiedere il versamento di un anticipo del 10% dell'importo totale del contributo finanziario previsto, circoscritto a 30 milioni di euro. Ogni Stato beneficiario è responsabile

<sup>3</sup> Il Fondo è presente nei seguenti riferimenti giuridici: Articolo 175, paragrafo 3, e articolo 212, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e regolamenti (UE) n. 661/2014 e (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio recanti modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio. Per ulteriori informazioni è possibile consultare il link sulle note tematiche sull'UE: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/97/il-fondo-di-solidarieta> (ultima consultazione il 31/05/2023).

dell'utilizzo e delle spese della sovvenzione e deve fornire alla Commissione Europea una relazione precisa di valutazione e analisi dell'uso dei fondi.

Nel 2018 è stato istituito nel Regolamento 2018/1475 del 2 ottobre il *Corpo europeo di solidarietà* (European Solidarity Corps - ESC), un programma dell'Unione europea che propone ai giovani dai 18 ai 30 anni, attività di solidarietà attraverso progetti, nel proprio paese o all'estero, di volontariato, lavoro, tirocini e progetti locali di solidarietà. Il programma prevede attraverso la partecipazione di giovani e di organizzazioni la diffusione della coesione sociale e della democrazia in Europa, al fine di costruire una società inclusiva, aiutando persone vulnerabili e rispondendo ai diversi problemi sociali. Inoltre, gli obiettivi dell'*Agenda 2030 dello Sviluppo Sostenibile* (ONU 2015) prevedono nei loro target i fondamenti del processo di solidarietà. La stessa clausola del Trattato di Lisbona può essere rintracciata negli obiettivi 16 – *Pace, Giustizia e Istituzioni Solide* e 17 – *Partnership per gli obiettivi*.

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha coinvolto attivamente non solo l'Unione Europea ma tutti i suoi Stati membri che hanno collaborato per fornire assistenza e mettere in pratica azioni di solidarietà, seguendo le disposizioni in essere, sopra citate. Nello specifico l'Unione Europea ha messo in opera un approccio operativo alla solidarietà fondato su quattro aspetti principali: solidarietà medica; solidarietà economica; solidarietà dichiarata; solidarietà popolare. La prima forma di solidarietà riguarda la fornitura di dispositivi e materiali medici e di personale, l'accoglienza di pazienti affetti dal virus SARS-CoV2 da altri Stati membri dell'UE; la seconda si riferisce alla risposta alla crisi attraverso sostegni finanziari ed economici per incentivare la ripresa economica; la terza indica le azioni dei leader politici alla solidarietà europea e gli impegni dichiarati; infine la quarta indica le azioni transfrontaliere della società civile e le donazioni private effettuate come aiuti. Approcci che sono visibili nello strumento interattivo dell'*European Solidarity Tracker*<sup>4</sup> che presenta i dati nei quali si illustrano la solidarietà tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. A questi approcci solidaristici si associano le azioni per contrastare direttamente l'Emergenza sanitarie: Misure sanitarie; Misure per le frontiere e la mobilità; Misure economiche; Promuovere la ricerca, anche per un vaccino e Lotta alla disinformazione. Cinque azioni che la Commissione Europea ha definito a marzo 2020 per poter aiutare a contrastare a livello europeo la pandemia da Covid-19 e la sua sindemia (Costa, Marra 2021). Inoltre, l'Unione Europea ha contribuito alla solidarietà mondiale in materia di vaccini, attraverso l'iniziativa *Team Europa*, con la quale si è contribuito attivamente donando ed esportando i vaccini anti Covid-19 nelle zone del mondo, che avevano più difficoltà nel reperirli. Azioni di solidarietà che hanno visto attivamente l'azione da parte della Commissione Europea, dei diversi Stati e, anche, dei singoli cittadini come testimoniato dai racconti raccolti dalla Commissione Europa<sup>5</sup>. I cittadini di diversi Paesi Euro-

<sup>4</sup>European Solidarity Tracker si consulti i seguenti link, dell'Unione Europea: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_it) (Ultima consultazione il 31/05/2023).

<sup>5</sup> Si consultino i siti: <https://www.consilium.europa.eu/it/events/europeans-versus-covid-19/> e <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/european-solidarity-in-action/>, aggiornati al 22/03/2021 nel quale documentano le azioni di solidarietà proposte dalla UE, dagli Stati e dai singoli cittadini (Ultima consultazione il 31/05/2023).



pei hanno messo in atto azioni, che avevano come obiettivo la risoluzione di un bisogno e il sostegno nella situazione emergenziale.

Il programma Corpo europeo di solidarietà ha, invece, promosso per l'emergenza sanitaria azioni specifiche sotto l'hashtag #EUSolidarity! promuovendo azioni di volontariato e piccoli gesti di solidarietà, dall'andare a fare la spesa, cucire mascherine, di creare materiale didattico online per i bambini, donare del tempo alle persone sole. Gesti diffusi nei diversi Paesi membri dall'Unione Europea.

Sono azioni di volontariato promosse a livello politico dalla Commissione Europea che sono poi attuate nei diversi Paesi a seconda della propria legislazione.

### 3. Solidarietà e bisogni nel welfare in Italia durante l'emergenza sanitaria

Nel precedente paragrafo, sono state analizzate le forme di solidarietà nella dimensione culturale e politica dell'unione Europa, per poter analizzare come si esprima la solidarietà nella dimensione culturale e politica in Italia durante l'emergenza sanitaria da Covid-19. Per poter analizzare empiricamente la solidarietà sociale sono state esaminate le azioni realizzate nel 2021, anno vissuto interamente immerso nella situazione di emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del virus SARS-CoV-2, dallo Stato italiano (attraverso azioni e politiche). L'intento è quello di osservare se tali interventi siano in grado di rispondere ai bisogni del soggetto e se espletino, in particolare, quello di autorealizzazione.

Sono state prese in esame le misure adottate dallo Stato nel corso del 2021 etichettate con la sequenza numerica I-XXI (Tab. 1), rispettando l'ordine di comparizione sul sito web di riferimento<sup>6</sup>. Le politiche statali sono state identificate come le politiche sociali emanate da Governo e presentate nel sito della Camera dei Deputati sino al 31 dicembre 2021.

L'analisi prevede l'identificazione di alcune dimensioni prendendo in considerazione due obiettivi dell'*Agenda 2030 dello Sviluppo Sostenibile* (ONU 2015), in particolare il *Goal1 - Sconfiggere la Povertà* e il *Goal10 - Ridurre le diseguaglianze*: due obiettivi che cercano di rispondere ai bisogni dei soggetti attraverso il principio di uguaglianza, equità, coesione sociale e realizzazione. Entrambi costituiscono di fatto gli obiettivi su cui si sono fondate sia le azioni sia le politiche sociali dello Stato italiano. Nello specifico, le dimensioni identificate sono: 1) *Sociale (con Inclusione sociale)*; 2) *Salute*; 3) *Educazione e Formazione*; 4) *Lavoro ed Economica*; e, infine, 5) *Parità di Genere*. Dimensioni che inglobano in sé il soddisfacimento di tutti i bisogni compresa l'autorealizzazione dei soggetti all'interno del sistema sociale, attraverso il benessere sociale, economico e politico. Individuate le dimensioni, sono stati definiti degli indicatori (in numero differente per le cinque dimensioni) per semplificare l'analisi. Successivamente, è stata costruita una check-list (Tab. 2) suddivisa per le cinque dimensioni e sulla base degli indicatori formulati che, a loro volta, sono stati trasformati in domanda per ottenere una risposta dicotomica Sì/No (corrispondente a punteggio 1/0) con cui si declina la presenza e l'assenza dell'azione o della politica rilevata dall'indicatore.

<sup>6</sup> Il sito di riferimento è quello della Camera dei Deputati: <https://temi.camera.it/leg18/temi/politiche-sociali-per-fronteggiare-l-emergenza-coronavirus.html> (ultima consultazione il 20/01/2022).



**Tab. 1. Azioni e Politiche sociali dello Stato italiano – sino a Dicembre 2021**

<b>Politiche sociali Stato italiano</b>
I. REM (reddito di Emergenza)
II. Incremento del Fondo per le non autosufficienze e del Fondo Dopo di noi
III. Incremento del Fondo politiche per la famiglia
IV. Centri estivi, servizi socioeducativi e centri con funzione educativa e ricreativa
V. Bonus baby-sitting per lavoratori autonomi nelle regioni caratterizzate da un livello di rischio epidemiologico alto
VI. Ludiche per l'empowerment dell'infanzia e dell'adolescenza - "EduCare"
VII. Povertà educativa
VIII. Centri diurni semiresidenziali
IX. Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità
X. Misure di sostegno per l'approvvigionamento del materiale necessario per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 da parte delle strutture private accreditate
XI. Servizi Sociali
XII. Misure a sostegno del Terzo Settore nel periodo emergenziale da COVID-19
XIII. Utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il contrasto all'emergenza Covid-19
XIV. Reimpiego della "Quota servizi" del Fondo povertà
XV. Erogazioni liberali
XVI. Misure di solidarietà alimentare
XVII. Impiego degli operatori volontari del servizio civile universale nell'ambito dell'emergenza coronavirus
XVIII. Misure di conciliazione vita-lavoro
XIX. Welfare di Comunità
XX. Istituti pubblici di Assistenza e beneficenza (IPAB)
XXI. Reclutamento Assistenti Sociali

Fonte: Sito della Camera dei Deputati

L'ipotesi che, dunque, si vuole verificare è se la solidarietà sociale si esprima con il soddisfacimento dei bisogni del soggetto, da quelli primari a quelli di realizzazione del sé (Maslow 1954). Com'è noto, i primi sono i bisogni necessari e di cui il soggetto ha necessità per la sopravvivenza, mentre la realizzazione del sé rappresenta il bisogno massimo di ogni individuo, si esprime attraverso il soddisfacimento delle attitudini e aspettative di ogni soggetto. Il soddisfacimento di tali bisogni dipenderà dalle necessità e dalle risorse disponibili. Nella piramide di Maslow, si osserva la suddivisione dei diversi bisogni dell'uomo: *primari*; *sociali* e di *autorealizzazione* (realizzazione del proprio sé). La piramide permette, in rapporto agli indicatori, di comprendere se e come le azioni di solidarietà proposte in Italia nel 2021 hanno risposto ai bisogni individuali e sociali. Sulla base di tali osservazioni, nell'analisi si è corrisposto a ciascun indicatore un bisogno della piramide di Maslow (la corrispondenza tra bisogno e indicatore è stata associata in base al riscontro della descrizione del bisogno con l'indicatore).

Le misure sono state analizzate attraverso la check-list considerando solo i punteggi positivi ossia, la presenza dell'indicatore, infatti, alla fine della verifica, si è conferito un punteggio nel range 0-26 corrispondente al minimo e al massimo punteggio ottenuto in base alla presenza/assenza dell'indicatore per ogni singola azione o politica esaminata. Nell'ultima colonna della Tab. 2 sono riportate (secondo la classificazione assegnata) le misure che hanno riportato una risposta positiva (presenza).

**Tab. 2. Check-list sulle Azioni e le Politiche sociali emanate dallo Stato**

	Check-list	Corrispondenza	Risultati positivi
	Azioni di Solidarietà	Bisogno di Maslow	Politiche Sociali dello Stato
<i>Sociale (Inclusione sociale)</i>	Prevede l'accesso ai servizi?	1. Primario	II; III; IV; V; VI; VII; VIII; IX; XI; XIV; XVI; XVIII.
	Favorisce le dinamiche relazionali fra tutti i membri della comunità e l'inclusione sociale?	2. Sociale	III; IV; V; VI; VII; VIII; XI; XIII; XIV; XVIII; XIX.
	Si impegna nel supporto dell'inserimento o aiuto dell'individuo in condizione di esclusione sociale e nell'accesso alla casa?	1. Primario	II; VIII; XI; XIII; XIV; XVI; XIX.
	Si impegna alla creazione di incontri di relazione con le altre culture o all'integrazione dei migranti?	2. Sociale	IV; VI; VII; VIII; XI; XIII.
	Prevede dinamiche di coesione sociale e di un investimento sociale delle periferie?	2. Sociale 3. Autorealizzazione	VI; VII.
	Prevede la realizzazione dell'Innovazione sociale?	2. Sociale	IV; VII; XIII; XVIII.
	È intergenerazionale?	3. Autorealizzazione	I; II; VI; VIII; IX; XI; XIV; XVI; XVIII; XIX.
	È rivolto alle persone per la loro agency ed empowerment?	3. Autorealizzazione	II; III; IV; V; VI; VII; VIII; XI; XIII; XVII.
<i>Salute</i>	È rivolto ad una tutela e salvaguardia della salute? (accesso ai servizi, cure di base, assistenza di lunga durata, etc.)	1. Primario	II; VIII; IX; X; XI; XIII; XV; XVII; XIX.
	Sostiene nell'acquisto di farmaci, protesi e dispositivi medici?	1. Primario	VIII; X; XI; XIII.
	Prevede una pratica sportiva intergenerazionale?	3. Autorealizzazione	VIII.
<i>Educazione e Formazione</i>	È rivolto alla conoscenza e allo sviluppo della lingua italiana?	2. Sociale 3. Autorealizzazione	IV; VI; VII; VIII; XI.
	Prevede la possibilità di aumento del livello di istruzione?	3. Autorealizzazione	III; IV; VI; VII; VIII; XI.
	Prevede il conseguimento di un titolo di studio?	3. Autorealizzazione	III; IV; VI; VII; VIII; XI.
	È diretto alla conoscenza di una lingua straniera?	3. Autorealizzazione	
	Sostiene l'accesso alle risorse elettroniche e alla rete internet?	2. Sociale	III; IV; VI; VII; VIII; XI.
	Sostiene l'accesso alle risorse culturali, musei, cinema a tutti i soggetti?	3. Autorealizzazione	III; IV; VI; VII; VIII.
	È diretto a corsi di formazione per l'inserimento lavorativo?	3. Autorealizzazione	III; IX; X.
<i>Lavoro ed Economica</i>	Assicura un inserimento lavorativo?	3. Autorealizzazione	V; IX; X; XVII; XVIII; XIX; XXI.
	Fornisce gli strumenti anche alle donne per l'attivazione di una propria attività imprenditoriale?	3. Autorealizzazione	IX; XVIII.
	Prevede incentivi economici?	1. Primario	I; IX; X; XII; XIV; XV; XVI; XVIII.
	Assicura l'acquisizione di un reddito?	3. Autorealizzazione	I; XIV; XVI; XVIII; XIX; XXI.
<i>Parità di Genere</i>	È rivolto ad entrambi i sessi?	2. Sociale	I; II; III; IV; V; VI; VII; VIII; IX; X; XI; XIII; XIV; XVI; XVII; XVIII; XIX; XXI.
	Punta a una inclusione attiva di tutti i soggetti senza nessuna esclusione?	3. Autorealizzazione	I; III; IV; V; VI; VII; VIII; XI; XIII; XIV; XVI; XVII; XVIII; XIX.
	Incentiva la diversità, la parità e il rispetto dell'altro?	3. Autorealizzazione	IV; VI; VII; VIII; XI; XIII; XVII.
	È rivolto al contrasto della violenza sul genere?	1. Primario	XI; XIII; XVIII.

Fonte: Elaborazione dell'autore

Con i punteggi, è stato costruito un grafico di distribuzione (Graf. 1) che mostra, in maniera inequivocabile, il fatto che nessuna misura analizzata abbia raggiunto il punteggio massimo definito (26). I massimi punteggi raggiunti dalle azioni emanate dallo Stato sono 17 per *Centri diurni semiresidenziali* (VIII) e 15 per *Servizi Sociali* (XI).

Graf. 1. Distribuzione delle politiche sociali (I-XXI) – Raggiungimento dei Bisogni



Fonte: realizzato da elaborazione dati dell'autore

Per confrontare i punteggi in rapporto ai bisogni di Maslow espressi nella piramide, si sono associati i bisogni agli indicatori suddivisi per dimensioni, ogni bisogno è stato poi rappresentato con la somma dei punteggi emersi nella *check-list* (Tab. 3).

Da una prima analisi dei punteggi<sup>7</sup>, emerge che le azioni politiche rispondono in misura maggiore a un bisogno di autorealizzazione con un punteggio totale di 85 (elaborato dalla sommatoria degli indicatori delineati nella *check-list* e suddivisi per dimensione), segue il bisogno sociale con 52 e, infine, quello primario con 43 punti.

Analizzando la Tab. 3 emerge che, la maggioranza delle misure, soddisfacenti il bisogno di autorealizzazione, sono destinati all'inclusione intergenerazionale in tre dimensioni: sociale, salute e parità di genere. Il bisogno sociale, declinato come inclusione e coesione sociale, è anch'esso centrale nelle azioni del governo, anche perché l'inclusione sociale e la coesione sono cardini della costruzione del sistema sociale e nelle dinamiche relazionali alla base dell'appartenenza in una comunità.

Si potrebbe riflettere sulla constatazione, che dai punteggi emersi, le azioni del Governo abbiano puntato verso il soddisfacimento sia dei bisogni sociali sia di quelli di autorealizzazione, per una ripresa sociale durante l'emergenza sanitaria. Sicuramente i bisogni primari sono stati quelli che hanno avuto un incremento di richiesta nel momento immediato della emergenza e ciò è confermato dal tipo di misura orientate alla risposta sociale e sanitaria.

<sup>7</sup> I punteggi sono stati ottenuti dal conteggio della presenza dei risultati positivi (presenza delle Politiche Sociali dello Stato) nei diversi indicatori e poi sommati insieme rispettivamente per il gruppo di bisogno di Maslow di appartenenza (Primario, Sociale e autorealizzazione). Nei casi in cui l'indicatore corrispondesse a più di un bisogno (es. sociale e autorealizzazione) è stato calcolato il valore dei punteggi positivi in entrambi i bisogni. Tale scelta per non dover in autonomia suddividere i punteggi, ma sono stati considerati come un indicatore presente in entrambi i bisogni e in entrambe le categorie.

Tab. 3. Bisogni di Maslow declinati per dimensioni e indicatori

Bisogno di Maslow	Dimensioni e Indicatori	Punteggio
1. Primario	<b>Sociale</b> - Prevede l'accesso ai servizi? - Si impegna nel supporto dell'inserimento o aiuto dell'individuo nell'accesso alla casa?	19
	<b>Salute</b> - È rivolto ad una tutela e salvaguardia della salute? (accesso ai servizi, cure di base, assistenza di lunga durata, etc.) - Sostiene nell'acquisto di farmaci, protesi e dispositivi medici? Prevede l'accesso a tutti i servizi sanitari?	13
	<b>Lavorativo ed economico</b> - Prevede incentivi economici?	8
	<b>Parità di genere</b> - È rivolto al contrasto della violenza sul genere?	3
		<b>Totale 43</b>
2. Sociale	<b>Sociale</b> - Favorisce le dinamiche relazionali fra tutti i membri della comunità e l'inclusione sociale? - Si impegna alla creazione di incontri di relazione con le altre culture o all'integrazione dei migranti? - Favorisce dinamiche di coesione sociale nelle periferie? - Prevede la realizzazione dell'Innovazione sociale?	23
	<b>Educativa e formazione</b> - È rivolto alla conoscenza e allo sviluppo della lingua italiana? - Sostiene l'accesso alle risorse elettroniche e alla rete internet?	12
	<b>Parità di genere</b> - È rivolto ad entrambi i sessi?	18
		<b>Totale 52</b>
3. Autorealizzazione	<b>Sociale</b> - Prevede dinamiche di coesione sociale e di un investimento sociale delle periferie? - È intergenerazionale? - È rivolto alle persone per la loro agency ed empowerment?	22
	<b>Salute</b> - Prevede una pratica sportiva intergenerazionale	1
	<b>Educativa e formazione</b> - È rivolto alla conoscenza e sviluppo della lingua italiana? - Prevede la possibilità di aumento del livello di istruzione? - Prevede il conseguimento di un titolo di studio? - È diretto alla conoscenza di una lingua straniera? - Sostiene l'accesso alle risorse culturali, musei, cinema a tutti i soggetti? - È diretto a corsi di formazione per l'inserimento lavorativo?	26
	<b>Lavorativo ed economico</b> - Assicura un inserimento lavorativo? - Fornisce gli strumenti anche alle donne per l'attivazione di una propria attività imprenditoriale? - Assicura l'acquisizione di un reddito?	15
	<b>Parità di genere</b> - Punta a una inclusione attiva di tutti i soggetti senza nessuna esclusione? - Incentiva la diversità, la parità e il rispetto dell'altro?	21
	<b>Totale 85</b>	



In linea con il raggiungimento degli obiettivi ONU dello sviluppo sostenibile (ONU 2015) i progetti presentati dallo Stato devono tenere in considerazione la salute, la formazione, l'inclusione sociale e la parità di genere. In modo da poter garantire non solo il raggiungimento degli obiettivi ma garantire un benessere presente e futuro, migliorando la condizione di vita. Molte delle misure proposte dallo Stato rivelano la necessità di un mutamento sociale e la ricerca di un benessere economico, sociale, fisico e psichico. Un'analisi che mostra quanto la solidarietà sociale sia un valore che deve essere riconosciuto a livello politico ma soprattutto a livello culturale, poiché attraverso un processo di mutamento culturale è possibile poter mutare la percezione sociale e le conseguenti azioni. Queste ultime, mirate al benessere sociale e al soddisfacimento dei bisogni sociali, elementi cardini nelle azioni solidali.

## Conclusioni

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha portato a vivere una grande crisi che ha ampliato fortemente le condizioni di disuguaglianza, creato nuove povertà e consolidato altre (Gori 2020; Cubeddu 2021). Non solo una povertà economica ma, anche, sociale e psicologica. In Italia sono sempre di più, come testimoniato anche dall'Istat, i soggetti che vivono una condizione di povertà ed emarginazione sociale. Questo contributo ha provato ad analizzare il principio di solidarietà in risposta ai bisogni dei soggetti, rapportati alla piramide di Maslow, nel periodo di emergenza sanitaria, identificandone le dimensioni e gli indicatori, sulle misure adottate dallo Stato. Per l'analisi sono usati indicatori che definiscono il concetto di solidarietà come diritto politico, economico e sociale.

Le misure adottate dall'Unione Europea mostrano come vi sia da parte della politica europea e, pertanto, della stessa Commissione europea, un interesse nel promuovere una cultura della solidarietà attraverso azioni solidaristiche anche con la costituzione di un Corpo di solidarietà formato da giovani dai 18 ai 30 anni, in modo da costruire una educazione alla solidarietà. Un approccio di solidarietà promosso dall'alto attraverso anche l'applicazione del meccanismo di sussidiarietà nelle politiche di welfare (Mangone 2022a). Le azioni della Unione Europea hanno seguito un approccio di solidarietà globale (Mangone 2022b, Žižek 2020) favorendo una partecipazione attiva delle parti sociali.

Una partecipazione attiva dei diversi attori sociali nella quale si riscontra una cultura politica come *praxis* (Arendt 1958) che si vuole diffondere e comunicare.

L'ipotesi del lavoro presentata è che il raggiungimento del principio di solidarietà si esprima con il soddisfacimento dei bisogni del soggetto, da quelli primari a quelli di autorealizzazione (Maslow 1954). La solidarietà è un principio cardine che riconosce il valore di ogni individuo nell'espressione della sua realizzazione e nella uguaglianza di tale traguardo (Zoll 2003). Come afferma Bauman (2013) siamo portati a pensare socialmente che il benessere di tutti non sia possibile e che solo pochi abbiano a disposizione i mezzi per poterlo raggiungere, in realtà, le politiche di welfare rappresentano il cardine per il raggiungimento sociale e individuale del benessere. Le

politiche italiane di welfare espresse nelle misure analizzate possono comportare un mutamento sociale e innescare nei soggetti un cambiamento.

Delle misure esaminate si è cercato di comprendere se proprio in questo periodo di emergenza sanitaria da Covid-19 il principio di solidarietà potesse essere espresso nella soddisfazione del bisogno dei soggetti e, soprattutto, in quello di autorealizzazione. Dall'analisi del caso italiano presentato emerge che le politiche sociali che cercano di risolvere una condizione di emergenza, si focalizzano nella soluzione dei bisogni primari immediati, mentre tutte le altre misure si focalizzano sul soddisfacimento, in modo trasversale, di tutte le altre forme di problematiche. Nella visione di politica sociale è necessario un welfare che sia teso alla incentivazione di politiche di investimento sociale (Ascoli, Anci, Sgritta 2015), che sono in linea con il principio di solidarietà: educative; transizione scuola-lavoro; cura e lavoro; inclusione sociale (immigrazione, disabilità, genere); politiche abitative; riduzione delle disuguaglianze e povertà; politiche di cambiamento (Ranci, Paolini 2015).

La solidarietà si applica in differenti modi che si osservano nelle misure che sono messe in atto per rispondere alle problematiche sociali. Effettivamente, come osservato dalla somma dei punteggi nessuna misura predispone la risoluzione a tutti i bisogni sociali. Sarebbe, pertanto, utile una progettazione degli interventi, anche in base agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 (ONU 2015), incentrata sui bisogni sociali e la loro realizzazione. Durante l'emergenza sanitaria, come si è constatato sono aumentati gli incentivi economici, le misure sociali, sanitarie, educative per la maggioranza a breve termine, ma soprattutto che non seguono un principio di solidarietà reale e a lungo termine, ma solo imminente ed emergenziale. I sistemi di solidarietà che predispongono una progettazione sociale sono incentrati verso un cambiamento sociale teso al benessere di tutti i soggetti attraverso l'applicazione di sistemi egualitari che permettono a tutti i soggetti di raggiungere le proprie soddisfazioni (Ranci, Paolini 2015) e la propria autorealizzazione. Le azioni espresse dall'Unione Europea pongono in essere l'esigenza di diffondere una cultura e una politica della solidarietà promuovendo azioni tese agli obiettivi dell'agenda ONU, all'inclusione sociale e allo sviluppo del benessere sociale. Inoltre, l'Unione Europea ha predisposto nel 2020 il *NextGenerationEU (NGEU)*, un pacchetto di misure finanziato dall'Unione Europea agli Stati membri per venire fuori dalla emergenza sanitaria da Covid-19 e per trasformare le economie e le società rendendole più solide e rigeneratrice anche sul piano ecologico, digitale e culturale (European Union 2021). Uno strumento temporaneo che l'UE ha pensato come stimolo di ricostruzione dell'Europa dopo la pandemia di COVID-19 e la sua sindemia. Il valore totale previsto stanziato è di 750 miliardi di euro per la ripresa europea e all'Italia sono stati assegnati 191,5 miliardi, da impiegare nel periodo 2021-2026, il cui uso e investimento è delineato nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*<sup>8</sup> (PNRR - *National Recovery and Resilience Plan o Recovery Plan*), un programma in cui sono delineati nello specifico le riforme e il piano di investimenti per la ripresa economica dell'Italia. Il PNRR si articola in sei Missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrut-

<sup>8</sup> Consultabile al link: [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf) (Ultima consultazione il 04/06/2023).



ture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Il Piano deve anche soddisfare, in base ai parametri europei, quote di progetti "verdi" e digitali. L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Tali misure messe in atto dall'Unione Europea per la prima volta possono essere prese, in conclusione, come un successivo piano di solidarietà attivato per tutti i Paesi membri. Nello specifico, in relazione con l'Italia si osserva come tali misure siano necessarie per il funzionamento del Paese e per la sua ripresa, date le difficoltà e la crisi subentrate dalla emergenza sanitaria. Un gesto solidale da parte dell'Unione Europea che ha spinto la stessa politica italiana a adottare misure che abbiano come obiettivo il raggiungimento degli Obiettivi dell'Agenda ONU, ma anche il soddisfacimento dei bisogni e il raggiungimento del benessere dei soggetti.

Le azioni politiche seguono l'esigenza di una cultura della solidarietà che possa promuovere azioni tese al benessere sociale.

## Bibliografia

- Accorinti Marco (2008). *Terzo settore e welfare locale*. Roma: Carocci.
- Arendt Hannah (1958). *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ascoli Ugo, Ranci Costanzo, Sgritta Giovanni Battista (2015). *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*. Bologna: il Mulino.
- Banca d'Italia (2021). *The impact of the COVID-19 shock on labour income inequality: Evidence from Italy*. Roma: Banca d'Italia.
- Bauman Zygmunt (2013). *La ricchezza di pochi avvantaggia tutti (Falso!)*. Roma-Bari: Laterza.
- Beauvais Caroline, Jenson Jane (2002). *Social Cohesion: Updating the State of Research Ottawa*. Canadian: Policy Research Network.
- Bourgeois Leon (2011). *La costruzione della solidarietà. Società e relazioni internazionali*. Roma: Rubbettino.
- Burgalassi Marco (2007). *Il welfare dei servizi alla persona in Italia*. Milano : FrancoAngeli.
- Caillé Alain (1998). *Il terzo paradigma. Per un'antropologia filosofica del dono*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Castel Robert, Duvoux Nicolas (2012). *L'avenir de la solidarité*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Cobbe Luca (2014). "Solidarietà in movimento. Politica, sociologia e diritto tra welfare e globalizzazione". *Scienza e Politica*, vol. XXVI, 51, 3-16.
- Commissione Europea (2000). *Carta dei Diritti Fondamentali*. UE: Gazzetta ufficiale delle Comunità europee: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf).
- Costa Giuseppe, Marra Michele (2021). "Una pandemia disuguale (ma non troppo): perché e cosa si può fare". *La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, 2, 61-79.
- Crespi Franco, Moscovici Serge (eds) (2001). *Solidarietà in questione. Contributi teorici e analisi empiriche*. Roma: Meltemi.
- Cubeddu Francesca (2021). "Welfare abitativo e sociale per fronteggiare la povertà urbana aggravata dall'emergenza sanitaria". *Sicurezza e scienze sociali*, IX, 1, 67-90.
- Donolo Carlo (1997). *L'intelligenza delle istituzioni*. Milano: Feltrinelli.
- European Union (2021). *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gallino Luciano (2004). *Dizionario di Sociologia*. Torino: UTET.
- Gori Cristiano (2020). *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social card al Covid-19*. Roma-Bari: Laterza.
- Habermas Jürgen (1992). *Habermas: Autonomy and Solidarity*. London-New York: Verso Book.
- Honneth Axel (1993). *Riconoscimento e disprezzo. Sui fondamentali di un'etica post-tradizionale*. Messina: Rubbettino.
- Honneth Axel (2001). *Lotte per il riconoscimento*. Napoli: Il Saggiatore.
- Iris Network (2021). *L'Impresa Sociale in Italia Identità, ruoli e resilienza. IV Rapporto*, Iris Network: Iris Network.
- Jonas Hans (1990). *Il principio responsabilità*. Torino: Einaudi.

- Lassalle Ferdinand (1862). *Sulla natura delle costituzioni*. Milano: Ambrosiana.
- Mangone Emiliana (2005). *Operatori sociali tra innovazione rassegnazione. La riforma dell'assistenza pubblica a Salerno*. Milano: FrancoAngeli.
- Mangone Emiliana (2022a). *La solidarietà sociale*. Milano: Mondadori.
- Mangone Emiliana (2022b). "Per la nuova ideologia della "solidarietà globale"". *indiscipline. Rivista di Scienze Sociali*, 2, 1, 33-42.
- Marx Karl, Engels Friedrich (1848). *Manifest der Kommunistischen Partei*. London: J.E. Burghard.
- Maslow Abraham Harold (1954). *Motivation and personality*. New York: Harpers.
- Mill Stuart (1859). *On Liberty*. London: Johns W., Parker and Son, Westrand.
- Mucchi Faina Angelica (2001). "Verso una definizione psico-sociale della solidarietà". In: Crespi Franco, Moscovici Serge (eds). *Solidarietà in questione. Contributi teorici e analisi empiriche*. Roma: Meltemi, 82-98.
- ONU (2015). *Assemblea Generale. Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015*. Onu: A/RES/70/1.
- Oxfam (2021). *Il virus della Disuguaglianza. Un'economia equa, giusta e sostenibile per ricucire un mondo lacerato dal Coronavirus*. Oxfam GB: Oxfam International.
- Oxfam Italia (2021). *Disugualità 2021*. Italia: Oxfam.
- Paci Andrea, Paci Giovanni, Rossi Giacomo (2010). "Modificazione dei bisogni sociali e domanda di welfare. La via della sussidiarietà". *Economia dei Servizi*, 1, 103-114.
- Panico Antonio (2015). *Coesione, integrazione, inclusione. La solidarietà nel pensiero sociologico*. Roma: Carocci.
- Ranci Costanzo, Paolini Emmanuele (2015). *Le politiche di Welfare*. Bologna: il Mulino.
- Rodotà Stefano (2014). *Solidarietà. Un'utopia necessaria*. Roma-Bari: Editori Laterza.
- Rosati Massimo (2001). "La solidarietà nelle società complesse". In: Crespi Franco, Moscovici Serge (eds). *Solidarietà in questione*. Roma: Meltemi, 16-82.
- Saraceno Chiara (2013). "Three Concurrent Crises in Welfare State in an Increasingly Asymmetrical European Union". *Stato e mercato*, 3, 339-358.
- Toniolo Piva Paola (2011). *I servizi alla persona*. Roma: Carocci.
- Touraine Alain (2002). *Libertà, uguaglianza, diversità*. Milano: il Saggiatore.
- Turnaturi Gabriella (2001). "Le nuove basi della solidarietà: amor proprio e stima di sé". In: Crespi Franco, Moscovici Serge (eds). *Solidarietà in questione. Contributi teorici e analisi empiriche*. Roma: Meltemi.
- Weber Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Žižek Slavoj (2020). *Virus. Catastrofe e solidarietà*. Milano: Ponte alle Grazie.
- Zoll Rainer (2003). *La solidarietà. Uguaglianza e differenza*. Bologna: il Mulino.



---

**Quando le carte aiutano a perdersi.  
Una sistemazione interpretativa e alcune precisazioni storico-  
cartografiche sulla questione del confine sul Monte Bianco\***

Lorenzo Vai

“Attraversiamo allora un piano di neve leggermente inclinato e costeggiamo un immenso crepaccio che ci sbarra la via. Ne abbiamo appena fatto il giro che un grido d’ammirazione balza da’ nostri petti. A dritta il Piemonte e le pianure della Lombardia stanno ai nostri piedi; a mancina le Alpi Pennine e l’Oberland incoronati di rizzano le loro vette incomparabili. Solo il monte Rosa ed il Cervino ci avanzano, ma li avanzaeremo noi alla nostra volta. Questa riflessione ci riconduce allo scopo della nostra spedizione. Giriamo gli sguardi verso il monte Bianco e rimaniamo stupefatti.

– ‘Dio, quant’è ancora lontano!’ esclama Levesque.  
– ‘Ed alto!’ aggiungo io.  
Era in fatti cosa disperante.”

## 1. Introduzione

Da quasi 160 anni esiste tra Italia e Francia una differente interpretazione del confine di Stato nei pressi del Massiccio del Monte Bianco. Storicamente, la controversia riguarda la vetta della montagna più alta d’Europa, che la Francia considera interamente sotto la propria sovranità, mentre l’Italia sostiene che sia condivisa. Nel tempo, le divergenze circa il tracciato del confine si sono estese ad altre due aree del massiccio: il Dôme du Gôuter e il Colle del Gigante, per un totale di circa 820.000 mq. di territorio conteso.

---

Lorenzo Vai, Università La Sapienza di Roma e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, [lorenzo.vai@uniroma1.it](mailto:lorenzo.vai@uniroma1.it)

\* Le opinioni espresse dall’autore sono personali, e non rappresentano necessariamente quelle delle istituzioni di appartenenza. L’autore desidera ringraziare Laura Aliprandi e omaggiare la memoria di Giorgio Aliprandi per i loro fondamentali studi, e per l’iniziale sostegno da essi offerto alla presente ricerca. Inoltre, si desidera ringraziare il personale dell’Istituto Geografico Militare, dell’Archivio di Stato di Torino e dell’Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il confronto e l’assistenza ricevuti.

<sup>1</sup> Il passaggio è tratto da “Un’ascensione al Monte Bianco” di Jules Verne (1874: 19).

Nonostante la sua antica origine, la questione è rimasta silente per buona parte del '900, senza mai sfociare in un aperto contenzioso internazionale, con relativi interventi politico-diplomatici da parte di uno dei due Stati. Fino agli anni '80 del secolo scorso, le sporadiche lamentele da parte italiana verso la cartografia francese – ritenuta colpevole di annettere parte del versante italiano del Monte Bianco, compresa la sommità – sono state perlopiù avanzate da alpinisti e geografi, indispettiti dalle pretese francesi. La controversia ha in seguito assunto un tenore ufficiale all'interno della Commissione mista italo-francese per la manutenzione dei termini e della linea di confine, un organo creato nel 1983 con funzioni esclusivamente tecniche. Il 20 aprile 1988, la Commissione riunitasi per la prima volta a Nizza riconosceva difatti l'esistenza di alcune differenze nei tracciati confinari riportati sulle rispettive cartografie ufficiali, dando l'avvio ad un dialogo tra Italia e Francia teso a trovare una soluzione condivisa.

Negli anni seguenti, in Italia il problema acquistava una ciclica attenzione politica declinata in: quattro interrogazioni parlamentari, nel 1996, 1999, 2019 e 2020, nelle quali si chiedevano al Governo in carica chiarimenti sulla disputa e aggiornamenti sullo stato delle iniziative poste in essere per porre fine al contenzioso<sup>2</sup>; un'interrogazione indirizzata alla Commissione europea dall'allora Presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani, con la quale si chiedeva all'istituzione dell'Ue un intervento di mediazione tra i due Stati membri (Tajani 2020); alcune proteste nei pressi e sul Monte Bianco organizzate da attivisti politici appartenenti alla Lega Nord e CasaPound ("CasaPound su Monte Bianco per rivendicare confini 'scippati'" 2020). A tutto ciò, non è poi mancata una puntuale copertura mediatica. La stampa ha cercato di ricostruire più volte la questione, non rifuggendo talvolta da toni enfatici che ne drammatizzavano la portata e le conseguenze sulle relazioni bilaterali tra Roma e Parigi<sup>3</sup>.

Complice l'importanza simbolica della montagna, alla quale si sono aggiunti più di recente interessi economici legati al turismo, come l'inaugurazione della funivia Skyway nel 2015, e considerazioni di carattere ambientale riguardanti la preservazione dei suoi ghiacciai<sup>4</sup>, il problema della definizione del confine sul Monte Bianco ha da tempo riscontrato un interesse multidisciplinare, ed è stato affrontato da numerosi contributi. Essi hanno cercato di esaminare il tema da una prospettiva storico-cartografica (Marrese 1981; Aliprandi, Aliprandi 2000; Aliprandi, Aliprandi 2005b; Carassi 2011; Guichonnet, Mollier 2013; Traverso 2024), e da una giuridica (Rinoldi 1999; Starita 2020; Turrini, 2021; Le Floch, Minervini 2024).

La confusione di cui si è nutrito il problema è in primo luogo da rintracciare in uno sguardo analitico talvolta compartimentato, che ha privilegiato solo una parte degli elementi giudicati d'interesse, senza metterli in dialogo. In secondo luogo, è da notare come pur essendo di fronte ad una *querelle* tra Stati, i comunicati e le iniziative ufficiali dei governi appaiono secondari nella formazione dei termini della controversia, il cui

<sup>2</sup> Cfr. Caveri, Fassino (1996); Caveri, Ranieri (1999); Laniece, Scalfarotto (2020); Bergesio, Del Re (2020).

<sup>3</sup> Tra i tanti: "La vecchia questione del confine sul Monte Bianco" (2020); "Monte Bianco, ordinanza francese invade confini Italia" (2019); Indelicato (2020); Gautheret (2020); Kusi (2021); "Italy upset with France over Mont Blanc protection zone" (2021); Giuffrida (2020).

<sup>4</sup> "Quel ghiacciaio rischia il crollo: allarme per il Planpincieux sul Monte Bianco" (2019).

stato attuale si deve in larga parte alla pubblicistica nazionale e al dibattito che ne è conseguito. Da ultimo, le caratteristiche della questione, si prestano a facili strumentalizzazioni, che non hanno agevolato la ricerca di una soluzione condivisa e definitiva. D'altro canto, la collaborazione transfrontaliera tra Italia e Francia nell'area è ottima, e si svolge in un clima di collaborazione e amicizia<sup>5</sup>. In altre parole, al netto di eventi sporadici, la questione non ha avuto effetti rilevanti sullo stato di salute delle relazioni bilaterali. Perché quindi ritornare ad esaminarla in questo articolo? Le ragioni sono due. La prima concerne l'approccio utilizzato per interpretare il tracciato del confine, che sembra essersi concentrato eccessivamente sulle letture delle carte a discapito di una visione d'insieme, capace di far luce sui punti rimasti nella penombra. La seconda riguarda la presentazione di alcune fonti storiche che sono emerse durante recenti ricerche d'archivio, e che rafforzano la solidità dell'interpretazione fatta propria dalla maggioranza della letteratura.

Il contributo non intende proporre tesi alternative alla comprensione della controversia, né proporre delle possibili soluzioni. Più semplicemente, si desidera offrire una lettura in grado di ridurre la confusione e il "rumore di fondo" che hanno accompagnato la lunga storia della disputa, e che spiegano – in parte – la sua longevità. La ricostruzione sostiene l'interpretazione del confine fatta propria dall'Italia, ovvero, che la frontiera segue la linea di displuvio, lasciando la cima del Monte Bianco condivisa tra i due Stati, al pari del Dôme du Gôuter e del Colle del Gigante.

Al di là della tesi e degli scopi dichiarati, è bene aggiungere un'avvertenza preliminare: la questione nella sua complessità presenta alcune zone d'ombra sulle quali non è stato possibile fare una piena e definitiva chiarezza, ma solo congetture. Tra di esse spicca un piccolo mistero, un'incongruenza che riguarda una parte del tracciato presente sul più importante riferimento cartografico: il presunto allegato n. 3 alla Convenzione di delimitazione tra la Francia e la Sardegna del 7 marzo 1861<sup>6</sup>. Presunto poiché, come si avrà modo di spiegare, è quasi certo che l'originale carta allegata alla Convenzione del 1861 non sia quella considerata per molto tempo come tale.

La struttura dell'articolo è la seguente: nella prima parte verranno sinteticamente ricostruiti gli eventi storici e i principali accordi che hanno caratterizzato la nascita e la delimitazione del confine, a partire dall'età napoleonica ad oggi. Nella seconda parte verranno presi in esame gli elementi che hanno dato vita alla controversia e che hanno contribuito ad alimentare l'incertezza sul corretto tracciato di confine.

## 1. Un confine mobile? Le frontiere sul Monte Bianco, da Napoleone ad oggi

### 1.1. Il confine in epoca napoleonica (1796 - 1814)

Con la vittoriosa campagna d'Italia di Napoleone, conclusasi con l'armistizio di Cherasco dell'aprile 1796, la Savoia, in precedenza parte del Regno di Sardegna, veniva

<sup>5</sup> Su questo tema, da una prospettiva sia bilaterale che europea, si rimanda ai recenti contributi di Giudici (2024), Rosanò e Caranta (2024).

<sup>6</sup> Tutti i testi degli accordi e dei documenti ufficiali relativi alla definizione del confine tra Francia e Italia sono raccolti in Adami (1920).



ceduta alla Francia. Il limite amministrativo tra la Savoia e il Piemonte si trasformava così in un confine politico, e il suo tracciato definito dal Trattato di Parigi firmato il 15 maggio 1796, dove all'art. IV si affermava che esso sarebbe passato *"sur les points les plus avancés du côté du Piémont des sommets, plateaux, de montagnes et autres lieux"*. La definizione della frontiera sul territorio era quindi affidata ad una commissione di delimitazione composta da rappresentanti francesi e sardi, che iniziava i lavori il 2 agosto del 1796. Nell'area del massiccio del Monte Bianco, la commissione fu concorde nel collocare la linea di confine su *"le point le plus élevé du Mont-Blanc, vu du côté de Courmayeur"* (così il passaggio del verbale della Commissione riportato in Aliprandi, Aliprandi 2005b: 160). La frase porta con sé una prima incertezza: per Courmayeur, si intende il paese o il territorio comunale nel suo complesso? Nel primo caso, la più alta vetta visibile sarebbe l'anticima del Monte Bianco, che oggi è chiamata Monte Bianco di Courmayeur. Nel secondo caso, da alcuni punti di osservazione appartenenti al comune – come il Col Ferret visitato sicuramente dalla commissione – la vera cima del massiccio sarebbe visibile senza alcun dubbio. Al proprio verbale, la commissione non allegò dei riferimenti cartografici, il che rende impossibile avere una risposta certa. La distinzione è però essenziale per capire se la cima del massiccio venne inglobata completamente dalla Repubblica francese (primo caso), oppure condivisa con il Regno di Sardegna (secondo caso) (ibid.). Questo dubbio non ha effetti diretti sull'odierna controversia, ma è importante menzionarlo per evidenziare l'incertezza delle fonti che verranno utilizzate successivamente per sostenere la c.d. "tesi delle creste militari" (v. infra par. 2.3). Ciò che è certo, è che la *Carte Générale du Théâtre de la Guerre en Italie et dans les Alpes* (1798-1802) curata da uno degli ufficiali e collaboratori più stretti di Napoleone, Louis Albert Bacler d'Albe, collocò la quasi totalità del massiccio in territorio francese, ad eccezione dell'anticima, sulla quale sembrerebbe passare il confine franco-sardo (ibid.: 133; Guichonnet, Mollier 2013: 27).

Il confine nato con il Trattato di Parigi durerà pochi anni. L'annessione dei territori sabaudi alla Francia nel 1802 ridiede natura amministrativa al confine nei pressi del massiccio del Monte Bianco, che dal 1789 rientrava nel dipartimento del Lemano (*Léman*).

## 1.2 Il confine dalla Restaurazione alla nascita del Regno d'Italia (1815-1861)

La sconfitta di Napoleone e la Restaurazione a seguito del Congresso di Vienna riportavano la sovranità territoriale alla situazione pre-1796. I territori della Savoia tornavano al Regno di Sardegna, mentre il Monte Bianco continuava a rimanere interessato da una linea di confine regionale tra le divisioni sabaude della Savoia e di Aosta. Più nello specifico, presso il massiccio nasceva il confine tra le province del Faucigny e Aosta, adottando un tracciato che seguiva la catena montuosa lungo la linea displuviale<sup>7</sup>. La certezza che fu proprio il criterio della displuviale ad essere applicato nella definizione di questo confine amministrativo è centrale nell'esame della questione. In tal senso, le carte ufficiali del Regno di Sardegna successive al 1815 rappresentano un primo e

<sup>7</sup> In idrografia, linea displuviale, linea spartiacque o displuvio è la linea che separa due bacini idrografici differenti. In una catena montuosa, il displuvio è individuabile nella linea tracciata lungo le massime quote che dividono il defluire delle acque piovane.

utile riferimento, in particolare: i) la *Carta Topografica degli Stati di terraferma di S.M. il Re di Sardegna*, eseguita nel periodo 1816-1830, scala 1:50.000, da qui in poi “carta Muletti”, dal nome del tenente topografo Felice Muletti che condusse le rilevazioni nell’area del Monte Bianco (Aliprandi, Aliprandi 2005a: 115; Marrese 1981: 514) (immagine n. 1); ii) la *Carta degli Stati di sua Maestà Sarda in Terraferma opera del real Corpo di Stato Maggiore Generale*, pubblicata la prima volta nel 1840-1841, scala 1:250.000, da qui in avanti “carta Brambilla”, dal nome dell’ingegnere Vittorio Brambilla che ne diresse la creazione; iii) la *Carta degli Stati di sua Maestà Sarda in Terraferma opera del real Corpo di Stato Maggiore Generale*, pubblicata nel 1852-1871, scala 1:50.000, conosciuta anche come “carta sarda” (Aliprandi, Aliprandi 2005a: 117-119; Marrese 1981: 515)<sup>8</sup> (immagine n. 2). È rilevante notare che si tratta di documenti prodotti con tecniche cartografiche differenti, non paragonabili per accuratezza alle carte odierne. Ad esempio, la carta Muletti possiede un considerevole grado di approssimazione e non riporta punti trigonometrici<sup>9</sup>, come invece faranno la carta Brambilla e quella sarda (Aliprandi, Aliprandi 2005a: 116). Quest’ultima adotta una scala più grande rispetto alla Brambilla, mostrandosi più dettagliata, ma entrambe sono ancora prive delle curve di livello, e le quote riportate sono circoscritte alle vette più importanti. Non mancano le inesattezze e gli errori grossolani, come l’oronimo di un inesistente “Monte Iseran” segnato sulla carta Brambilla e sulle prime edizioni della carta sarda (Aliprandi, Aliprandi 2011: 50). Pur nei loro limiti e imprecisioni, l’elemento d’interesse che accomuna tutte le tre carte è quello del confine amministrativo tra la Savoia e Aosta, che si individua lungo la cresta della Alpi in maniera da seguire la linea spartiacque, come si è generalmente soliti procedere quando delle montagne si ergono a confine geografico tra due regioni o stati in assenza di altri riferimenti topografici (Abbate 1888: 168; Dainelli 1929: 454; Marrese 1981: 518; Aliprandi, Aliprandi 2000: 141; Carassi 2011: 138; Rinoldi 1999)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Le date di pubblicazione della carta sarda meritano una precisazione. Laura e Giorgio Aliprandi riportano che essa venne stampata a Torino da Giovan Battista Maggi dal 1852 al 1867 (2005a: 117-119). Nel corso di quegli anni vennero pubblicati i 90 fogli che componevano la carta, oltre ad aggiornamenti e modifiche, necessari soprattutto per le zone di maggiore interesse: pianure e aree urbane. I rilevamenti del foglio n. 21 della carta, che raffigura l’area del Monte Bianco, si svolsero tra il 1853 e il 1856, ma vennero pubblicati solo nel 1867 (Aliprandi, Aliprandi 2005a: 117-119; Aliprandi, Aliprandi 2005b: 141; Marrese 1981: 515). Sembra tuttavia che esistesse una versione del foglio n. 21 pubblicata sin dal 1954, e basata sul disegno della carta Muletti (Abbate 1888: 168). Sull’origine del foglio i pareri non sempre coincidono: Marrese sostiene che esso sia la trasformazione della carta Muletti, “che servì da disegno originale per la riproduzione litografica” (ibid.), Giorgio e Laura Aliprandi ritengono che si tratti di un’evoluzione della precedente carta Brambilla (giudicata accurata per l’epoca ma limitata dalla scala), di cui più in generale la carta sarda sarebbe il frutto di una “revisione dei dati” e di un completamento “dei rilevamenti originali eseguiti alla scala 1:50.000” (Aliprandi, Aliprandi 2005a: 117). Probabilmente, nelle sue prime versioni, la carta sarda venne elaborata sulla base di carte diverse e precedenti rilevamenti e triangolazioni, solo successivamente confermati da sopralluoghi (Guichonnet, Mollier 2013: 38-42).

<sup>9</sup> I rilevamenti geodetici permettono, tramite l’applicazione dei principi trigonometrici, un corretto posizionamento dei punti rilevati nello spazio, assicurando una maggior precisione delle distanze nelle rappresentazioni cartografiche. Sulle Alpi, e più in generale per le montagne, i rilevamenti geodetici vennero utilizzati solo a partire dalla metà del XVIII sec. (Aliprandi, Aliprandi 2005a: 338-340).

<sup>10</sup> A riguardo, è significativo notare come nel 1823 anche la nuova frontiera italo-francese sorta con la Restaurazione fosse “*déterminée d’un bout à l’autre par la crête Alpine, suivant le partage des eaux exprimé anciennement par eaux pendantes, sans modifications*” (*Procès-verbal de délimitation entre le territoire de la Principauté du Piémont (Royaume de Sardaigne) et celui du Royaume de France* (Adami 1920: 296). Già il Trattato di Utrecht del 1713, all’art. IV, stabiliva che i confini delle zone di montagna tra la Francia di Luigi XIV ed il Regno di Vittorio Amedeo II dovessero essere definiti lungo la linea spartiacque (ibid.: 126-127).

Con la fine della seconda guerra d'indipendenza condotta dal Regno di Sardegna con il sostegno dell'esercito francese, avveniva infine il mutamento confinario più importante. La (parziale) vittoria franco-sarda contro l'Austria portava all'attuazione degli accordi di Plombières siglati da Napoleone III e Camillo Benso conte di Cavour nel 1858, i quali prevedevano la cessione della contea di Nizza e della Savoia alla Francia. Una cessione che si perfezionava attraverso il Trattato di Torino del 24 marzo 1860. Il confine in corrispondenza del Monte Bianco, che negli ultimi 45 anni era stato una divisione amministrativa, sarebbe tornato a svolgere il ruolo di frontiera politica tra i due paesi (v. anche Traverso 2024: 10 e ss.). L'art. 3 del Trattato di Torino affidava il compito di determinarla – secondo un "*esprit d'équité*" – ad una commissione mista italo-francese. In esecuzione del suddetto articolo venivano successivamente redatti tre protocolli "relativi alla delimitazione dei confini tra Francia e Sardegna", datati rispettivamente 27 giugno e 25 novembre 1860 e 16 febbraio 1861 (Cfr. Adami 1920). L'art. 1 del I protocollo prevedeva che "*du côté de la Savoie, la limite entre les deux États suivra la limite actuelle entre le Duché de Savoie et le Piémont*", ad eccezione di una esaustiva lista di modifiche riguardanti zone tra le quali non rientrava l'area del Monte Bianco. In altre parole, si trattava dello stesso confine di divisione tracciato sulla carta Muletti e sulla carta sarda.

Il compito della commissione sarebbe stato quello di riconoscere sul terreno la nuova frontiera, determinandola in loco con una "segnaletica fissa e visibile" ed elaborando una "carta condivisa" (artt. 3 e 4 del I protocollo). Quali membri della commissione venivano nominati, per l'Italia, il Luogotenente colonnello Vittorio Federici e il Capitano Agostino Ricci; per la Francia, il Luogotenente colonnello Galinier e il Maggiore Smeth. Nel II protocollo la Commissione sceglieva come "documento topografico per la cresta delle Alpi la carta 1:50.000 dello Stato Maggiore Sardo", e allegava la relativa carta "*de la frontière de la Savoie depuis le Mont Grapillon du côté de la Suisse jusqu'au Mont Tabor où la limite de la Savoie rejoint la frontière de la France*" (allegato n.1).

Come ben descrive lo stesso Federici in una "Relazione sulle operazioni eseguite dalla Commissione Franco-Sarda relative alla nuova delimitazione fra i due Stati", i lavori dei commissari iniziarono nel settembre del 1860 per proseguire nei mesi successivi (Adami 1920: 353). Le principali difficoltà affrontate dai commissari riguardarono la definizione del confine nella contea di Nizza, dove le eccezioni del tracciato rispetto al precedente confine amministrativo erano molteplici, e l'assenza di un chiaro confine geografico richiese scelte concordate. In generale, "durante le operazioni suddette le relazioni fra i Commissari dei due Stati furono sempre delle più amichevoli" (ibid.: 355). I lavori della commissione portavano alla firma della *Convenzione di delimitazione tra la Francia e la Sardegna*, stipulata il 7 marzo del 1861 dal Sottosegretario del Ministero degli Affari Esteri Sardo (il Regno d'Italia sarebbe stato proclamato dieci giorni più tardi) Domenico Carutti di Cantogno, e dal Conte Aloys de Rayneval, Ambasciatore di Francia a Torino. Alla Convenzione – che ribadiva all'art. 1 che il nuovo confine avrebbe seguito la divisione tra il Ducato di Savoia e il Piemonte – venivano allegate diverse carte topografiche firmate dai membri della commissione mista, tra cui una, l'allegato

n. 3, che riporta la stessa identica denominazione della carta dello Stato Maggiore Sardo allegata al II protocollo del 25 novembre 1860, e che assumerà un ruolo significativo nella questione trattata: sia per il valore interpretativo del confine che gli verrà dato, sia per le vicissitudini che la riguarderanno (v. infra par. 2.3).

Gli ultimi atti ufficiali prodotti nelle operazioni di delimitazione sono due processi verbali di demarcazione della frontiera tra la Francia e l'Italia, nei quali si dà conto del posizionamento dei cippi di confine. Il primo riporta la data del 29 ottobre 1861; il secondo è del 26 settembre 1862 e al suo interno: viene ribadito che il confine di stato seguiva "l'antico limite"<sup>11</sup> tra la Savoia e il Piemonte; si chiarisce che questo limite aveva origine dalla vetta del Monte Grapillon per poi seguire la "grande catena delle Alpi"; si informa che la segnaletica di confine non fu collocata dal Monte Grapillon al Colle della Seigne, ovvero nell'area dove si trova il Monte Bianco, a causa dell'inaccessibilità dei luoghi; vengono allegate delle carte di riferimento tra le quali la n. 3, una rappresentazione scala 1:50.000 "*de la frontière de la Savoie, depuis le Mont Grapillon jusqu'au rocher du Chardonnet*" (n.b. il documento topografico è numerato come la carta della Convenzione del 1861, ma con una diversa denominazione).

La ricostruzione fin qui svolta e tutte le fonti citate portano a sostenere due punti. Il primo è che la regola generale adottata per il tracciamento del confine fu quella della displuviale, applicata anche sul massiccio del Monte Bianco, senza eccezioni. Il secondo è che – così facendo – la cima del Monte Bianco risultava condivisa tra Italia e Francia, come la vetta del Dôme du Gôuter e del Colle del Gigante. Nelle fonti ufficiali, e in particolare nel testo e negli allegati della Convenzione del 1861, compresa la presunta carta allegato n. 3, non vi è alcun elemento in grado di far pensare all'applicazione generale di un criterio differente. Molti contributi hanno già esaminato questo aspetto (Marrese 1981; Rinoldi 1999; Aliprandi, Aliprandi 2005b; Guichonnet, Mollier 2013; Traverso 2024), sicché appare utile qui riportare, ad ulteriore sostegno, esclusivamente alcuni elementi originali emersi in recenti ricerche d'archivio.

Si è avuto modo di soffermarsi sulle carte ufficiali pre-unitarie – Muletti, Brambilla e sarda – sottolineando come riportino tutte una linea di confine tra la Savoia e il Piemonte facilmente assimilabile alla linea spartiacque. Se i limiti e gli errori della cartografia dell'epoca potrebbero prestarsi a sollevare qualche dubbio, è più difficile che ciò avvenga leggendo le parole di due ufficiali dell'Esercito sardo che, il 25 marzo 1860, in vista della cessione della Savoia, scrivevano a Cavour per segnalare alcuni errori in merito all'individuazione della linea di displuvio nei pressi del Passo del Moncenisio, dove il confine tra Savoia e Piemonte risentiva degli errori fatti dai funzionari franco-sardi durante la delimitazione realizzata nel 1798<sup>12</sup>:

<sup>11</sup> La formulazione "antico limite", in originale "*ancienne limite*", ha condotto alcuni autori (sia francesi che italiani) a sostenere che con essa ci si volesse riferire al confine napoleonico, ritenuto "antico" rispetto a quello sardo (Aliprandi, Aliprandi, 2005b: 162-163). Appare tuttavia più logica e coerente con le fonti la traduzione di "limite precedente", poiché in tutti i testi dei documenti antecedenti alla proclamazione del Regno d'Italia si fa riferimento al "*limite actuelle*", trattandosi effettivamente di un confine ancora in vigore, come sostenuto anche da Traverso (2024: 18-19).

<sup>12</sup> Archivio di Stato di Torino, Corrispondenza varia indirizzata al Ministero degli Affari Esteri (1860-1861), Fondo Trattati, mazzo 19, fascicolo 13.

la linea segnata dai Commissari Franco Sardi nell'anno VI [della I Repubblica francese], la quale coincide approssimativamente colla delimitazione delle divisioni amministrative, non è affatto la linea di separazione dei versanti, ossia la linea di divisione delle acque. Questa, come lo dimostra il disegno che si annette, corre presso invece tutto l'altipiano del Moncenisio passa pel colle del piccolo Moncenisio, e per quello del Gran Moncenisio al luogo della La Ramassa.

La carta allegata dagli ufficiali riportava poi in rosso "la vera linea di displuvio dei versanti Orientale e Occidentale che in base alla Dichiarazione dell'Imperatore [Napoleone III] dovrebbe costituire la linea di confine tra i due Stati" (ibid.).

La consapevolezza, da parte francese, che il nuovo confine avrebbe dovuto seguire "la più elevata cresta delle montagne" – sinonimo del concetto di displuvio<sup>13</sup> – si ritrova difatti nelle stesse parole di Napoleone III, che il 3 maggio 1860, in una lettera indirizzata all'amico Conte Francesco Arese affermava: "*dans la fixation des frontières on a pris généralement pour la ligne de partage la crête des montagnes la plus élevée*"<sup>14</sup>. Un aspetto che era ben conosciuto dai membri italiani della commissione di delimitazione, come esplicitato in una lettera indirizzata a Cavour il 10 luglio 1860<sup>15</sup>:

il principio di dare per limite ai due paesi dal lato della Savoia la linea di displuvio delle acque impediva che l'ospizio [...] fosse compreso dentro il nostro limite, e non avrei potuto domandare la derogazione a questo principio, senza espormi a subito a estenuanti domande di ugual natura da parte dei commissari francesi domande che non potendo io soddisfare toglievano alla mia ogni possibilità di essere accettata.

Tutte le fonti, cartografiche e non, portano pertanto a sostenere che il confine amministrativo tra la Savoia e Aosta seguisse la displuviale, e che questa sia stata la regola applicata dai commissari franco-sardi nella delimitazione sul terreno<sup>16</sup>. D'altro canto, a testimoniare, nei luoghi accessibili, vi sono i cippi di confine da loro posti proprio sulla linea spartiacque, a meno che non fosse diversamente ed esplicitamen-

<sup>13</sup> V. art. 1 del I Protocollo firmato il 27 giugno 1860: "[...] *la limite suivra la grande crête des Alpes, soit la ligne de partage des eaux*" (Adami 1920: 344).

<sup>14</sup> La copia originale della lettera di Napoleone III indirizzata a Francesco Arese è conservata nella Biblioteca del Senato italiano, Fondo autografi, A. 20, IX A.

<sup>15</sup> Archivio di Stato di Torino, Corrispondenza varia indirizzata al Ministero degli Affari Esteri (1860-1861), Fondo Trattati, mazzo 19, fascicolo 13.

<sup>16</sup> Nel giugno del 1861, sulla rivista francese *Le spectateur militaire*, venne pubblicato un articolo dal titolo: "*Nouvelles frontières entre la France et la Sardaigne*", firmato da F. de la Fruston. Il pezzo svolge una panoramica della nuova frontiera, soffermandosi soprattutto sulle modifiche rispetto al confine amministrativo tra la Savoia e il Piemonte dettagliate nella Convenzione. L'autore conclude così la disamina: "*Il est facile de voir, par ce qui précède, que le tracé suit sur tous les points la crête des Alpes et la ligne de partage des eaux, ce qui rend notre frontière de l'est éminemment stratégique*" (de la Fruston 1861: 444). In tempi più recenti, voci francesi hanno sostenuto che se le modifiche territoriali dell'accordo hanno, in alcune aree, richiesto di specificare l'applicazione della linea spartiacque, ciò rappresenterebbe una prova che il criterio generale adottato fosse un altro. È facile tuttavia notare come i redattori del testo abbiano sentito questa necessità per differenziare i principi di delimitazione in zone maggiormente antropizzate, dove la regola del displuvio si alternava a decisioni ad hoc, giustificate da ragioni storiche, economiche o sociali, come dimostrano le fonti sui lavori della commissione. Infatti, ciò è avvenuto soprattutto per la frontiera del circondario di Nizza, dato che per la Savoia il confine geografico individuabile nella cresta della Alpi coincideva con quello amministrativo (Marrese 1981: 510).



te previsto dalla Convenzione del 1861. Una decisione che rimarrà immutata anche negli anni futuri<sup>17</sup>.

### 1.3 Il confine durante il Regno d'Italia e la Repubblica italiana (1862 - oggi)

Dal 1861 ad oggi, le basi giuridiche che delimitano la frontiera italo-francese sul Monte Bianco non hanno conosciuto mutamenti. Il conflitto tra la Francia e l'Italia fascista durante la II Guerra mondiale non ha provocato una ridefinizione dei confini nella zona del Monte Bianco, come espressamente previsto dall'art. 1 del Trattato di pace del 1947, che riportava in vigore tra i due Stati i confini esistenti al 1° gennaio 1938. Il mantenimento di quanto stabilito dal Trattato di Torino del 1860 e dalla successiva Convenzione del 1861, oltre a tutti i testi pattizi ad essi collegati, risulta confermato dalla nota francese del 1 marzo 1948 indirizzata all'Italia, come richiesto dall'art. 44 del Trattato di pace (Rinoldi 1999: 482). Vi è pertanto certezza circa gli accordi bilaterali di riferimento per l'interpretazione del confine nell'area esaminata<sup>18</sup>. Al contempo, è a partire dagli anni '80 del secolo scorso che si manifestano con maggior visibilità e ampiezza alcune divergenze circa l'interpretazione del confine, di cui la principale è quella che riguarda la sovranità della vetta. Non è un fatto nuovo. Per decenni, dopo la nascita dei confini del 1861, la nazionalità della cima del Monte Bianco aveva generato sporadiche discussioni tra alpinisti, cartografi e studiosi, senza tuttavia scaturire in vero contenzioso tra i governi.

Nel 1983 viene creata la Commissione mista italo-francese per la manutenzione dei termini e della linea di confine, il cui accordo istitutivo le assegna compiti esclusivamente tecnici, rimandando all'esame dei Ministeri degli Affari Esteri dei due paesi qualsiasi questione sulla quale non sia possibile raggiungere un accordo, all'unanimità, all'interno della stessa commissione<sup>19</sup>. Nel corso della prima riunione della Commissione, tenutasi a Nizza il 20 aprile 1988, sono riscontrate delle incongruenze nei tracciati di confine adottati dalle rispettive cartografie ufficiali. Queste riguardavano la cima del massiccio e quella del Dôme du Gôuter, alle quali si aggiungerà in seguito anche la zona del Colle del Gigante. Le carte francesi collocano tutte e tre le aree interamente

<sup>17</sup> La testimonianza di Enzo Campanella, membro della "Commissione confini" nel secondo dopoguerra, porta un'ulteriore prova, da considerare nella sua natura orale. Campanella, ai tempi Tenente colonnello dell'Esercito italiano, dal 1961 al 1965 si occupò di individuare la demarcazione tra Italia e Francia insieme agli omologhi francesi. In un'intervista, Campanella ha dichiarato che nel corso dei lavori "non ci furono problemi" con i colleghi d'oltralpe, il documento di riferimento fu "il trattato di annessione della Savoia, quello del 1862 [sic]. I confini erano evidenziati sulla linea dello spartiacque e di lì cominciammo." (Martinet 2015b).

<sup>18</sup> Se da parte italiana questo assunto non è mai stato messo in discussione, nel dibattito politico francese erano sorti alcuni dubbi. Nel 2010, un'interrogazione parlamentare del deputato francese Yves Nicolin, indirizzata al Ministero dell'Interno porta ad una risposta nella quale "*le ministère des affaires étrangères et européennes confirme que ce traité est toujours en vigueur*" (Nicolin, 2010). Il Trattato a cui si fa riferimento è quello del 1860. In merito alla possibilità che debbano ritenersi in vigore trattati relativi ai confini precedenti a quello di Torino del 1860 – come il Trattato di pace napoleonico del 1796 –, essa risulta chiaramente confutata dall'esistenza di accordi successivi che ne abrogarono le disposizioni (Starita 2020: 170).

<sup>19</sup> Art. 8 dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese relativo alla manutenzione dei termini e della linea di confine, firmato a Parigi il 26 maggio 1983, Gazzetta ufficiale, n. 43, 4 giugno 1986. Nella sostanza, la Commissione non è competente a trattare questioni di natura politico-diplomatica, come la diversa interpretazione di accordi internazionali e carte che definiscono la linea di confine.



all'interno del proprio territorio, e non lungo la displuviale, come fanno quelle italiane. Considerata la natura politica del problema, la Commissione riunitasi a Parigi il 24 marzo 1995 decideva – su proposta francese – di rinviare la questione ai Ministeri degli Affari Esteri, “affinché provvedessero a formalizzare la posizione dei due Governi in merito, tenendo conto dei testi di riferimento esistenti nella materia” (Caveri, Fassino 1996). Nel novembre del 1995 il Ministero degli Affari Esteri italiano trasmetteva alla controparte un documento nel quale illustrava la propria posizione, riportando come fonti di riferimento il Trattato di Torino del 1860 e gli accordi che ne sono conseguiti; come principio da applicare quello della linea spartiacque (come, sostiene l'Italia, da indicazioni della Convenzione del 1861 e come mostra il disegno della carta n. 3 ad essa allegata); e ricordando l'irrelevanza che il diritto internazionale assegna alle carte elaborate unilateralmente e che violano quanto previsto dai trattati di delimitazione.

La risposta francese giungeva nel marzo del 1998. Il documento confermava le fonti pattizie di riferimento indicate dall'Italia, ma contestava la displuviale come criterio generale utilizzato per il tracciamento (viene ricordato che esso non figura esplicitamente nel testo della Convenzione del 1861). Inoltre, si informava che la copia francese della carta allegato n. 3 alla Convenzione è andata perduta durante la II Guerra mondiale. Della suddetta carta esiste però negli archivi francesi una riproduzione fotografica, datata 1930, dalla quale è possibile dedurre – secondo l'interpretazione francese – che il confine sul massiccio del Monte Bianco non seguirebbe la linea spartiacque, lasciando la sommità in territorio francese. Da ultimo, nell'ottobre dello stesso anno, veniva consegnata dal Ministero degli Affari Esteri italiano alla parte francese una copia autenticata della Convenzione del 1861 e della carta allegato n. 3, entrambe conservate nell'Archivio di Stato di Torino. La Francia, da parte sua, consegnava all'Italia una copia del documento fotografico sopracitato (Caveri, Ranieri 1999).

Accertata l'esistenza della controversia e delle rispettive posizioni, insieme alla riconosciuta impossibilità di una sua risoluzione “tecnica” all'interno della Commissione mista, la questione conosce una decrescente attenzione politico-diplomatica e visibilità pubblica fino all'agosto del 2015, quando il comune francese di Saint-Gervais posiziona un cancello nei pressi del Rifugio Torino con l'obiettivo di chiudere l'accesso al Colle del Gigante (Martinet 2015a). Il fatto, avvenuto in un'area che l'Italia considera sotto la sua sovranità, è prontamente denunciato dalla Guardia di Finanza alla Procura della Repubblica. Per evitare ulteriori tensioni generate dalle iniziative unilaterali delle autorità locali, all'interno della Commissione mista vengono auspicate maggiori consultazioni e condivisione delle informazioni. Un auspicio che non impedirà nel 2019 ai comuni francesi di Chamonix e Saint-Gervais di “interdire temporaneamente le attività di parapendio nella zona del Monte Bianco, includendo tuttavia come area oggetto del provvedimento anche parti del territorio italiano, quali l'intera vetta del Monte Bianco” (Laniece, Scalfarotto 2020). Il caso finisce così nuovamente sui giornali e all'attenzione politica. La reazione italiana si concretizza (come già era avvenuto in precedenza) nell'invio tramite l'Ambasciata d'Italia a Parigi di una nota verbale al Governo francese, nella quale si protesta per “la violazione dei confini e della sovranità nazionale effettuata simbolicamente dal provvedimento amministrativo”

(ibid.). La nota reca altresì lo scopo di evitare che si manifestasse una supposta acquiescenza italiana di fronte alle pretese francesi, legittimandole. La comunicazione italiana si concludeva ribadendo la disponibilità ad avviare con la Francia consultazioni bilaterali, in grado di portare ad una soluzione congiunta sulla questione. Un invito al quale la Francia rispondeva ricambiando la disponibilità, ma confermando l'esistenza di un contenzioso, in merito al quale il dialogo a livello tecnico e politico-diplomatico è tutt'oggi ancora in corso (Bergesio, Del Re 2021).

## 2. Dove rintracciare le origini del contenzioso?

Senza voler entrare nell'esame delle posizioni ufficiali che animano una contesa ancora aperta, per una completa comprensione della questione è fondamentale considerare tutti gli elementi che nel corso del tempo ne hanno contribuito alla nascita e allo sviluppo. Questi elementi vanno considerati nel loro insieme, perché se è vero che talvolta hanno operato in maniera indipendente l'uno dall'altro, è dalla loro coesistenza e sinergia che ha avuto modo di formarsi una sottile ma pervasiva confusione intorno alla questione, che continua ad influire sulla sua corretta ricostruzione e interpretazione. Gli elementi da considerare sono quattro: i) una divergente produzione e diffusione di carte ufficiali; ii) il disinteresse italiano per il Monte Bianco durante i primi decenni post-unitari e la costruzione della narrazione francese; iii) i limiti e le imprecisioni delle fonti cartografiche antiche; iv) gli effetti delle dispute tra i comuni di Chamonix e Saint-Gervais.

### 2.1 Una divergente produzione e diffusione di carte ufficiali

A pochi anni dagli accordi di delimitazione, tra la cartografia francese e quella italiana iniziano a sorgere delle differenze circa il tracciato del confine. Il caso più evidente è quello della carta realizzata dal Capitano dell'esercito francese Joseph Mieulet, incaricato dallo Stato Maggiore di cartografare a partire dal 1860 alcune aree alpine, tra cui il massiccio del Monte Bianco, dove questi svolgerà i rilevamenti tra il 1863 e il 1864 (Vallot 1905; Guichonnet, Mollier 2013: 85). L'elaborazione e la diffusione della carta del Capitano Mieulet (immagine n. 4) avrà un vasto e duraturo impatto sulle percezioni del confine, tanto in Francia quanto in altri importanti paesi europei, a partire dal Regno Unito e dalla Svizzera, sino ad influenzare alcune carte italiane.

L'ufficiale francese – che non aveva mai prima di allora effettuato escursioni sul Monte Bianco – ebbe anche il compito di individuare la linea di frontiera tra la Francia e l'Italia, avventurandosi lungo il versante italiano del massiccio (Mieulet 1876). Ad accompagnarlo nella sua opera si aggiunse l'alpinista inglese Anthony Adams Reilly, anch'egli sulle Alpi con l'intento di creare una mappa del Monte Bianco a fini escursionistici (Aliprandi, Aliprandi 2005a: 328). L'attenzione inglese per le Alpi, viste come una regione ancora da scoprire e capace di assicurare il fascino dell'esplorazione, si intensificò nell'800. Alpinisti e turisti britannici iniziarono a frequentare con assiduità la zona, appoggiandosi alle strutture e ai servizi offerti dalle città francesi, come Chamonix e Saint-Gervais. La cartografia in uso tra gli escursionisti ricopriva pertanto un

ruolo fondamentale nella pianificazione di un viaggio. Agli inizi del XIX secolo, le carte dell'area in grado di offrire con precisione itinerari e informazioni erano poche, e molte di esse apertamente criticate per i loro errori. È il caso, già citato, della carta sarda e dell'inesistente Monte Iseran, che provocò aspre critiche tra gli alpinisti inglesi e più di qualche dispiacere tra quelli italiani<sup>20</sup>. Da qui, la spiegazione della frequente presenza di alpinisti muniti di teodolite, come Reilly. L'incontro di quest'ultimo con Mieulet, e la loro condivisione di intenti, li portò ad effettuare insieme una parte dei rilevamenti. È lo stesso Reilly a raccontare che:

*Mieulet poursuivait, avec rage, la recherche de la ligne-frontière et nous pûmes bientôt la tracer à son entière satisfaction, du Mont-Dolent au point sur lequel nous étions. Nous traversâmes alors du côté dominant le Val Ferret et nous suivîmes la trace de cette ligne vers ce que nous supposions être l'Aiguille de Leschaux* (citato in Vallot 1949: 55).

Il confine tracciato dall'ufficiale francese non seguirà con rigore la displuviale. Mieulet decise infatti di collocare tutta la cima del Monte Bianco in territorio francese, oltre a far avanzare la frontiera in altre aree<sup>21</sup>. Non è possibile sapere le ragioni dietro a questa scelta, che contraddice con evidenza tutti i tracciati presenti sulle carte pre-unitarie piemontesi e sulla carta allegato n. 3 della Convenzione del 1861, che non lascia dubbi circa la natura condivisa della sommità del Monte Bianco. Si può ipotizzare (come fatto da Guichonnet e Mollier (2013: 98-99)) che la decisione di Mieulet sia stata accettata – se non anzi indicata – dai suoi superiori, i quali avevano supervisionato i lavori e chiesto di dedicare uno specifico foglio al massiccio; al contempo non vi sono prove sul fatto che l'opera di Mieulet abbia preso in considerazione i riferimenti presenti sulle carte sarde. Ciò che è certo, è il successo e la diffusione che cono-

---

<sup>20</sup> In un numero dell'*Alpine Journal* del 1876 la carta sarda veniva così commentata: "[...] it is so full of errors in the higher mountain region that we are driven to suppose that the surveyors must have executed portions of it from their own moral consciousness in the Bureaux at Turin" (citato in Aliprandi, Aliprandi 2005a: 119). Tra gli italiani, non mancano critiche prestigiose, come quella formulata da Quintino Sella nel 1874: "Noi abbiamo una carta topografica della provincia [di Novara] alla scala del 50.000 nei fogli dello Stato Maggiore, la quale se veramente scellerata nelle alte regioni alpine è però discreta nelle parti piane o non di grande pendenza" [ibid.]. Le carte sardo-italiane non furono tuttavia le uniche ad attirare le critiche inglesi. Anche quelle elvetiche, come la Carta federale svizzera (scala 1:100.000) del 1861, nota come carta Dufour, presentavano errori degni di nota che non passarono inosservati (Aliprandi, Aliprandi, 2005b: 148).

<sup>21</sup> Il racconto dell'ascensione del Monte Bianco fatto da Felice Giordano, ingegnere e alpinista del Club Alpino Italiano, nell'agosto del 1864 riporta un fatto curioso che merita di essere citato (Giordano 1869: 84-85). Questi, lamentandosi del fatto che l'Italia fosse priva di una "carta topografica fedele" del Monte Bianco, racconta di aver incontrato il Capitano Mieulet incaricato dal Governo francese di eseguire "il rilievo della nuova frontiera tra l'Italia e l'antica Savoia", oltre ad una "carta speciale del Monte Bianco". Giordano giudica come insufficienti i mezzi con i quali l'ufficiale stava elaborando la carta, ma valuta positivamente l'obiettivo di fornire un "quadro assai fedele di quelle alte e nevose regioni". L'italiano ebbe anche modo di esaminare alcuni disegni della carta e di vedere "la linea della nuova frontiera non ancora in tutti i punti ben definita tra la Francia e l'Italia [...], che resterebbe tracciata nel modo più naturale dalla zona di continui dirupi che formano l'erto ciglione con cui ha principio per lo più il versante italiano". Secondo questa linea, conclude Giordano con una punta di dispiacere: "la vera sommità nevosa e rotonda del Monte Bianco resterebbe sul territorio francese". Quali informazioni trarre da queste parole? Oltre a confermare gli obiettivi della missione di Mieulet, il riferimento alla linea di frontiera "tracciata nel modo più naturale" farebbe pensare all'applicazione del criterio della linea spartiacque, sebbene il risultato finale appaia in contraddizione. Quale ipotesi, non è da escludere che "i mezzi insufficienti" (forse combinati con una naturale inclinazione verso i propri interessi nazionali) abbiano condotto al tracciamento di una displuviale errata, che inglobava l'intera cima del Monte Bianco. D'altro canto, l'asperità del versante italiano e le condizioni climatiche dell'epoca non ne facilitavano l'individuazione (v. infra par. 2.3).

scerà la carta – la prima dopo la cessione della Savoia – dalla sua pubblicazione nel 1865. Proprio il foglio 1:40.000 dell'area del Monte Bianco venne particolarmente apprezzato per la presenza delle curve di livello, per la descrizione dei ghiacciai e per un livello di dettaglio che rispondeva alle richieste degli alpinisti, alla costante ricerca di cartografie più precise. Negli anni a venire, fino alla fine del secondo conflitto mondiale, il prodotto di Mieulet costituirà un riferimento fondamentale per l'elaborazione di altre carte francesi, come quella di Joseph e Henri Vallot (cartografi e alpinisti di riferimento nella storia del Monte Bianco, che svolgeranno nell'area "*une couverture cartographique sans égale*" oltre a numerosi studi)<sup>22</sup>, quelle del Servizio geografico dell'esercito e dell'Istituto geografico nazionale, e le carte Michelin (ibid.: 101; 127). Insomma, l'interpretazione del confine proposta dal Capitano Mieulet diventò quella più comune sulle carte, ufficiali e non, che sarebbero circolate in Francia nei decenni a venire, ma non solo. L'incontro e lo scambio di informazioni che avvenne tra Mieulet e Reilly favorì la diffusione dei rilievi del Capitano anche a livello internazionale: diverse carte inglesi ne furono influenzate e così anche la cartografia svizzera, che non fu esente dall'ascendente che ebbe la carta francese (Aliprandi, Aliprandi 2000: 145; Aliprandi, Aliprandi 2005b: 156-157). Il risultato fu l'affermazione di una produzione cartografica attraverso la quale si legittimò l'esclusiva nazionalità francese del Monte Bianco, e che conoscerà nel tempo l'avanzamento del territorio d'oltralpe anche in altre zone repute condivise nel 1865. È il caso della vetta del Dôme du Gôuter, che divisa tra Francia e Italia per Mieulet non lo sarà più nelle carte ufficiali francesi del secondo dopoguerra, dove la frontiera sarà spostata al di sotto della vetta a sfavore del territorio italiano (Marrese 1981: 518).

Tutto questo avveniva mentre l'Italia conosceva, nei primi anni post-unitari, un ritardo nella produzione cartografica. Il foglio n. 21 della carta sarda relativo al Monte Bianco – che contava sui nuovi rilievi e disegni nella zona del Monte Bianco effettuati nel 1853-1856 dallo stesso Vittorio Federici, futuro membro della Commissione mista italo-francese creata con il Trattato di Torino del 1860 – fu pubblicato solo nel 1867, risentendo di un minor livello di dettaglio rispetto alle altre carte pubblicate negli stessi anni (ibid.: 510; Aliprandi, Aliprandi 2000: 147). I nuovi rilievi dei confini nazionali avverranno solo nel 1882, per la realizzazione della Grande carta del Regno d'Italia. Nel frattempo, da parte italiana, non mancarono neppure delle divergenze tra le carte nazionali. Nel 1874 venne pubblicata una nuova versione della carta Brambilla nella quale, a differenza della prima edizione del 1840-1841, il Monte Bianco risultava francese, riprendendo l'interpretazione del confine proposta da Mieulet (Aliprandi, Aliprandi 2011: 47). Si trattò di un caso isolato che alcuni alpinisti prontamente notarono e criticarono<sup>23</sup>. Sebbene (al netto dei ritardi) la cartografia ufficiale italiana si

<sup>22</sup> Si veda, ad esempio, l'importante *Evolution de la cartographie de la Savoie et du Mont-Blanc*, di Joseph Vallot (1922).

<sup>23</sup> Enrico Abbate, alpinista del Club Alpino Italiano, segnalò l'errore in un articolo pubblicato nel 1888, dove affrontava con sguardo più ampio la questione della nazionalità del massiccio (Abbate 1888: 170): "È invece un errore quello della riduzione fatta dall'Istituto stesso a 1:250.000 [la carta Brambilla del 1874] in sei fogli incisi, nella quale si fece passare il confine al disotto della cima del Monte Bianco: errore che non si può spiegare, ma che sono certo l'Istituto geografico non tarderà a correggere in una successiva edizione; tanto più che, poste-

mostrerà poi coerente nel rappresentare il confine lungo la linea spartiacque, l'errore fu significativo di una strisciante confusione, ma soprattutto di un certo disinteresse italiano per le zone alpine di alta quota. Un fattore che ha ricoperto un ruolo non secondario nella nascita del contenzioso.

## 2.2 Il disinteresse italiano per il Monte Bianco durante i primi decenni post-unitari e la costruzione della narrazione francese

L'attenzione della cartografia di Stato per le catene montuose e nello specifico per le alte quote si è manifestata a partire dalla seconda metà del XIX secolo. Tra la fine del '700 e l'inizio dell'800, il principale sforzo dei cartografi era rivolto ai centri urbani e alle aree pianeggianti. La ragione era semplice: sia da una prospettiva civile che da una militare, i luoghi di interesse si trovavano nelle aree antropizzate o facilmente accessibili più che alle alte quote, prive di attività economiche e difficilmente trasformabili in teatri di guerra. Le vie di comunicazione, la presenza e la grandezza di centri abitati, la morfologia di valli, pianure e fiumi, o la descrizione dei terreni coltivati erano le informazioni che si richiedevano ad una rappresentazione topografica accurata. Le carte ufficiali sarde non facevano eccezione. La situazione iniziò a cambiare con lo sviluppo dell'escursionismo e del turismo, che aumentarono gli interessi per le montagne, e con i progressi della topografia, che resero possibili rilievi più accurati.

In Italia l'attenzione per le aree alpine e, in particolare, per il massiccio del Monte Bianco tardò ad affermarsi rispetto alla Francia<sup>24</sup>. I motivi possono essere riassunti in uno sguardo politico-economico, e in parte culturale, che nei primi decenni del Regno d'Italia ebbe altre priorità rispetto alla valorizzazione dell'area del Monte Bianco, laddove in Francia proliferava un attivismo (non solo cartografico) che animò la conoscenza e la percezione della montagna a livello nazionale. In altre parole, il problema della nazionalità del massiccio non era percepito come tale dalla élite politica italiana, impegnata in un processo di unificazione ritenuto ancora incompleto (Guichonnet, Mollier 2013: 105). Il Monte Bianco non esercitava quel fascino e quel prestigio che conquisterà nei decenni successivi, quando le zone alpine si affermeranno come mete turistiche, e il nazionalismo diffonderà una visione antagonizzata dei confini. Non deve quindi sorprendere l'assenza di obiezioni o proteste ufficiali del Governo italiano di fronte alla cartografia francese (che, come si è visto, fu presa persino come fonte d'ispirazione per la propria), o di fronte ad alcune manifestazioni di patriottismo come quella che portò le guide alpine di Chamonix ad issare una bandiera francese sulla sommità del Monte il 5 luglio 1860 (Le Floch, Minervini 2024: 48). La tesi di come

---

riormente a questa a questa riduzione, il nostro Stato Maggiore, rilevando la parte relativa al Monte Bianco per la nuova carta d'Italia 1:100.000 [la Gran carta del Regno d'Italia] ha fatto passare il confine per la vetta, cioè per lo spartiacque, come può rilevarsi dalla tavoletta di campagna pubblicata nel 1882 colla scala 1:50.000, e nel foglio definitivo in fotoincisione, pubblicato nell'anno 1886".

<sup>24</sup> Lo scarso interesse italiano per le proprie montagne lasciava gli inglesi alquanto stupiti, fino a suscitare commenti venati di razzismo; da un articolo apparso sull'*Alpine Journal* del 1876: "[...] *the apathy of the Sardinian geographers towards their noble mountain is truly extraordinary, and can only be accounted for by a radical peculiarity in the temperament of the Italian people*" (Aliprandi, Aliprandi 2005a: 119).



le attività francesi avrebbero nel tempo dimostrato un esercizio effettivo di sovranità nazionale nelle aree contese, incontrando il silenzio e quindi l'acquiescenza italiana, è stata oggetto di diversi contributi (Starita 2020; Le Floch, Minervini 2024), che ne hanno dimostrato l'inconsistenza da un punto di vista giuridico. Come da questi ricordato, la costante produzione cartografica dell'Italia fedele alla displuviale (Starita 2020: 173), unita alle esplicite dichiarazioni avanzate, in tempi recenti, da diversi dei suoi organi politici e amministrativi con il fine di contrastare le *effectivités* francesi e la relativa affermazione della loro interpretazione del confine (Le Floch, Minervini 2024: 52), rendono la tesi dell'acquiescenza difficilmente difendibile.

In linea con queste conclusioni, il punto che si vuole qui sollevare concerne più l'interpretazione storica che quella giuridica. Nell'osservare e comprendere l'inerzia italiana nei confronti delle iniziative francesi, si deve evitare l'errore metodologico di leggere eventi passati con le lenti interpretative del presente, trascurando il contesto (politico, economico e sociale) del tempo, le dinamiche che lo caratterizzavano, o riversando sul passato le implicazioni di eventi futuri. In questi termini, può essere d'aiuto comparare il disinteresse italiano con la situazione in Francia, e la costruzione di una narrazione a indiretto sostegno delle modifiche unilaterali apportate dalla sua cartografia nazionale, a partire dal 1865. Si è già accennato al ruolo dell'alpinismo, che in Francia conobbe una crescita più rapida rispetto all'Italia. Dal 1786 – prima ascensione del Monte Bianco – al 1878 il massiccio venne scalato da 781 persone, di cui la maggioranza britannici (448, circa il 57%) seguiti dai francesi (132, circa il 17%); gli alpinisti italiani furono solo 19 (Guichonnet, Mollier 2013: 205). La quasi totalità di queste ascensioni avvenne dal versante francese, partendo dai comuni di Chamonix e Saint-Gervais. Due erano le ragioni: la via francese era più semplice rispetto a quella italiana; e le vie di comunicazione, le strutture e i servizi francesi erano più sviluppati, e in grado di attirare ed accogliere meglio alpinisti e turisti (ibid.). Le opportunità economiche che offriva l'area erano certamente evidenti ai politici e agli amministratori francesi, che le sostennero con convinzione. Ciò favorì la creazione e la diffusione di un legame identificativo tra il Monte Bianco e i comuni francesi che, non a caso, diedero vita a dispute "domestiche" nel tentativo di allargare il proprio territorio sul massiccio (v. infra par. 2.4). Dall'altro lato della frontiera, le medesime opportunità erano perseguite con minor convinzione a causa di un diverso stadio di sviluppo economico e di un minor interesse tra la classe dirigente e imprenditoriale. L'esempio più avanzato era rappresentato dal comune di Courmayeur che, oltre ad affermarsi come riconosciuta stazione termale, iniziò con qualche anno di ritardo a seguire la via di crescita già imboccata da Chamonix<sup>25</sup>. Un'eccezione all'atteggiamento italiano descritto fu rappresentata dal suo movimento alpinistico, che nonostante i numeri inferiori rispetto a quello francese si dimostrò attivo nel promuovere la conoscenza e la valorizzazione delle montagne, dando vita nel 1863 al Club Alpino Italiano (Cai) che anticipò l'omologa associazione francese, fondata 11 anni più tardi. Non è casuale che i primi dubbi e contestazioni pubbliche sulla cartografia francese che annetteva

<sup>25</sup> Courmayeur costituì il proprio gruppo di guide alpine nel 1850: 29 anni dopo Chamonix e 14 dopo Saint-Gervais (Guichonnet, Mollier 2013: 108).



il Monte Bianco siano sorti tra i membri del Cai (Giordano 1968; Abbate 1888; 1889). Fu però il fermento scientifico e culturale francese ad alimentare una narrazione capace di accrescere la conoscenza e il prestigio del Monte Bianco tra il grande pubblico, ergendolo a simbolo nazionale. Tra la seconda metà del XIX sec. e la prima metà del XX, i lavori di alpinisti, geografi e scienziati come Charles Durier, Joseph ed Henri Vallot, Jules Janssen, Paul Helbronner, contribuirono a rendere celebre la vetta, simbolo dello spirito del tempo devoto alla scoperta geografica e scientifica (Durier 1877: 2). Un'ampia pubblicistica ne promosse invece la proiezione turistica, fino a far diventare Chamonix una delle mete alpine più visitate d'Europa, sede nel 1924 dei primi Giochi olimpici invernali della storia, grazie ai quali si presentò al mondo dopo aver cambiato il proprio nome ufficiale in Chamonix-Mont-Blanc.

Gli effetti sulla percezione della sovranità del Monte Bianco non tardarono ad arrivare. Charles Durier, tra i promotori della nascita del Club alpino francese e Presidente dal 1895 al 1898, nel suo libro *Le Mont-Blanc* pubblicato nel 1877 affermava:

*en 1860 l'honneur de le posséder [il Monte Bianco] inspire un acte de courtoisie internationale. Après la cession de la Savoie, les Alpes devant former désormais la séparation de l'Italie et de la France, il était naturel que la ligne frontière suivît le fait de la chaîne. Une offre gracieuse du s'infléchit sur le versant méridional, à 150 mètres au dessous de la cime qui resta exclusivement française.* (Durier 1877: 29).

Non si ha alcuna notizia in merito all'atto di "cortesia internazionale" menzionato, né l'autore sembra portare documenti o prove a sostegno della sua tesi. Quello riportato non è l'unico passaggio nell'opera di Durier a favore della nazionalità francese del Monte Bianco, come ebbe modo di rilevare e criticare, punto per punto, l'alpinista italiano Enrico Abbate in un articolo del 1888 (Abbate 1888). Articolo che non impedì al volume *Le Mont-Blanc* di conoscere da subito un'ampia diffusione e diverse edizioni fino al 1923.

Un altro esempio lo si trova nelle parole di Henri Vallot, che in un articolo sul Capitano Mieulet del 1905, uscito sulla rivista del Club alpino francese, non mancò di elogiare la carta del Monte Bianco redatta dall'ufficiale:

*Cette carte constitue, encore aujourd'hui, pour la région française, le document original le plus fidèle de tous ceux publiés; les motifs de cette publication spéciale sont nettement indiqués dans la citation précédente, d'où il ressort qu'on la doit à l'initiative de Mieulet et de Reilly* (Vallot 1905: 228-229).

Tra il 1861 e il 1947 le relazioni bilaterali tra Roma e Parigi conobbero alti e bassi, ma i pur frequenti momenti di attrito non investirono mai il confine del Monte Bianco, sul quale cadde una reciproca noncuranza delle posizioni altrui<sup>26</sup>. La questione, a lungo dormiente, si risveglierà negli anni '80 del XX secolo, quando l'evidenza delle divergenze cartografiche imporrà ai due Stati un confronto ufficiale, prima all'interno

<sup>26</sup> Vale la pena menzionare la polemica del geologo e geografo Giotto Dainelli, nel 1929, per la pubblicazione in Italia di un libro francese sul Monte Bianco, nel quale il Segretario generale del Club alpino francese, Henry Bregeault, affermava che il Monte fosse completamente in Francia (Dainelli 1929: 451). Stranamente, in un altro capitolo del volume scritto da un diverso alpinista, Jacques de Lépiney, la cima Monte Bianco tornava ad essere anche italiana.

di un organo tecnico (la Commissione mista italo-francese per la manutenzione dei termini e della linea di confine) e poi a livello politico. È in questa fase che emerge un nuovo elemento che amplificherà i dubbi sulla corretta interpretazione del confine: l'esclusiva attenzione alle carte ottocentesche e le tesi che esse ispireranno.

### 2.3. I limiti e le imprecisioni delle fonti cartografiche antiche

Sin dal suo inizio, le carte e il loro esame hanno assunto un ruolo centrale nella controversia. Le rappresentazioni grafiche degli accordi che definiscono dei limiti territoriali possono avere il pregio di offrire una rapida comprensione di quale sia la concreta manifestazione della volontà espressa dalle parti. Il diritto internazionale e la sua giurisprudenza assegnano alle carte allegate agli accordi una forza vincolante e interpretativa uguale a quella delle clausole scritte, e nel caso di divergenze tra le due fonti "tende a prevalere il documento più preciso, che spesso, ma non necessariamente, è la carta" (Starita 2020: 168; sul tema v. anche Le Floch, Minervini, 2024: 35 e ss.). Oltretutto, è possibile assegnare un valore interpretativo alle carte utilizzate ufficialmente nei lavori preparatori dell'accordo, quando esso sia privo di allegati cartografici o questi appaiano imprecisi (Starita 2020: 169). In sostanza, il valore giuridico delle carte allegate o utilizzate ufficialmente nella definizione di un accordo è indubbio, mentre ben diverso risulta essere il valore interpretativo delle carte prodotte unilateralmente, da una delle parti, che va valutato caso per caso ma che non costituisce di per sé un titolo giuridico (Le Floch, Minervini, 2024: 36-37). Fatte queste premesse, il problema che presenta la cartografia utilizzata come fonte interpretativa nel caso del Monte Bianco è duplice: i) esiste una certa confusione in merito all'attribuzione delle diverse carte considerate; ii) l'interpretazione di queste ultime può non risultare univoca a causa dei limiti cartografici dell'epoca, e delle imprecisioni che ne risultano.

Il problema nell'attribuzione delle carte tocca in prima battuta la carta n. 3 della Convenzione del 1861 (v. supra par. 1.2, immagine 3), considerata per molto tempo l'originale carta allegata all'accordo, e quindi investita di un pieno valore giuridico-interpretativo. Ad un'attenta analisi di tutta la documentazione disponibile, è però oggi possibile confutare questa attribuzione. La carta in questione risulta infatti essere la carta allegata al processo verbale del 26 settembre 1862, e non quella alla Convenzione (a sostegno di questa lettura ma con una diversa tesi sull'origine della carta v. Traverso 2024). Questo perché, in primo luogo: la carta è firmata, per parte dei commissari francesi, dal capitano Berguet, che aveva sostituito il collega Hulot nel 1862, quindi dopo la firma della Convenzione (7 marzo 1861)<sup>27</sup>. In quest'ultima si precisa (art. 16) che tutti i suoi allegati cartografici riportano le firme dei commissari del tempo, sicché è evidente che la carta originale dovrebbe riportare la firma di Hulot. In secondo luogo, il titolo scritto sulla carta in questione "*de la frontière entre la France et l'Italie depuis le Mont Grapillon jusqu'au rocher du Chardonnet*" è identico a quello menzionato nel processo verbale, laddove l'allegato n. 3 della Convenzione è citato nel testo con una denominazione differente ("*La carte de la frontière de la Savoie depuis le*

<sup>27</sup> È lo stesso Processo verbale, nel primo paragrafo, ad informare della sostituzione.

*Mont Grapillon du côté de la Suisse jusqu'au Mont Tabor où la limite de la Savoie rejoint la frontière de la France*)<sup>28</sup>. In ultimo luogo, la descrizione della numerazione degli allegati della Convenzione chiarisce che si tratta degli stessi documenti già allegati al II protocollo del 25 novembre 1860, semplicemente con una differente numerazione<sup>29</sup>. Questo porta ad un'unica possibile conclusione: che la carta n. 3 della Convenzione non fosse altro che la carta 1:50.000 dello Stato maggiore sardo, la carta sarda, e non quella che è attualmente conservata all'Archivio di Stato di Torino, da considerarsi la carta allegata al successivo Processo verbale.

Prima di soffermarsi sulle implicazioni concrete di questa scorretta attribuzione, è lecito chiedersi come sia potuta avvenire. Entrando nello spazio delle ipotesi, si può immaginare che la copia della carta sarda utilizzata come riferimento dai commissari sin dal II Protocollo del novembre 1860, e successivamente allegata alla Convenzione, sia andata perduta. Le vicissitudini degli archivi francesi e italiani sono note. Il Ministero degli Affari Esteri francese ha dichiarato di aver perso i documenti durante gli eventi bellici della II Guerra mondiale, conservando solo alcune riproduzioni fotografiche degli anni '30. Anche l'Archivio di Stato di Torino è stato colpito dal conflitto, subendo gli effetti dei bombardamenti alleati e poi la cessione di alcune serie archivistiche riguardanti la Savoia alla Francia (Mineo 2019). Si può inoltre supporre che la carta allegata e firmata dai commissari non fosse altro che una rielaborazione o una semplice copia dei fogli della carta sarda, di cui si conosce la pubblicazione sin dal 1852, e di cui è citata l'esistenza di una prima versione del foglio n. 21 a partire dal 1854 (Abbate 1888: 168; v. anche la nota n. 8). La carta, come si è detto, era importante perché riportava la linea del confine provinciale preso esplicitamente come riferimento dalla Convenzione per il tracciato della nuova frontiera. D'altro canto, per sua stessa natura, è difficile considerarla come "la carta condivisa" che la Commissione avrebbe dovuto elaborare al termine dei suoi lavori, e che si può supporre essere quella allegata al Processo verbale, che si presenta come un lucido "evidentemente una pura e semplice riproduzione della vecchia carta piemontese" (ibid.: 169), alla quale vennero apportate le dovute modifiche previste nei testi dell'accordo. Il fatto che entrambe le carte siano identificate con lo stesso numero di allegato ha probabilmente contribuito ad alimentare il disordine archivistico durante il lungo periodo di disinteresse per la questione. Due elementi sembrerebbero avvalorare questa spiegazione. Quando

<sup>28</sup> Sarebbe stato quantomeno singolare che in un documento ufficiale si menzionasse la frontiera tra Francia e Italia prima della proclamazione del Regno d'Italia. Basti vedere come i tutti i testi redatti prima del 17 marzo 1861 facciano piuttosto riferimento al Regno di Sardegna.

<sup>29</sup> Alla Convenzione del 1861 sono allegati: il testo del I Protocollo del 27 giugno 1860 (allegato n.1); i due Prot. successivi (allegato n. 2). Secondo questa sequenza logica, l'allegato n.3 risulta essere l'allegato n.1 del II Protocollo, quindi la carta 1:50.000 dello Stato Maggiore Sardo. E così seguono gli allegati n. 4 e 5, 6 e 7, ovvero le stesse identiche carte annesse al II Prot. (in esso numerate 2, 3, 4, 5). Nella Convenzione è stata quindi modificata la numerazione degli allegati cartografici per far spazio al testo dei protocolli. La perfetta coincidenza dei nomi degli allegati cartografici del II Protocollo e della Convenzione confermerebbe questa lettura, la cui correttezza è dimostrata da una precisazione del Processo verbale del 1862: "*Les numéros employés dans le protocole signé à Nice le 26 [sic] Novembre 1860 pour désigner les différents plans et dessins joints à l'acte de démarcation de la nouvelle frontière entre la France et l'Italie, ayant été changés dans la convention signé à Turin le 7 mars 1861, il importe pour éviter toute confusion ultérieure de mentionner que ces différents plans et dessins portent les numéros adoptés dans la convention sus dite.*"

nel 1888 l'alpinista Enrico Abbate fece esaminare "la carta annessa alla Convenzione del 1861" per verificare quale fosse il reale tracciato del confine risultato dall'accordo, venne in realtà presa in considerazione – come lui stesso specifica – la carta n. 3 allegata al Processo verbale del 1862. Il che ci porta a pensare che fosse quella la carta che, a pochi anni dalla delimitazione, il Ministero degli Affari Esteri considerasse come il documento condiviso e di riferimento (ibid.). Anche da parte francese, la citata fotografia del 1830 che ritrarrebbe la carta della Convenzione, riproduce in verità – come si è potuto esaminare – la carta del processo verbale, mostrandosi perfettamente identica a quella in possesso dell'Italia.

Se questa fosse la corretta ricostruzione, quali sarebbero le implicazioni per la disputa? È evidente che la carta non potrebbe più essere considerata l'allegato originale della Convenzione del 1861, e quindi una sua parte integrante, con tutti gli effetti che ciò comporterebbe sulla sua forza vincolante e interpretativa rispetto alle clausole pattizie. Allo stesso tempo, la carta del Processo verbale – di fatto l'unica carta oggi esistente che riporta le firme di tutti i commissari italo-francesi – vanta una sua ufficialità ed è il prodotto di un'applicazione condivisa della Convenzione. Senza volersi addentrare nell'analisi giuridica di queste considerazioni, la riflessione dovrebbe rivolgersi al secondo problema foriero di complicazioni nell'analisi delle carte: i limiti della cartografia ottocentesca.

Tutte le carte fin qui considerate non hanno un grado di precisione e dettaglio paragonabile a quelle in uso oggi. La trasposizione delle linee e delle distanze dalle carte antiche a quelle contemporanee si rivelerebbe ricca di errori, o richiederebbe delle scelte arbitrarie incapaci di assicurare la coerenza tra il disegno e la realtà. Tutti questi limiti tendono a rivelarsi con maggior frequenza nelle aree montuose, per ragioni non solo tecniche (v. supra par. 2.2). È quindi arduo argomentare che in questo caso i riferimenti cartografici siano il documento più preciso a cui rifarsi per interpretare la volontà delle parti. Per capire fino a che punto l'imprecisione della carte sia capace di generare confusione, prestandosi persino a sostenere tesi opposte, si può notare come le autorità di Italia e Francia interpretino la linea di confine della discussa carta allegato n. 3: per l'Italia essa passerebbe senza alcun dubbio lungo la displuviale; per la Francia, invece, il tracciato le assegnerebbe la sommità del Monte Bianco, distaccandosi dalla linea spartiacque per addentrarsi nel territorio italiano fino al Monte Bianco di Courmayeur. Questo è possibile perché il confine – sebbene segua con chiarezza la cresta delle montagne e quindi lo spartiacque – dopo aver toccato la sommità del Monte (indicata da un cerchietto che riporta al proprio interno il punto di passaggio del tracciato) "si dirige a sud verso il Monte Bianco di Courmayeur, per poi risalire verso il Monte Maudit" (Aliprandi, Aliprandi 2005b: 162), disegnando una sorta di "triangolo" o "cuneo" che si distacca dalla linea spartiacque, per poi riprenderla. La singolarità di questo "saliente" era stata già evidenziata da Abbate (1888: 169), che da subito – come faranno altri osservatori molti anni più tardi (Rinoldi 1999: 488; Aliprandi, Aliprandi 2005b: 162) – ne riscontrerà la somiglianza con il disegno della carta Muletti del 1823. Vista la strana coincidenza, si è portati ad approfondire la congettura, immaginando che l'edizione della carta sarda adottata dai commissari, utiliz-

zata per elaborare la carta allegano n. 3 e poi andata perduta, comprendesse anche una copia del foglio n. 21 nella sua prima edizione del 1854, dove – lo scrive sempre Abbate (1888: 168) – il “triangolo” di Muletti era ancora presente. Lo sarebbe stato però per poco, poiché dopo il riconoscimento sul terreno realizzato dal Capitano Federici dal 1853-1856, ma pubblicato in una nuova edizione del foglio solo nel 1867, il saliente scomparirà per sempre dalla cartografia ufficiale italiana. Il motivo per cui la delimitazione di Muletti corre lungo lo spartiacque principale per poi abbandonarlo per un breve tratto è un piccolo mistero che resterà tale. La spiegazione avanzata da Rinoldi appare tuttavia convincente (1999: 488). Essa considera la notevole espansione dei ghiacciai che caratterizzò le Alpi dal 1818 al 1861, conosciuta con il nome di “piccola età glaciale”. Sul Monte Bianco i ghiacciai conobbero la loro massima espansione negli anni 1818-1820 (Aliprandi, Aliprandi 2005b: 139), formando una calotta sommitale priva di riferimenti utili ad individuare lo spartiacque. In queste condizioni climatiche e senza i moderni ausili tecnici, è possibile che la scelta del cartografo sardo cadde su una linea che “dall’alta calotta si indirizzasse verso il più vicino punto di sicurezza presenza d’un rilievo roccioso”, ovvero, verso il Monte Bianco di Courmayeur (Rinoldi 1999: 488)<sup>30</sup>.

Un’altra teoria alternativa si è diffusa nel corso degli anni. Essa è nata tra alcuni sostenitori dell’interpretazione francese del confine, che vedono nel descritto allontanamento dalla displuviale l’applicazione di un criterio di delimitazione differente, quello delle c.d. creste militari (Aliprandi, Aliprandi 2005b: 163). Secondo detto criterio, il confine amministrativo tra la Savoia e il Piemonte sarebbe lo stesso nato originariamente con il Trattato di Parigi del 1796 (v. supra par. 1.1), la cui delimitazione lungo “*les points les plus avancés du côté du Piémont*”, giustificata per ragioni di vantaggio militare, aveva portato il territorio francese al di là delle creste, ignorando la displuviale (Vallot 1925). Se è vero che alcune carte napoleoniche annettono l’intero massiccio del Monte Bianco, le carte sarde post-restaurazione tornano a utilizzare il criterio della displuviale, che risulta più volte espressamente richiamato nella documentazione esaminata. Al contrario, nelle fonti non si ha alcuna traccia del termine “creste militari”, che risulta discutibile anche da un punto di vista storico, dato che i territori di alta montagna, alla fine del XVIII secolo, non erano contemplati nelle operazioni belliche (Guichonnet, Mollier 2013: 31). La nascita e la diffusione di questa teoria (che continua a sopravvivere trovando sostenitori anche tra i rappresentanti delle autorità francesi (Aliprandi, Aliprandi 2005b: 163)) ben dimostrano quali siano le conseguenze nell’assegnare alle carte un eccessivo valore interpretativo. Tra le imprecisioni che contengono vi si possono annidare i più disparati dubbi, sui quali è facile costruire ipotesi. L’esame della cartografia antica è certamente utile per valutare l’adozione di un criterio di delimitazione che si ritiene generale, ma non può essere ritenuto affi-

<sup>30</sup> Anche Dainelli evidenziava come dalla cima del Monte Bianco partisse una cresta secondaria in direzione sud-est che culminava nel Monte Bianco di Courmayeur. Un cresta che non andava confusa con lo spartiacque principale che “volge da un lato a N E. verso il Colle della Brenva e il M. Maudit” (Dainelli 1929: 2). Non bisogna infine dimenticare che lo spartiacque non è una linea immutabile nel tempo, esso può subire dei cambiamenti (solitamente minimi) a seguito di mutamenti nella conformazione delle creste, come quelli causati da eventi franosi di particolare rilievo.



dabile nel dettaglio, ancor di più se lo si conduce senza tenere in considerazione le indicazioni pattizie e le informazioni che si possono dedurre dai documenti di lavoro ufficiali. Ed è proprio in altre carte, quelle catastali dei comuni di Chamonix e Saint-Saint-Gervais, che hanno trovato terreno fertile i contenziosi più recenti che riguardano le aree del Dôme du Gôuter e del Colle del Gigante.

#### 2.4 Gli effetti delle dispute tra i comuni di Chamonix e Saint-Gervais

La carta Muletti, la carta allegato n. 3 e quella del Capitano Mieulet pongono la linea di confine nelle zone del Dôme du Gôuter (a nord-ovest della vetta del massiccio) e del Colle del gigante (a nord-est) sulla linea spartiacque. Dagli accordi di cessione della Savoia, queste aree non compaiono nel dibattito sulla sovranità del Monte Bianco fino ai lavori della Commissione mista per la manutenzione della linea del confine di Stato. La loro origine è però antecedente e – in particolare per la sovranità sul Dôme – è da ricercare nelle carte catastali dei comuni francesi, e nella disputa che li vide contrapposti a partire dalla seconda metà dell’800. I fatti e le relative fonti sono stati ricostruiti nel dettaglio da Giorgio e Laura Aliprandi (2005b: 165-167), e da Guichonnet e Mollier (2013: 233-267), sicché è qui sufficiente esporli sinteticamente. Dopo la cessione della Savoia, per ragioni economico-turistiche e di collegato prestigio, i comuni di Chamonix, Saint-Gervais e (con un ruolo minore) Les Houches pretesero di includere all’interno del proprio territorio comunale la vetta del Monte Bianco. Ai tempi delle prime mappature catastali post-1861, avvenute negli anni 1881-1882, un compromesso tra i comuni si rivelò impossibile, e l’area contesa fu considerata “*zone litigieuse*” ed esclusa dalle carte catastali. Nel 1889 Saint-Gervais decise comunque di delimitare i suoi confini municipali inserendo la cima del Monte Bianco. Per giungere a questo risultato, le carte catastali operarono una modifica dei confini nazionali, facendo arretrare il confine tra Italia e Francia “in modo che la cresta delle Bosses, che era la frontiera tra Italia e Francia, diviene territorio di Saint-Gervais e analoga considerazione vale per il Dôme de Goûter il cui confine è abbassato di 1300 metri” (Aliprandi, Aliprandi 2005b: 165). In questa maniera venne creato un “corridoio” che permise al comune di Saint-Gervais di raggiungere la cima del Monte Bianco. Un corridoio ottenuto a scapito del territorio del comune di Courmayeur, cioè dello Stato italiano. Solamente nel 1946, a seguito di una lunga discussione tra i rappresentanti dei comuni di fronte alla direzione dei servizi del catasto, si giungerà ad una soluzione di compromesso firmata dal Prefetto di dipartimento e approvata dai consigli municipali di Chamonix e Saint-Gervais (quello di Les Houches voterà contro) (Guichonnet, Mollier 2013: 250-257). Il nuovo tracciato venne collocato sulla cresta del Dôme de Goûter a conferma del corridoio oltre lo spartiacque che permetteva a Saint-Gervais di arrivare alla vetta del Monte Bianco, ora ufficialmente condivisa con Chamonix. Con minime modifiche (che riportarono solo parzialmente il confine di Stato lungo lo spartiacque), nel 1950 l’Istituto Geografico Nazionale francese iniziò ad adottare sulle proprie carte la delimitazione sopra-descritta, aggiungendo al contenzioso un ulteriore elemento. La precaria situazione politica che stava vivendo l’Italia, appena uscita



sconfitta dal conflitto mondiale e dalla firma di un Trattato di pace con la Francia, spiega l'assenza di una risposta ufficiale alle modifiche della cartografia francese, le cui evidenze si manifesteranno peraltro solo molti anni dopo.

Da ultimo, le divergenze sul confine nell'area del Colle del Gigante rappresentano l'ultimo capitolo di questa lunga vicenda. A metà degli anni '90, i membri della Commissione mista riconoscono che le cartografie nazionali divergono, sempre nello stesso modo: le carte italiane seguono la dislivello che da punta Helbronner si dirige verso il Colle del Gigante; le carte francesi pongono il confine al di sotto della cresta, annettendo interamente il Colle. Questa differenza è al momento priva di una spiegazione certa. È possibile immaginare che essa sia il risultato di più fattori, tra i quali i principali sospetti ricadono sulle imprecisioni delle carte e la vivacità degli interessi locali. D'altro canto, non si può evitare di notare come l'area abbia via via ricevuto più attenzioni con la costruzione della funivia *Skyway*, che dalla stazione di Courmayeur giunge sino a Punta Helbronner. La presenza di *Skyway*, inaugurata nel 2015, ha accresciuto notevolmente l'afflusso di visitatori (più di 500.000 nei primi due anni (Ventrice, 2017)), interessando anche il rifugio Torino, situato nelle vicinanze della stazione di arrivo.

### 3. Conclusioni: una montagna bene comune

*"Il appartient à la France et à l'Italie."*

*"Au terme de cette étude, soumis à ma discipline,  
je ne m'accord ici que cette conclusion:  
Le Mont Blanc est une montagne mitoyenne dont la cime est  
chargée d'humanité et marquée par la pensée française."*

Le due frasi citate appartengono allo stesso autore, Charles Vallot, che alla fine e all'inizio di un articolo sul Monte Bianco "montagna comune" esprimeva due opinioni in linea con quanto si è ricostruito e sostenuto in questo articolo (Vallot 1949: 53-55). La sommità del Monte Bianco e le altre vette oggetto della controversia appartengono storicamente sia all'Italia che alla Francia, ma per molti anni sono stati soprattutto i francesi – insieme agli inglesi – a costruire l'identità della montagna, esercitando una profonda influenza culturale in grado di oltrepassare i confini nazionali. Un'influenza che ha promosso l'idea di una piena sovranità francese, sostenuta a sua volta da una cartografia errata o imprecisa.

Sono trascorsi quasi 160 anni da quanto il Capitano Mieulet decise di tracciare una carta del Monte Bianco diversa da quanto previsto dagli accordi tra Francia e Italia, ed è probabile che neppure lui potesse immaginare le conseguenze che un'intermittente linea di inchiostro avrebbe provocato nel corso del tempo. Ridurre nondimeno le origini dell'attuale contenzioso alle scelte di una persona sarebbe semplicistico. Nel corso dei decenni, la questione si è nutrita di diversi fattori che ne hanno aumentato la complessità, ma soprattutto l'incertezza e la confusione, elementi grazie ai quali il contenzioso ha avuto modo di crescere sottotraccia, e con lunghi periodi

dormienti. Il contributo ha identificato ed esaminato questi fattori, nell'ordine: una divergente produzione e diffusione delle carte ufficiali in Francia e Italia; il disinteresse italiano per il massiccio durante i primi decenni post-unitari, mentre in Francia avveniva la costruzione di una narrazione nazionale legata al Monte Bianco; il difficile esame delle fonti cartografiche antiche, imprecise e non adatte a interpretare i dettagli del confine; gli effetti sulla cartografia ufficiale che hanno avuto le dispute tra i comuni di Chamonix e Saint-Gervais.

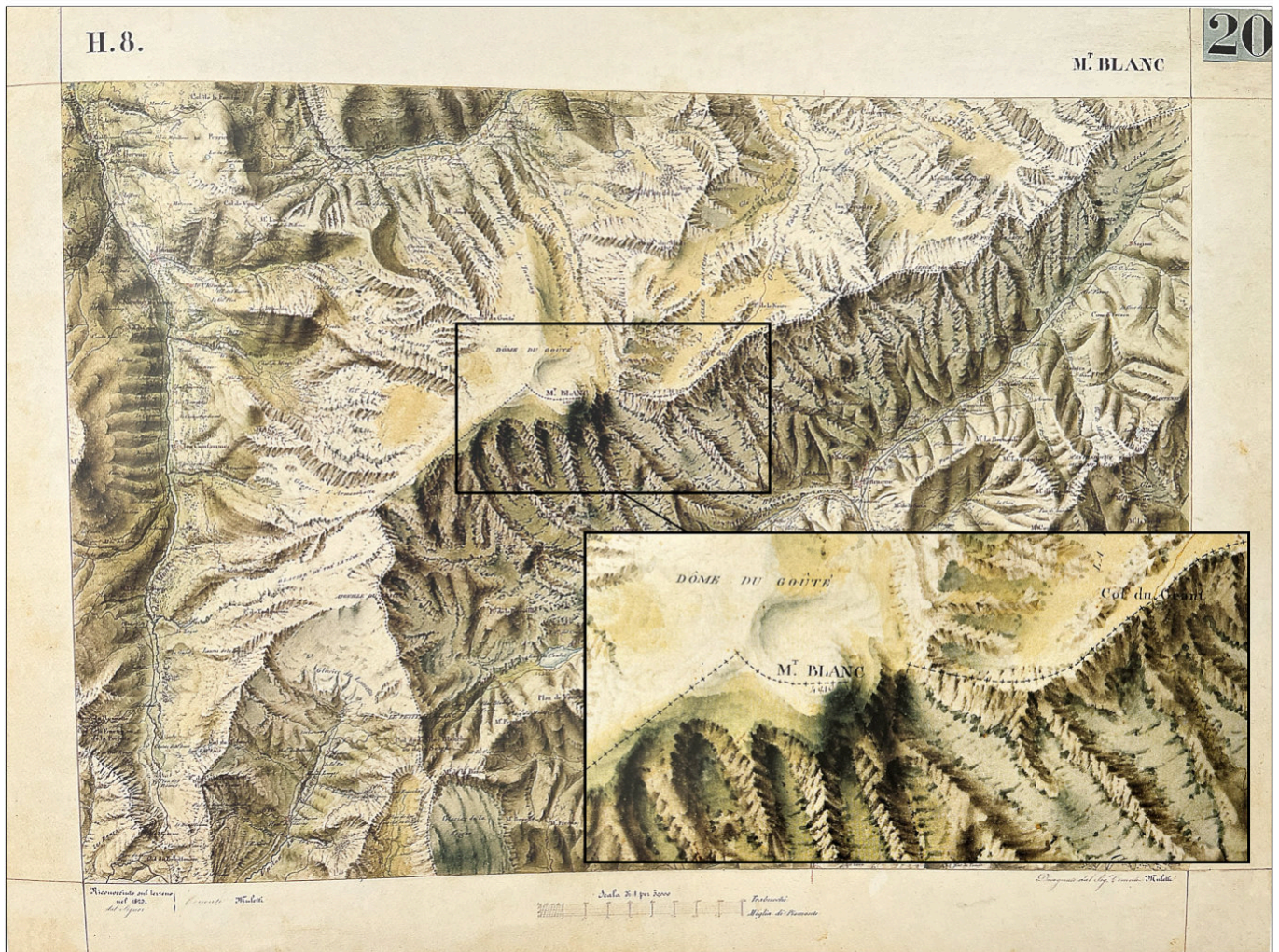
Queste cause, che vanno considerate nel loro insieme, continuano ancora oggi ad ostacolare i tentativi di una corretta ricostruzione e analisi della disputa, nonché di una sua possibile soluzione. Al di là delle necessarie e doverose analisi delle fonti giuridiche e della giurisprudenza riguardante le controversie di confine e territoriali, da una prospettiva storica è parso utile svolgere un esame di tutti i documenti disponibili, provando a metterli in dialogo per offrire una sistematizzazione interpretativa. I risultati emersi sono i seguenti:

- l'esame comparato di tutte le fonti storiche porta a sostenere che il confine amministrativo sardo lungo il massiccio del Monte Bianco passasse lungo la linea spartiacque;
- un'eccessiva ed esclusiva attenzione alle carte è stata foriera di equivoci e tesi contrapposte, che hanno acuito i termini della disputa;
- gran parte dello sviluppo della questione si deve alle azioni di singoli, alla pubblicistica nazionale e al dibattito che ne è conseguito, con dirette implicazioni sulla percezione e narrazione del Monte Bianco, senza che ci fosse – agli inizi – una chiara intenzionalità da parte dei rispettivi governi.

È opinione personale di chi scrive che la questione sia stata spesso affrontata nel dibattito pubblico-mediatico con un eccessivo allarmismo circa i suoi effetti concreti. Il fatto che il problema tenda a rimanere silente per poi riemergere con virulenza a distanza di anni, in occasione di limitate incomprensioni locali, ne è la dimostrazione. D'altro canto, come anche sostenuto in passato dal Governo italiano, permettere il riemergere di un'anacronistica disputa territoriale tra due Stati amici, alleati e membri dell'Unione europea, non può che risultare controproducente per le relazioni bilaterali. Il Monte Bianco è un patrimonio comune e luogo di una storia condivisa che, oggi più che mai, necessita una solida cooperazione transfrontaliera per garantirne la migliore tutela rispetto alla sfida climatica che ne minaccia i ghiacciai (con effetti diretti sugli approvvigionamenti idrici), al suo sfruttamento economico e alla sicurezza di chi lo vive e lo visita. Questa cooperazione già esiste, e chiede di essere sostenuta dal dialogo piuttosto che essere messa a rischio da sporadiche strumentalizzazioni, poco interessate a valorizzare il Monte Bianco come un bene comune italiano e francese, se non anche europeo.

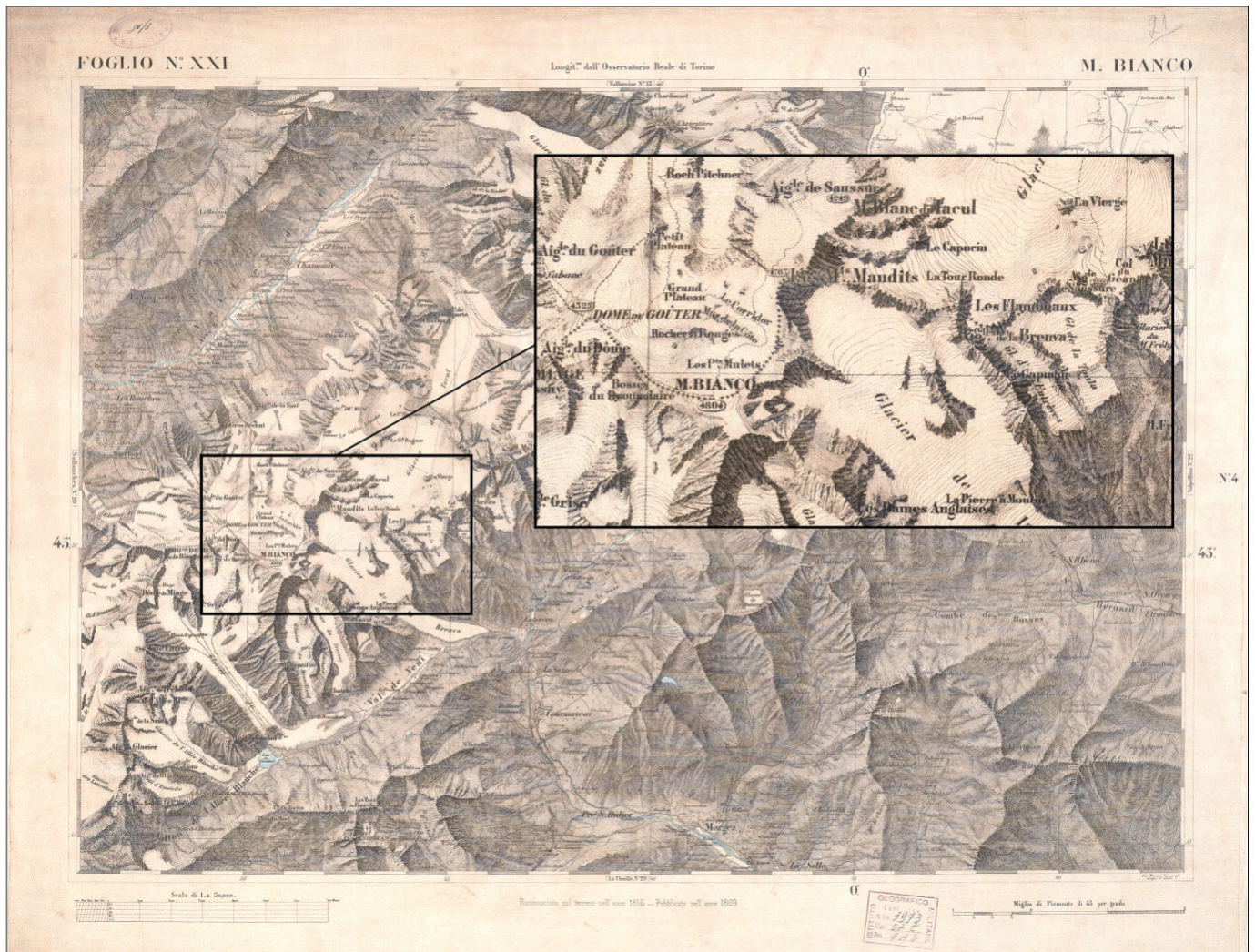
Il pensiero che Felice Giordano, nella sua ascensione alla vetta del 1864, esprime a mo' di augurio futuro non sembra aver perso la sua autenticità: "veramente quel gigante è tanto superiore ad ogni limite artificiale che sarà sempre neutro e degno nodo d'unione tra due grandi paesi" (1869: 85).





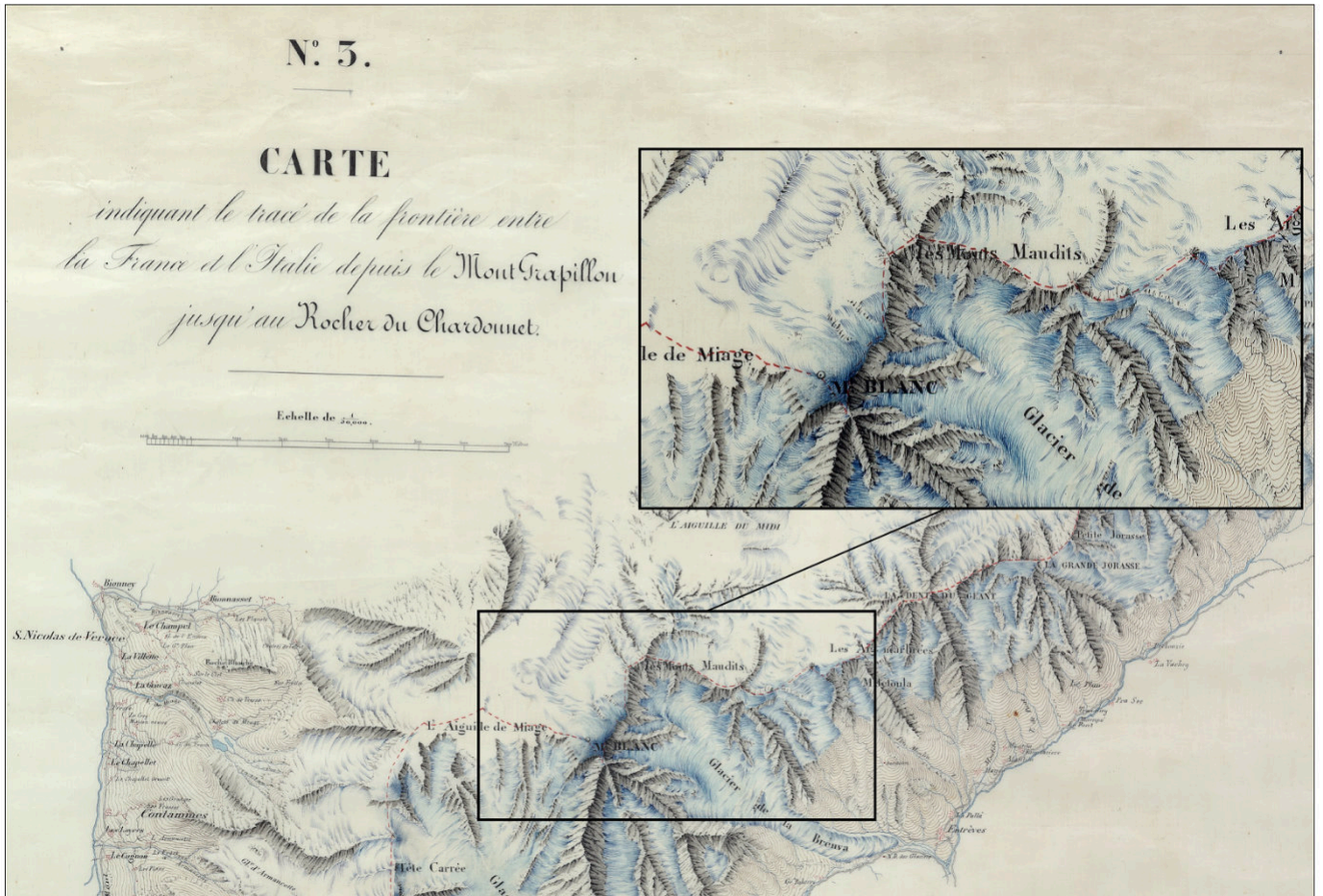
**Immagine n. 1: La carta Muletto.** Foglio H.8. della Carta Topografica degli Stati di terraferma di S.M. il Re di Sardegna, riconosciuta sul territorio nel 1823, scala 1:50000. La carta riporta il confine amministrativo tra la Savoia e il Piemonte, ed è probabile che i suoi disegni vennero utilizzati come base per l'elaborazione della successiva carta sarda. Si noti come subito dopo la sommità del Monte Bianco, la linea di confine volge verso l'anticima, creando un saliente che si distacca dalla displuviale. Fonte: Aliprandi, Aliprandi 2000.





**Immagine n. 2: La carta sarda.** Foglio n. 21 della Carta degli Stati di sua Maestà Sarda in Terraferma opera del real Corpo di Stato Maggiore Generale (1852-1871), scala 1:50.000. I rilevamenti vennero fatti tra il 1853 e il 1856, ma il foglio pubblicato nel 1867. Questa carta, in particolare, riporta come anno di pubblicazione il 1869. È possibile che esistesse un'altra versione di questo foglio, pubblicato nel 1854, nel quale il tracciato del confine amministrativo era ispirato a quello della carta Muletti. Fonte: Dai documenti originali archiviati presso le conservatorie storiche dell'Istituto Geografico Militare. (Autorizzazione n. 7203 in data 03/07/2024).





**Immagine n. 3: La carta allegata n. 3.** Carte indiquant le tracé de la frontière entre la France e l'Italie depuis le Mont Grapillon jusqu'au Rocher du Chardonnet", scala 1:50000. É la carta allegata al Processo verbale del 1862, e non alla Convenzione del 1861 come per molto tempo si è pensato. Il confine sulla cima del Monte Bianco ricorda quello della carta Mulletti per la presenza del saliente verso il Monte Bianco di Courmayeur. Fonte: Archivio di Stato di Torino.





**Immagine n. 4: La Carta Mieulet.** Massif du Mont Blanc extrait des minutes de la carte de France (1865), scala 1:40000. Il confine di Stato tracciato dal Capitano Mieulet differisce da quello della "carta allegato n. 3", distaccandosi dalla linea spartiacque e annettendo alla Francia l'intera sommità del Monte Bianco. Il confine sul Dôme du Gôuter e sul Colle del Gigante segue invece la displuviale. Fonte: Dai documenti originali archiviati presso le conservatorie storiche dell'Istituto Geografico Militare. (Autorizzazione n. 7203 in data 03/07/2024).



## Bibliografia

- Abbate Enrico (1888). "Nazionalità della vetta del Monte Bianco". *Rivista mensile del Club Alpino Italiano*, vol. VII, n. 6, 165-171.
- Abbate Enrico (1889). "Sulla nazionalità del Monte Bianco". *Rivista mensile del Club Alpino Italiano*, vol. VIII, n. 2, 43-46.
- Adami Vittorio (1920). *Storia documentata dei confini del Regno d'Italia. Vol. I. Confine Italo-francese*. Roma: Stabilimento Poligrafico per l'Amministrazione della Guerra.
- Aliprandi Laura, Aliprandi Giorgio (2000). *La découverte du Mont-Blanc par les cartographes 1515-1925*. Pavone Canavese: Priuli & Verlucca.
- Aliprandi Laura, Aliprandi Giorgio (2005a). *Le grandi Alpi nella cartografia, 1482-1885. Volume I: Storia della cartografia alpina. Vol. 1*. Pavone Canavese: Priuli & Verlucca.
- Aliprandi Laura, Aliprandi Giorgio (2005b). *Le grandi Alpi nella cartografia, 1482-1885. Volume II: Monviso, Piccolo San Bernardo, Gran San Bernardo, Monte Bianco, Cervino, Monte Rosa e i Walser, Gran Paradiso. Vol. 2*. Pavone Canavese: Priuli & Verlucca.
- Aliprandi Laura, Aliprandi Giorgio (2011). "La cartografia degli Stati sardi dopo le carte di Borgonio (1680) e Stagnone (1772) sino all'Unità d'Italia". In: Isabella Massabò Ricci (eds). *La Vallée d'Aoste sur la scène: cartografia e arte del governo, 1680-1860*. Milano: 24 Ore Cultura, 39-51.
- Bergesio Giorgio, Del Re Emanuela (2021, 2 febbraio). Risposta scritta ad interrogazione 4/04272, Senato della Repubblica. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/358200.pdf>
- Carassi Marco (2011). "Il confine di Stato sul Monte Bianco". In: Isabella Massabò Ricci (eds). *La Vallée d'Aoste sur la scène: cartografia e arte del governo, 1680-1860*. Milano: 24 Ore Cultura, 138-139.
- CasaPound su Monte Bianco per rivendicare confini 'scippati' (2020, 25 ottobre). *Adnkronos*. [https://www.adnkronos.com/Archivio/cronaca/casapound-su-monte-bianco-per-rivendicare-confini-scippati\\_1B5RvA3hpMTjImZIEvgUz5?refresh\\_ce](https://www.adnkronos.com/Archivio/cronaca/casapound-su-monte-bianco-per-rivendicare-confini-scippati_1B5RvA3hpMTjImZIEvgUz5?refresh_ce); <https://www.ilpost.it/2020/10/26/monte-bianco-confine-italia-francia/>
- Caveri Luciano, Fassino Piero (1996, 6 agosto). Interrogazione a risposta scritta 4/00019, Camera dei Deputati. <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=4-00019&ramo=CAMERA&leg=13>
- Caveri Luciano, Ranieri Umberto (1999, 14 settembre). Interrogazione a risposta scritta 4/23419, Camera dei Deputati. [http://leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stenografici/sed581/pdfbtris.pdf](http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed581/pdfbtris.pdf)
- Dainelli Giotto (1929). "Il Monte Bianco e il confine italo-francese". *Bollettino della Società Geografica Italiana*, serie 6, vol. 6, 451-456.
- de la Fruston F. (1861). "Nouvelles frontières entre la France et la Sardaigne". *Le spectateur militaire*, vol. XXXIV, giugno, 437-444.
- Durier Charles (1877). *Le Mont-Blanc*. Paris: Librairie Sandoz et Fischbacher.
- Gautheret Jérôme (2020, 30 dicembre). Sur le mont Blanc, la lutte des glaces entre la France et l'Italie. *Le Monde*. [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/12/30/sur-le-mont-blanc-la-lutte-des-glaces-entre-la-france-et-l-italie\\_6064777\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/12/30/sur-le-mont-blanc-la-lutte-des-glaces-entre-la-france-et-l-italie_6064777_3210.html)
- Giordano Felice (1869). "Ascensione del Monte Bianco partendo dal versante italiano, ed escursione nelle Alpi Pennine, in agosto 1864, per l'ingegnere Felice Giordano". *Bollettino del Club Alpino Italiano*, vol. IV, n. 14, 67-92.

Giudici Silvia (2024). "Sopra il Monte Bianco: la cooperazione di soccorso alpino nella prospettiva degli accordi bilaterali e del diritto dell'Unione europea". In: Roberto Louvin, Michele Vellano (eds), *Monte Bianco. La montagna senza confini*. Padova: Cedam, 83-100.

Giuffrida Angela (2020, 22 ottobre). Italy reignites Mont Blanc border dispute with France. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/22/italy-reignites-mont-blanc-border-dispute-with-france>

Guichonnet Paul, Mollier Christian (2013). *À qui appartient le Mont-Blanc?. Montmélian: La fontaine de Siloè.*

Kusi Yannick (2021, 11 marzo). Petite guerre de frontières : le Mont Blanc est toujours au cœur d'une polémique entre français et italiens. *France 3*. <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/petite-guerre-de-frontieres-le-mont-blanc-est-toujours-au-c-ur-d-une-polemique-entre-francais-et-italiens-1992847.html>

Indelicato Mauro (2020, 18 ottobre). La Francia "invade" il territorio italiano: così si prende il Monte Bianco. *Il Giornale*. <https://www.ilgiornale.it/news/politica/francia-si-prende-parte-monte-bianco-e-governo-sta-silenzio-1897244.html>

Italy upset with France over Mont Blanc protection zone (2020, 22 ottobre). *Euronews*. <https://www.euronews.com/2020/10/22/italy-upset-with-france-over-mont-blanc-protection-zone>

Laniece Albert, Scalfarotto Ivan (2020, 5 giugno). Interrogazione a risposta scritta 4/02207, Camera dei Deputati. <https://parlamento18.openpolis.it/atto/documento/id/210168>

Le Floch Guillame, Minervini Gustavo (2024). "Il tracciamento del confine sul Monte Bianco: profili attuali di diritto internazionale dal versante italiano e da quello francese". In: Roberto Louvin, Michele Vellano (eds), *Monte Bianco. La montagna senza confini*. Padova: Cedam, 27-55.

Marrese Guido (1981). "Il confine di Stato sul Monte Bianco nella cartografia italiana e francese". In: *L'Universo*, vol. XI, 505-520.

Martinet Enrico (2015a, 8 settembre). Il confine sul Monte Bianco diventa un caso, scoppia una nuova lite tra l'Italia e la Francia. *La Stampa*. <https://www.lastampa.it/aosta/2015/09/08/news/il-confine-sul-monte-bianco-diventa-un-caso-scoppia-una-nuova-lite-tra-l-italia-e-la-francia-1.35221918/>

Martinet Enrico (2015b, 13 settembre). Italia contro Francia. *La Stampa*. <https://www.lastampa.it/montagna/2015/09/13/news/italia-contro-francia-1.35223554/>

Mieulet Josph (1876). "Ascension de M. J. Mieulet". In: Stéphen D'Arve (eds), *Le fastes du Mont-Blanc*. Genève: Imprimerie A. Vèrèsoff, 177-182.

Mineo Leonardo (2019). "Uno de' miei predecessori'. Gli archivisti torinesi e la cessione delle carte di Nizza e Savoia". In: AA.VV., *Archivi sul confine*, Roma: Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, 161-182.

Monte Bianco, ordinanza francese 'invade' confini Italia (2019, 23 luglio). *Ansa*. [https://www.ansa.it/valledaosta/notizie/2019/07/23/m.biancodivieta-francia-in-area-contesa\\_9f2c3f2f-8b5e-4f1d-a81d-5df9b7d53f54.html](https://www.ansa.it/valledaosta/notizie/2019/07/23/m.biancodivieta-francia-in-area-contesa_9f2c3f2f-8b5e-4f1d-a81d-5df9b7d53f54.html)

Nicolin Yves (2010, 15 giugno), Question N° : 7612. Interrogazione parlamentare, Assemblée Nationale. <https://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-76121QE.htm>

Quel ghiacciaio rischia il crollo: allarme per il Planpincieux sul Monte Bianco (2019, 25 settembre). *Rai News*. [www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/Quel-ghiacciaio-rischia-il-crollo-allarme-per-il-Planpincieux-sul-Monte-Bianco-00c72bb4-3e6a-4eda-9814-76856248c9c3.html](http://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/Quel-ghiacciaio-rischia-il-crollo-allarme-per-il-Planpincieux-sul-Monte-Bianco-00c72bb4-3e6a-4eda-9814-76856248c9c3.html)

- Rinoldi Dino (1999). "Il gatto del Cheshire tra Courmayeur e Chamonix, ovvero il confine italo-francese sul Monte Bianco". *Jus, Rivista di Scienze Giuridiche*, vol. 1, 475–93.
- Rosanò Alessandro, Caranta Roberto (2024). "Attorno al Monte Bianco: i finanziamenti europei e l'*espace Mont-Blanc*. Prospettive di cooperazione franco-svizzera-italiana tra enti territoriali locali". In: Roberto Louvin, Michele Vellano (eds), *Monte Bianco. La montagna senza confini*. Padova: Cedam, 101-122.
- Starita Massimo (2020). "La questione del confine italo-francese sul Monte Bianco". *Rivista di diritto internazionale*, vol. CIII, fasc. I, 167–74.
- Tajani Antonio (2020, 20 ottobre). Mont Blanc border dispute between Italy and France. Question for written answer to the Commission E-005844/2020, European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005844\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005844_EN.html)
- Traverso Matteo (2024). "La sistemazione dei confini tra Italia e Francia dal punto di vista storico". In Roberto Louvin, Michele Vellano (eds), *Monte Bianco. La montagna senza confini*. Padova: Cedam, 3-26.
- Turrini Paolo (2021). "Territory: The Dispute with France over the Territorial Boundary in the Mont Blanc Area". *The Italian Yearbook of International Law*, vol. XXX, 497-502.
- Vallot Charles (1949). "Mont Blanc, montagne mitoyenne". *La Montagne. Revue Officielle du Club Alpine Français*, no. 345, 53-55.
- Vallot Henri (1905). "Le Capitaine Mieulet et la Carte du Mont Blanc". *La Montagne. Revue Mensuelle du Club Alpine Français*, vol. I, 217-232.
- Vallot Jospheh (1922). *Evolution de la cartographie de la Savoie et du Mont-Blanc*. Paris: Édit. Barrère.
- Ventrice Luca (2017, 2 giugno). Skyway Monte Bianco, mezzo milione di presenze in due anni dall'apertura. *Aosta Sera*. <https://aostasera.it/notizie/economia/skyway-monte-bianco-mezzo-milione-di-presenze-in-due-anni-dallapertura/>
- Verne Jules (1874). *Il Capitano della giovane ardita. Un'ascensione al Monte Bianco*. Milano: tipografia editrice lombarda.



## Alle origini dell'idea di Parlamento europeo. Il Progetto di William Penn\*

Daniele Archibugi, Tommaso Visone

*"Beati pacifici, cedant arma togae".*  
William Penn, 1693

A pochi mesi dalle elezioni europee è interessante ricordare una riflessione poco menzionata nel dibattito italiano e internazionale<sup>1</sup>: quella a cui si fa risalire la prima idea di un parlamento europeo. Per farlo occorrerà tornare nell'eccezionale contesto di quella che Grayling ha chiamato *"the age of genius"* (Grayling 2016), ovvero il XVII secolo, e al percorso di una figura geniale ma troppo spesso dimenticata: William Penn.

### Il contesto storico della proposta

La singolare vicenda storica di William Penn (1644-1718) può essere racchiusa tra due trattati destinati a fare epoca: quello di Westfalia (1648), che sanciva la conclusione della guerra dei Trent'anni e quello di Utrecht (1713), che metteva fine alla guerra di successione spagnola<sup>2</sup>. Si tratta di una temperie che vedeva definitivamente svanire, con l'antica funzione di mediazione del papato nelle vicende politiche europee, ogni residuo delle vecchie relazioni tra i grandi poteri medievali<sup>3</sup>. Tale evidenza, unita a una forte secolarizzazione delle relazioni interstatali, coincideva con l'accettazione della pluriconfessionalità e con il venir meno delle guerre di religione sul vecchio Continente (Aubert 2008: 185-190). Eccezione parziale, ma rilevante nella vita di Penn<sup>4</sup>, fu la "Guer-

Daniele Archibugi, CNR, Birkbeck College, daniele.archibugi@cnr.it

Tommaso Visone, Link University, Sapienza Università di Roma, t.visone@unilink.it

\* Questo articolo prende spunto da un discorso pronunciato da Daniele Archibugi in occasione del Convegno *"William Penn Founder of Pennsylvania, First Promoter of a European Parliament"*, Sapienza Università di Roma, 16 Ottobre 2018 organizzato da Francesco Gui e pubblicato poi come Archibugi 2018: 30-37 e dal saggio Archibugi 2021: 223-236.

<sup>1</sup> Un'eccezione è sicuramente costituita dal volume di Malandrino e Quirico 2020, in ambito italiano, e dai lavori, in lingua inglese, di Murphy 2019 e 2021.

<sup>2</sup> Trattato di Utrecht, che chiudeva le trattative generali di pace, che venne poi seguito da quello di Rastatt (1714) tra la Francia e l'Impero.

<sup>3</sup> Diverso è il caso dei ceti e delle città imperiali tedesche che videro riconosciuta dal Trattato di Westfalia la loro signoria territoriale e il diritto di fare patti con le potenze straniere. Si veda De Benedictis 2001: 55.

<sup>4</sup> Penn, che come molti dei suoi contemporanei, aveva a lungo denunciato il "papismo" come uno dei mali dell'Inghilterra – e auspicato l'unità dei protestanti contro la minaccia cattolica – aveva altresì cercato di ritagliare degli spazi di tolleranza per i cattolici inglesi che avessero rispettato le leggi e non avessero cospirato. In particolare, tra il 1686 e il 1688, avrebbe aderito alla campagna di Giacomo II Stuart per estendere la tolleranza ai dissidenti protestanti e ai cattolici inglesi. Nel momento in cui Giacomo venne costretto a fuggire dall'arrivo di Guglielmo d'Orange nel 1688 (per essere poi sconfitto sul campo nella battaglia del Boyne del 1690), Penn cadde in disgrazia. Venne arrestato più volte, nel corso del 1689, come ideologo del precedente regime e come giacobita. Per la stessa ragione perse il governo della Pennsylvania dal 1692 al 1694. Si veda Murphy 2021: 11-12.

ra guglielmita" (1689-1691)<sup>5</sup> che vide lo scontro tra la fazione cattolica che sosteneva i diritti di Giacomo II Stuart al trono d'Inghilterra e quella protestante che sosteneva Guglielmo III d'Orange come nuovo sovrano a seguito della "rivoluzione" del 1688<sup>6</sup>.

La secolarizzazione delle relazioni tra gli stati, con il tramonto dell'aspirazione a una monarchia universale<sup>7</sup>, apriva quella dialettica tra tentativi di egemonia da parte di una singola potenza a vocazione imperialista e risposte degli altri stati volte ad affermare un equilibrio tra gli attori che avrebbero caratterizzato il sistema degli stati europei almeno fino al XX secolo<sup>8</sup>. Tentativi che all'epoca sarebbero stati incarnati in particolare dal "Re Sole" e dai suoi conflitti a fini espansionistici che avrebbero caratterizzato la dialettica delle relazioni interstatuali per tutta la durata della vita di Penn, che non a caso si sarebbe posto il problema della "pace in Europa" (Penn 2021 b: 237). Secolarizzazione che poteva portare alcuni, come l'autore in questione, a considerare lo stesso "Turco" – che nel 1683 era stato sconfitto sotto le mura di Vienna dopo un lungo assedio<sup>9</sup> – come possibile parte di una soluzione istituzionale diretta alla ricerca della pace sul vecchio Continente, includendolo così a pari titolo con gli stati europei (e cristiani).

Allo stesso tempo il contesto apertosi con la pace di Westfalia si caratterizzava per il peso crescente della dimensione transoceanica e planetaria. La dialettica tra equilibrio ed egemonia, infatti, si giocava sempre più all'interno di un quadro che includeva degli imperi ormai intercontinentali (Inghilterra, Francia, Spagna, Portogallo ed Olanda), degli scambi commerciali di dimensione globale e la connessa necessità di garantirsi il controllo delle rotte mercantili e dei mari. Le esigenze scaturite da tale contesto, in cui Penn come fondatore della Pennsylvania (1682-1684) ebbe parte importante, alimentarono le riflessioni di quanti cercarono di dare vita a un universalismo che, facendo un uso mirato delle astrazioni e delle mappe in costante aggiornamento<sup>10</sup>, si propose di organizzare una nuova lettura del globo "attorno all'Europa, ai

---

<sup>5</sup> A sua volta interpretabile come parte del più ampio conflitto noto come Guerra della Lega di Augusta (1688-1697) a cui Penn faceva esplicitamente riferimento come conflitto tragico nel suo Discorso del 1693. Si veda William Penn, 2021 b, 237-260. La traduzione italiana del testo, a cura di Franco Voltaggio, fu pubblicata per la prima volta nell'antologia Archibugi Voltaggio 1991.

<sup>6</sup> In tal senso quando si parla della "Gloriosa Rivoluzione" del 1688 come di una rivoluzione pacifica non si tiene conto di quanto avvenuto in Irlanda a partire dall'anno seguente né delle successive rivolte giacobite. Sui miti alimentati dalla "Gloriosa rivoluzione" si veda Herrmann 2015: 331-344.

<sup>7</sup> Dentro cui si svolgono ancora le vicende di Carlo V e di Filippo II. Diverso è il caso di Luigi XIV che fece un uso meramente strumentale e apologetico di un "rispolverato e anacronistico apparato messianico" e più efficace e sentito del dirigismo mercantilista di Colbert. Si veda Aubert 2008: 94-95 e 211. In tal senso anche quello di Luigi XIV, come quello di Richelieu, è un immaginario "no longer restrained by the pretense of a moral code. If the good of the state was the highest value, the duty of the ruler was the aggrandizement and promotion of his glory" (Kissinger 1994 : 67).

<sup>8</sup> Si veda a riguardo il classico studio, per diversi aspetti superato ma ancora interessante, di Ludwig Dehio 1988.

<sup>9</sup> L'assedio durò dal 14 Luglio al 12 Settembre del 1683, data in cui le truppe della "Lega Santa", capitanata dal re polacco Giovanni III Sobieski calarono dalle alture del Kahlenberg e impartirono una dura sconfitta all'esercito ottomano comandato da Kara Mustafa Pascià. In questa occasione emerse la volontà, molto criticata all'epoca, di Luigi XIV di non intervenire a fianco delle altre potenze cattoliche riunite contro l'avanzata dell'Impero ottomano. Il sovrano francese, infatti, seguendo i principi della sua politica di potenza, era più interessato a mantenere le truppe imperiali impegnate nei Balcani che a contribuire alla salvezza di Vienna. Si veda Stoye 2016.

<sup>10</sup> Sul rapporto tra ragione cartografica, esplorazioni e colonialismo si veda Farinelli 2009.



suoi stati e allo *ius gentium* che ne regolava i rapporti”<sup>11</sup>. Rispetto a tale lettura, che allora andava diffondendosi in Europa e nel mondo, risalta quindi particolarmente l’originalità della proposta che si analizzerà nelle pagine seguenti.

### L’originalità della proposta di William Penn

Non è stato William Penn a suggerire per primo che l’Europa fosse uno spazio civile e politico. Come ci ha insegnato Federico Chabod (Chabod 1961), molti prima di lui hanno individuato ciò che distingueva l’Europa non solo come continente geografico, ma anche come unità culturale.

Non è stato William Penn il primo ad auspicare che la pace potesse essere raggiunta con la tolleranza e la comprensione. In tanti suoi scritti, Erasmo da Rotterdam aveva denunciato l’insensatezza della guerra e richiamato tutte le autorità politiche e religiose europee a lavorare congiuntamente per rendere i conflitti armati obsoleti<sup>12</sup>. Molti altri fecero analoghe perorazioni.

Non è stato William Penn a suggerire per primo che gli Stati sovrani dovessero rispettare determinate condotte giuridiche. I pionieri del diritto internazionale, tra cui Alberico Gentili e Ugo Grozio, avevano elaborato complesse norme per regolare i rapporti tra Stati e richiesto a tutti i sovrani di applicarle scrupolosamente (Gentili 2008; Grozio 2023).

Non è stato William Penn a sperare per primo che istituzioni internazionali potessero risolvere le dispute tra Stati tramite arbitrato piuttosto che con il ricorso alla guerra<sup>13</sup>. Il monaco parigino Emeric Crucé, ad esempio, più di mezzo secolo prima di Penn aveva suggerito di creare una assemblea planetaria composta da ambasciatori che avesse il compito di mediare e se necessario aggiudicare eventuali conflitti tra Stati sovrani (Crucé 1979).

Ma William Penn è stato il primo pensatore a ritenere possibile che l’Europa potesse dotarsi di istituzioni proprie e *autonome* rispetto a quelle dei singoli Stati, di tipo permanente e non solo transitorie, che avessero come compito principale quello di risolvere le dispute internazionali e che, in prospettiva, potessero dedicarsi anche al governo civile dell’intero continente. Da questo punto di vista, Penn, con il *Discorso intorno alla pace presente e futura dell’Europa per la costituzione di un’Europa ordinata in una Dieta o in un Parlamento o in Stati Generali* (1693), può essere considerato come il primo precursore di ciò che, dopo tre secoli, è diventata l’Unione Europea<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> “Il pluralismo dell’Europa secolarizzata, che faticosamente si lasciava alle spalle i conflitti religiosi, si rovesciava così nel monismo del diritto delle genti, positivamente applicabile ad ogni popolo del pianeta, senza per ciò precludere l’accettazione di diversi gradi di civilizzazione, di differenze di cultura, di religione, di mentalità” (Aubert 2008:191).

<sup>12</sup> Si veda Garin 1988. Questa edizione riporta i testi più importanti di Erasmo sul tema, inclusi la “*Querela pacis*” e il “*Dulce bellum inexpertis*”.

<sup>13</sup> Sulla relazione tra queste visioni e il precedente *Lamento della pace* (1517) di Erasmo si veda Malandrino e Quirico 2020: 43-47.

<sup>14</sup> Il titolo originale in inglese è quello che segue: “*An ESSAY towards the Present and Future Peace of Europe, BY THE Establishment of an European Dyet, Parliament, or Estates*”. Si veda Penn 2021a: 344.

Nel titolo stesso del suo pamphlet, Penn mette insieme i due termini “parlamento”<sup>15</sup> e “europeo”; una combinazione addirittura esplosiva se pensiamo che siamo alla fine del '600. A rifletterci bene, c'è da sobbalzare per quanto fosse ardita per quell'epoca l'idea che si potesse costruire una Europa *politica* non intorno ad un consesso di monarchi o di loro ambasciatori ma addirittura in un Parlamento.

### Al di là dei vertici tra sovrani

I vertici tra capi di Stato sono in fondo comuni nella storia, inclusa quella europea. Si fondano – ieri come oggi - sull'idea che ci siano alcune autorità politiche capaci di rappresentare in modo esclusivo i propri territori e i cui capi si riconoscono a vicenda la propria sovranità.

Nel caso europeo, questi vertici si sono quasi sempre svolti nel centro del continente. A Cambrai (1529), Francesco I e Carlo V, con la benedizione di Enrico VIII e di Clemente VII, ponevano fine alla guerra della lega di Cognac e chissà se i monarchi lì convenuti avevano meditato sulle accorate perorazioni a favore della pace di umanisti come Erasmo e Vives.

A Münster e a Osnabrück (1648) si pose fine alla ben più sanguinosa guerra dei trent'anni. Nulla spiega meglio l'importanza del Trattato di Westfalia quanto la celebre tela di Gerard Terborch, con i dignitari degli Stati che si fanno ritrarre mentre prendono impegni reciproci. Ugo Grozio era oramai defunto da tre anni, ma nella bottega di Terborch ci fu chi ritenne che il fondatore del diritto internazionale dovesse essere raffigurato nel momento in cui si firmava il trattato. E così, c'è una ugualmente interessante tela subordinata che mostra i dignitari insieme ad uno speciale invitato di pietra: la statua di Grozio dormiente. Il trattato del 1648 sanciva infatti l'emergere di una Europa in cui le dinastie rivendicavano il proprio diritto di essere le esclusive autorità politiche dei propri Paesi. Affermava, insomma, uno dei principi fondamentali del diritto internazionale, quello della non interferenza negli affari interni di uno Stato di altri Stati, ma non certo la nascita di una Europa pacifica patrocinata da Erasmo o di una organizzazione internazionale fondata sull'arbitraggio auspicata da Crucé e dai suoi seguaci (Archibugi, Croce, Salvatore 2015).

Si potrebbe continuare e rammentare la pace di Utrecht (1713-1715), che segue di solo due anni la prima versione del *Progetto di pace perpetua* pubblicato dell'infaticabile Abate di Saint-Pierre, il quale stampò la sua esortazione quando i plenipotenziari europei erano già in viaggio per raggiungere la cittadina olandese. Finanche i ben più recenti Trattati di Maastricht (1992) e di Amsterdam (1997), e che hanno contribuito a rafforzare l'Unione Europea, si sono svolti in quello che potremmo battezzare “il triangolo dei trattati” nel cuore dell'Europa collocato tra Cambrai, Osnabrück e Amsterdam.

Ma quel che immagina Penn va ben al di là di questi vertici perché lui propone un Parlamento che rappresenti i popoli e non i loro sovrani. Come si spiega una così ardita proposta nella storia del pensiero politico?

<sup>15</sup> Per essere più precisi William Penn parla della “creazione di un organo istituzionale permanente” a cui si riferisce “indifferentemente” come “Dieta (secondo il costume imperiale), Parlamento (secondo il costume inglese) o Stati Generali (secondo la tradizione delle Province Unite)” (Malandrino e Quirico 2020: 49).

## Dal Nuovo Mondo al Vecchio Continente

Nel 1681, William Penn aveva ottenuto da Carlo II re d'Inghilterra la concessione di un vasto territorio a sud di New York. Suo padre, l'ammiraglio William Penn Senior, era stato un fedele servitore del re, e quest'ultimo celebrava la sua memoria battezzando quei possedimenti come Pennsylvania, i boschi di Penn. Nell'intento di William Junior, la colonia doveva avere connotati assai diversi da quelli previsti dal re: in quanto quacchero, William Junior si batteva per garantire la libertà religiosa a tutte le confessioni. La nuova colonia doveva, nelle sue intenzioni, diventare un rifugio non solo per i quaccheri perseguitati in Gran Bretagna, ma per tutte le minoranze religiose oppresse in Europa<sup>16</sup>. Penn si era spinto ben oltre, ponendo le basi per una coesistenza armoniosa anche con i popoli nativi. Fu, infatti, il primo e per molti decenni l'unico a interloquire direttamente con gli Indiani della zona con parole di affetto e con la prospettiva di una collaborazione commerciale<sup>17</sup>.

Eppure, quanto accadeva in Europa stava mettendo a repentaglio il suo progetto futuristico intentato nel Nuovo Mondo. La guerra tra la Francia e la Lega di Augsburg del 1689 avrebbe richiesto più tributi e più soldati non soltanto in Gran Bretagna, ma anche dai coloni. Date le convinzioni pacifiste dei quaccheri, c'era il rischio che il conflitto con la corona prendesse esiti imprevedibili. Né Penn comprendeva le ragioni alla base della guerra: anche lui fu sorpreso dal fatto che i Paesi Bassi erano entrati nel conflitto. Penn era un sincero ammiratore dell'esperienza federale tentata nelle Sette Province Unite, e osservava con grande speranza la nascita e lo sviluppo di nuovo Stato nel centro dell'Europa creato grazie all'accordo tra le parti piuttosto che all'imposizione e che, forse proprio per questo, prometteva di tollerare le diverse religioni e di valorizzare l'impresa commerciale assai più degli altri Stati sovrani. Per Penn, fu un punto di riferimento la narrazione di William Temple, unico testo che esplicitamente cita nel suo scritto, tanto da ritenere che se l'unione federale era possibile nella piccola scala dei Paesi Bassi, si poteva arrischiare anche per l'intero continente (Temple 1932).

C'era qualche speranza che il problema potesse essere risolto alle radici, contenendo e forse addirittura abolendo le guerre? L'esperienza della natia Inghilterra aveva mostrato che un Parlamento era un metodo efficace per limitare il potere del sovrano e dare voce a una pluralità di potentati. E così, nel bel mezzo di un conflitto che sarebbe durato più di un decennio e che sarebbe terminato solo con i Trattati di Ryswick, Penn delinea un progetto visionario: creare un nuovo Parlamento, addirittura europeo, cui affidare il compito di risolvere i conflitti tramite mediazione e ricorrendo a condivisi principi di giustizia<sup>18</sup>.

Penn non è certo stato il primo pensatore a sostenere la causa della pace. Ma, rispetto a tanti altri appassionati pensatori che l'avevano perorata, Penn fece un importante passo avanti, ossia ricercò i metodi *istituzionali* per risolvere i conflitti con

<sup>16</sup> L'affascinante vita di William Penn è narrata con dovizia di particolari, ma anche con senso letterario, in Murphy 2019.

<sup>17</sup> Sull'esperimento della Pennsylvania, si vedano gli scritti di Penn 2018.

<sup>18</sup> In tal senso Penn "per primo trasporta una nota tesi lockiana dal piano interno del singolo Stato al piano sovranazionale dei rapporti tra gli Stati" (Malandrino e Quirico, 2020: 49).

mezzi nonviolenti. Benché le vicende siano state intrecciate ad eventi sanguinosi associati alle contese dinastiche, il Parlamento inglese si era dimostrato spesso un contrappeso al potere sovrano. Se il controllo parlamentare aveva già funzionato in Gran Bretagna e stava dimostrando di farlo anche nel neonato sistema federativo dei Paesi Bassi, perché non avrebbe dovuto funzionare per l'intera Europa?

Fu così che nel 1693 William Penn prese la penna in mano e scrisse il *Discorso intorno alla pace presente e la futura dell'Europa. Per la costituzione di un'Europa ordinata in una Dieta, Parlamento o in Stati generali*, nel quale esprimeva la speranza che le dispute tra sovrani, non meno di quelle tra i governanti e i loro sudditi, potessero essere risolte sulla base non della forza ma della giustizia. *Cedant arma togae!* (Che le armi cedano il posto al diritto) è l'epigrafe che Penn prende in prestito da Cicerone.

### Le caratteristiche del Parlamento europeo immaginate da Penn

Per fare questo, era necessario formare un'assemblea composta da persone autorevoli, con riunioni periodiche, dove si potevano esporre le lamentele delle parti in conflitto, e che alla fine poteva emettere un verdetto ispirato ai principi di giustizia (Van der Dungen 2014). Penn sostiene con convinzione che il dialogo può servire per la comprensione reciproca; un "parlamento", come confermato dall'etimologia della parola (da "parlare"), è l'espressione istituzionale di questa credenza. Penn insiste non solo sulla libertà di parola, ma anche sull'obbligo di ascoltare, tanto che la partecipazione al Parlamento è obbligatoria e non facoltativa: "ritengo assolutamente necessario che ogni Stato sia tenuto a farsi rappresentare sotto pena delle più severe sanzioni e che nessuno possa abbandonare l'assise se non gli sia stato concesso dagli altri, sin che la sessione stessa non sia giunta alla fine" (Penn, 2021b: 23).

Penn si pone anche il problema pratico della lingua di comunicazione e suggerisce che nel Parlamento Europeo dovrebbe vigere un solo idioma, che indica nel latino oppure nel francese. Proviamo a confrontare questa originale proposta con quanto accade oggi a Strasburgo, dove il Parlamento ha ben 24 lingue ufficiali e un vero e proprio esercito di centinaia di traduttori e interpreti. Avere così tante lingue consente certamente a ogni deputato di esprimersi nel proprio idioma, così come consente a tutti i cittadini dell'Unione Europea, anche a quelli che non padroneggiano una lingua straniera, di poter essere candidati all'Assemblea. Ma avere così tante lingue ufficiali nella stessa istituzione rende assai più laboriosa la comprensione tra membri di Paesi diversi. Gli interpreti possono tradurre i discorsi pronunciati in aula, ma più difficilmente possono facilitare le conversazioni informali che avvengono nei corridoi di qualsiasi assemblea elettiva<sup>19</sup>.

Suggerire un'unica lingua testimonia che, per Penn, il Parlamento è un luogo di scambio di opinioni, non di affermazione della propria identità. I suoi membri devono essere capaci di farsi capire non solo nel proprio collegio elettorale di provenienza, ma anche dai colleghi provenienti dagli altri Paesi dell'Europa. Il Parlamento di Penn, insomma, deve essere esattamente l'opposto di un dialogo tra sordi, quale rischia di

<sup>19</sup> Il tema è stato affrontato in Archibugi 2005: 537-555.

essere il luogo in cui ognuno parla la propria lingua che nessun altro comprende. Agli albori della vita parlamentare, Penn mostra che esso debba essere l'istituzione per esporre, persuadere e negoziare con chi ha opinioni diverse. Un suggerimento che, forse, ancora oggi potrebbe essere fecondo tanto per il Parlamento Europeo quanto per altre organizzazioni internazionali.

A differenza di altre proposte elaborate nell'era moderna, Penn non affida alle dinastie esistenti il compito di risolvere le dispute. Re, generali e ambasciatori avevano discusso per secoli e secoli le proprie divergenze in vertici e concili, conferenze e missioni, la maggior parte delle quali svolte segretamente. A questi incontri partecipavano essenzialmente le parti in causa e, eventualmente, alcuni mediatori da loro convocati. Anche nei casi in cui gli avversari si affidavano ad un arbitro, questi aveva un mandato specifico e temporale e non generale e perpetuo. Per Penn, invece, la pace dell'Europa deve essere garantita in modo diverso, e andando al di là della tradizionale e secolare attività diplomatica. Il Parlamento Europeo deve essere una istituzione permanente, con regole ex-ante e capace di intervenire in qualsiasi disputa presente e, soprattutto, futura. Per lui è necessario che le persone chiamate a decidere sulle controversie siano giudici imparziali che agiscano nella loro capacità individuale e non come rappresentanti di uno Stato.

Non è un fatto da poco: è ciò che caratterizza la proposta di Penn e la rende diversa da altri progetti di pace della sua epoca, quali ad esempio quello di Emeric Crucé del 1623 e ai vari scritti che l'Abate di Saint-Pierre inizia a far circolare già dal 1711<sup>20</sup>. I progetti sia di Crucé che di Saint-Pierre proponevano la creazione di un Congresso internazionale i cui membri erano i capi di Stato oppure i loro ambasciatori. Progetti anch'essi avveniristici e che sono i precursori sia dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che del Consiglio Europeo. Fondati sull'uguaglianza degli Stati, indipendentemente dalle proprie dimensioni, questi progetti danno, appunto, ad ogni Stato diritto ad un voto.

Penn, invece, si muove in una prospettiva del tutto diversa. Prima di tutto, perché ogni Paese ha la possibilità di nominare un numero di deputati che è proporzionale al "valore annuale" (oggi forse diremmo Prodotto interno lordo) del proprio territorio, dando quindi un numero di seggi diverso a ciascuna area geografica. In questo Parlamento, i deputati agiscono e votano in base ai propri convincimenti personali e quindi non sono né i sovrani, né gli ambasciatori del proprio Paese<sup>21</sup>.

Che cosa garantisce che i singoli parlamentari votino in base al loro senso di giustizia piuttosto che agli interessi del Paese da cui provengono? Penn suggerisce due espedienti. Il primo è come votare: "l'esercizio del voto esigerebbe lo scrutinio segreto secondo il prudente e consigliabile metodo dei Veneziani. Questo metodo previene, in grande misura, i tremendi effetti della corruzione" (Penn 2021b: 22). Il secondo è prevedere una maggioranza qualificata, secondo Penn addirittura dei  $\frac{3}{4}$ , che renderebbe più difficile agire in modo contrario alla giustizia.

<sup>20</sup> Le parti principali del *Progetto per rendere la pace perpetua in Europa* dell'Abate di Saint-Pierre (1713-1717) sono disponibili in Archibugi e Voltaggio 1991. I diversi modelli di pace sono stati presentati in Archibugi 1992: 295-317.

<sup>21</sup> Sui criteri adottati da Penn e sulle loro ragioni si veda anche Malandrino e Quirico 2020: 49-50.



Penn va oltre, e immagina un Parlamento con 90 membri, fornendo addirittura una ipotetica distribuzione dei seggi: 12 all'Impero tedesco, 10 alla Francia e alla Spagna, 8 all'Italia, 6 all'Inghilterra e così via. Quando si parla di Stati più piccoli, Penn pensa anche di creare seggi comuni, chiedendo agli Stati di cooperare per la nomina (o forse addirittura l'elezione) congiunta del loro deputato. Ad esempio, Penn prevede un solo deputato per i Ducati di Holstein e di Curlandia, dal che si può desumere che i collegi di provenienza dei deputati non debbano necessariamente coincidere con le frontiere degli Stati. Una bella differenza, insomma, con quanto pochissimi anni dopo propose Saint-Pierre.

Se si scorre l'assegnazione dei posti, vediamo che Penn anticipa una delle caratteristiche del Parlamento Europeo di oggi, garantendo agli Stati più piccoli un numero di deputati maggiore rispetto alla propria grandezza, forse perché consapevole del fatto che le piccole potenze, in quanto piccole, sono generalmente più inclini a soluzioni pacifiche delle controversie.

Penn non pensa quindi che i deputati debbano agire in difesa del loro Paese. Il voto segreto permetterebbe, infatti, ai parlamentari dello stesso Paese di votare in modo opposto. Penn suggerisce di dividere i membri del Parlamento in gruppi di 10, una sorta di gruppi parlamentari cui i deputati dovrebbero aderire, anticipando la creazione di partiti politici europei. Vista la distribuzione dei deputati per aree geografiche, questi gruppi non possono aritmeticamente appartenere a un singolo Paese, e sembra che debbano essere formati sulla base di convincimenti comuni piuttosto che per la propria origine geografica. Il fatto che Penn esplicitamente richieda che ogni gruppo debba eleggere un Presidente (oggi diremmo capogruppo), cui è affidato il compito di facilitare i dibattiti, sembra confermare che *in nuce* si intravede la formazione di partiti politici transnazionali.

Quali sarebbero i poteri nelle mani di questo Parlamento? Che garanzia sussiste che i sovrani accettino e ottemperino alle sue risoluzioni? Ancora oggi, questo è il problema più importante che limita i poteri delle organizzazioni internazionali. Come può un'istituzione senza poteri propri, non importa quanto autorevole, ottenere che le sue decisioni siano rispettate quando collidono con gli interessi vitali delle grandi potenze? Thomas Hobbes aveva già chiaramente fatto presente che "patti senza la spada non sono che parole, essendo assolutamente privi della forza per dar sicurezza agli uomini" (Hobbes 1989: 139). Questa linea di pensiero era dominante in Europa, ed aveva reso ancor più cruento le guerre civili in Gran Bretagna non meno che le guerre in Europa. Penn manifesta invece ottimismo, e ritiene che il sostegno dato da tutte le nazioni alle decisioni del Parlamento obbligherebbe i sovrani recalcitranti ad ottemperare alle sue decisioni. La sua speranza è, insomma, che si possa creare un potere comune fondato sul consenso e l'autorevolezza delle decisioni prese nel Parlamento.

Il progetto di Penn non si limita all'Europa cristiana, ma mira ad essere il più inclusivo possibile: "se Turchia e Moscovia avessero a inserirsi nell'assemblea, come pur parrebbe giusto e conveniente, avrebbero, diciamo, dieci delegati ciascuno" (Penn 2021b: 21). La sua Europa non è quindi uno spazio cristiano ma politico, al punto che le potenze ai margini del continente, come la Russia, o addirittura non cristiane, come

l'Impero Ottomano, vi potrebbero partecipare e perfino ottenere un numero di parlamentari uguale a quello dei principali regni europei, Francia e Spagna.

È invece da sottolineare che neppure in questo *Discorso* si pensa di integrare il Mondo Nuovo, quelle colonie americane che pure Penn conosceva così bene. Le colonie, che certo avrebbero beneficiato economicamente e socialmente della pace europea, sono integrate nel Parlamento solamente attraverso i propri Stati di origine. Da questo punto di vista, in Penn c'è la speranza, e forse la convinzione, che l'Europa possa evolversi dall'essere uno non solo uno spazio culturale comune, ma che apposite istituzioni lo possano trasformare anche in uno spazio politico.

Pubblicato solo quarant'anni dopo il *Leviatano* di Hobbes, lo smilzo *Discorso* di Penn non può competere con lo spessore teorico del suo più illustre concittadino. Eppure, si intravede in questo testo un vero e proprio anti-Leviatano in embrione, perché mina alle basi ciò che diversi secoli dopo Hans Kelsen avrebbe definito "il dogma della sovranità" (Kelsen 1990). Penn non ritiene affatto che solamente riconoscendo la sovranità all'esterno (che si può semplificare nella facoltà di ricorrere alla guerra senza bisogno di alcuna autorizzazione) sia possibile esercitare la sovranità all'interno<sup>22</sup>. Al contrario, è proprio tramite la contrattualizzazione dei poteri esterni che il sovrano si legittima all'interno<sup>23</sup>. E, contribuendo ad una fiorente letteratura filosofica ed economica, Penn mostra quanto la società civile e la vita economica traggano beneficio da una generalizzata e garantita condizione di pace<sup>24</sup>.

Da qui nasce forse un attacco ancora più radicale all'idea di governo che ispira Hobbes e i suoi seguaci. Penn manifesta l'eroica speranza che il governo non sia uno strumento di dominio usato dai più ambiziosi per sottomettere i popoli, ma sia al contrario uno strumento di servizio per la gente comune. La condizione di pace, sostiene Penn, è dunque il mezzo migliore per servire gli interessi collettivi, specie se sostenuta da interessi comuni. "Gli aggressori sono sempre stati spinti dall'ambizione, dall'orgoglio della conquista e dal desiderio di ingrandire i loro domini piuttosto che dal buon diritto; ma poiché quei leviatani non appaiono che raramente in questo mondo, mi sforzerò di mettere in evidenza il fatto che essi non avrebbero potuto distruggere la pace del mondo e impossessarsi di interi Paesi come hanno fatto, se la proposta che io faccio ora per il bene del nostro mondo fosse stata allora posta in pratica" (Penn 2021b: 14). Si noti, specificatamente, il riferimento ai "leviatani": Penn spera insomma che la sua proposta possa essere l'antidoto al dispotismo<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Sull'"acuta distinzione" tra "sovranità interna" e "sovranità esterna" in William Penn si veda Malandrino e Quirico 2020: 50.

<sup>23</sup> A riguardo Penn anticipava una delle direttrici del dibattito settecentesco, legata all'esigenza "di oltrepassare l'inadeguata capacità regolativa di un sistema basato esclusivamente sulle autobbligazioni volontarie dei suoi membri, e dunque in ultima analisi affidato all'anarchica legge hobbesiana del più forte, in favore di un vincolo associativo interstatale implicante la cessione di quote di sovranità" (Aubert 2008: 235).

<sup>24</sup> Nella proposta di Penn è possibile riscontrare delle "*embryonic moves towards a notion of 'global' peace through alternative institutional arrangements*" (Aksu 2008: 18).

<sup>25</sup> Tale proposta si basa sul "modello di una sovranità né assoluta né esclusiva, ma condivisa da tre livelli istituzionali", ovvero su un'"idea federativa dell'Europa stessa" (Malandrino e Quirico 2020: 51).

## La creazione del Parlamento Europeo

La proposta di Penn cadde purtroppo nel vuoto, se non per il richiamo del quacchero John Bellers, che nel suo saggio *Some Reasons for An European State* (1710)<sup>26</sup> riprese gli stessi argomenti, rafforzati dal termine *Stato* nel titolo, a testimoniare che in questa variazione il Parlamento poteva addirittura condurre ad una forma ben più solida di organizzazione politica continentale. E, come ricorda Cappelletti, solamente durante il Congresso di Vienna, dopo un ventennio di guerre sanguinose in Europa, ci fu chi, come Claude-Henri de Saint-Simon, ripropose l'idea di un Parlamento Europeo, questa volta su base esplicitamente elettiva<sup>27</sup>.

Ci sono voluti quasi tre secoli per materializzare la visione di Penn e, nel giugno 1979, il primo Parlamento Europeo eletto direttamente dai cittadini ha preso corpo. Un Parlamento che è nato solo dopo che vari vertici avevano reso permanenti istituzioni come il Mercato Comune Europeo, il Consiglio Europeo e la Commissione Europea. In altre parole, contrariamente a quanto aveva auspicato Penn, non è stato un Parlamento a generare le istituzioni europee, ma al contrario sono state le istituzioni inter-governative a generare il Parlamento.

Quel primo Parlamento Europeo che diventato finalmente una realtà era formato da soli nove Stati membri, e tutti appartenenti all'Europa occidentale. La sua istituzione poteva sembrare la codificazione di una Europa tristemente divisa tra Ovest ed Est, e certo ben pochi avrebbero previsto che in pochi anni si sarebbero aggiunti i Paesi del Sud Europa dominati dal fascismo (quali la Grecia, la Spagna e il Portogallo) e, soprattutto, i Paesi che erano stati sotto il giogo sovietico. Oggi, a seguito della Brexit, il Parlamento Europeo rappresenta 27 Paesi. Possiamo essere certi che a Jordans nel Buckinghamshire, dove è sepolto, William Penn si rivolterà nella tomba. Chissà che, a fronte dei tragici venti di guerra che soffiano dall'Est, il suo pensiero non torni a giocare un ruolo nel dibattito britannico ed europeo.

---

<sup>26</sup> Ripubblicato, insieme ai principali scritti, in Clarke 1987.

<sup>27</sup> Saint-Simon 1975; cfr. anche Cappelletti 2021: 107-124.

## Bibliografia

Aksu Eşref (2008). *Early Notions of Global Governance. Selected Eighteen-Century Proposals for Perpetual Peace*. Cardiff: University of Wales Press.

Archibugi Daniele e Franco Voltaggio (a cura di) (1991). *Filosofi per la pace. I progetti di pace perpetua*. Roma: Editori Riuniti.

Archibugi Daniele (1992). "Models of International Organization in Perpetual Peace Projects". *Review of International Studies*. Vol. 18, No. 4 October, 295-317

Archibugi Daniele (2005). "The Language of Democracy: Vernacular or Esperanto? A Comparison between the Multiculturalist and Cosmopolitan Perspectives". *Political Studies*. Vol. 53, No. 3, October, 537-555

Archibugi Daniele, Croce Mariano e Salvatore Andrea (2015). "Law of Nations or Perpetual Peace? Two Early International Theories on the Use of Force". In: Marc Weller (a cura di), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 56-78.

Archibugi Daniele (2018). "William Penn, l'inglese che inventò il Parlamento Europeo". *Eurostudium*, ottobre-dicembre, 30-37.

Archibugi Daniele (2021). "Il progetto per il Parlamento europeo di William Penn". In: Franco Alberto Cappelletti e Luisa Simonutti (a cura di), *L'idea di Unione Europea. Dal Rinascimento al Manifesto di Ventotene*. Roma: Castelvecchi, 223-236.

Aubert Alberto (2008). *L'Europa degli Imperi e degli Stati. Monarchie universali, equilibri di potenza e pacifismi dal XV al XVII secolo*. Bari: Cacucci Editore.

Franco Alberto Cappelletti (2021), "Newton, Montesquieu e gli Stati Uniti d'Europa". In: Franco Alberto Cappelletti e Luisa Simonutti (a cura di), *L'idea di Unione Europea. Dal Rinascimento al Manifesto di Ventotene*. Roma: Castelvecchi, 107-124.

Chabod Federico (1961). *Storia dell'idea d'Europa*. Roma-Bari: Laterza.

Clarke George (a cura di) (1987). *John Bellers, His Life, Times and Writings*. London: Routledge & Kegan Paul.

Crucé Emeric (1979). *Il nuovo Cinea. Per una pace universale (1623)*, a cura di Annamaria Lazzarino Del Grosso. Napoli: Guida.

De Benedictis Angela (2001). *Politica, governo e istituzioni nell'Europa moderna*. Bologna: Il Mulino.

Dehio Ludwig (1988). *Equilibrio o Egeemonia*, (1948). Bologna: Il Mulino.

Farinelli Franco (2009). *La crisi della ragione cartografica*, Bologna: Il Mulino.

Garin Eugenio (1988). *Erasmus*. Firenze: Edizioni cultura della pace.

Gentili Alberico (2008). *Il diritto di guerra (1598)*, a cura di Giuliano Marchetto e Christian Zendri. Milano: Giuffrè.

Grayling Anthony C. (2016). *The Age of Genius. The Seventeenth Century and the Birth of the Modern Mind*. London: Bloomsbury.

Grozio Ugo (2023). *Il diritto di guerra e di pace (1625)*, (3 volumi) a cura di Carlo Galli e Antonio Del Vecchio. Napoli: Istituto Italiano per gli Studi Filosofici Press.

Herrmann Frédéric (2015). "The Glorious Revolution (1688-1701) and the Return of Whig History". *Études anglaises*. Vol. 68, no. 3, 331-344

- Hobbes Thomas (1989). *Leviatano o la materia, la forma e il potere di uno Stato ecclesiastico e civile* (1651), trad. it di Arrigo Pacchi. Roma-Bari: Laterza.
- Kelsen Hans (1990). *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale* (1920), a cura di Agostino Carrino. Milano: Giuffrè.
- Kissinger Henry (1994). *Diplomacy* New York: Touchstone.
- Malandrino Corrado e Quirico Stefano (2020). *L'idea d'Europa. Storia e prospettive*. Roma: Carocci.
- Murphy Andrew R. (2019). *William Penn. A Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Murphy Andrew R. (2021). "Introduction: The Political Thought of William Penn". In: William Penn, *Political Writings*, a cura di Andrew R. Murphy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Penn William (2018). *Brevi scritti per la Pennsylvania*, a cura di Clara Bartocci e Marinella Salari. Perugia: Morlacchi Editore.
- Penn William (2021 a), *Political Writings*, (Edited by Andrew R. Murphy). Cambridge: Cambridge University Press.
- Penn William (2021 b). "Discorso intorno alla pace presente e futura dell'Europa. Per la costituzione di un'Europa ordinata in una Dieta o in un Parlamento o in Stati Generali". In: Franco Alberto Cappelletti e Luisa Simonutti (a cura di), *L'idea di Unione Europea. Dal Rinascimento al Manifesto di Ventotene*. Roma: Castelvecchi, 237-260.
- Saint-Simon Claude-Henri de (1975). "Della riorganizzazione della società europea" (1814). In: Claude-Henri de Saint-Simon, *Opere*. Torino: Utet, 141-198.
- Stoye John (2016). *L'assedio di Vienna* Bologna: Il Mulino.
- Temple William (1932). *Observations upon the United Provinces of the Netherlands* (1673), a cura di G.N. Clark. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van den Dungen Peter (2014). "The Plans for European Peace by Quaker Authors William Penn (1693) and John Bellers (1710)". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Vol. 16, no. 32, 53-67.



# **Book Reviews**

---





**Serena Casu (a cura di) (2024). *The European Parliament Elections. May 2019: 40 Years After the First Direct Election of the EP*. Bari: Cacucci Editore, 2024, 106 pp.**

Luca Barbaini

Come ricordato nella *Prefazione* firmata da Daniela Felisini, il volume, apparso nel 2024 per Cacucci Editore a cura di Serena Casu, raccoglie gli atti di un convegno internazionale, organizzato dall'Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE) e dall'Università di Roma "Tor Vergata", «sul Parlamento Europeo e sulle sfide che si prospettavano al Parlamento stesso e, più ampiamente, all'UE nella nona legislatura inaugurata dalle elezioni del maggio 2019» (p. IX). La coincidenza tra le prime elezioni dirette del Parlamento Europeo, avvenute nel 1979, e l'ultima tornata elettorale del 2019 aveva suggerito l'opportunità di soffermarsi, seguendo un approccio rigorosamente multidisciplinare secondo lo stile dell'AUSE, sulle caratteristiche e sulle competenze progressivamente assunte nel corso degli anni dall'assemblea parlamentare europea e, ovviamente, sulle sfide che le si prospettavano dopo le elezioni del 2019. Non a caso, nell'introduzione al volume, Serena Casu sottolinea la gravità delle sfide, appunto, con cui l'Europa era stata chiamata a confrontarsi nel corso degli ultimi anni, spingendosi a rilevare come non pochi studiosi siano arrivati a «temere in alcuni momenti lo spettro di una possibile disintegrazione» (p. XI). Le cause di simili timori andavano ricercati – come noto – nel risultato negativo del *Referendum* sul Trattato costituzionale in Francia e Olanda, nell'estensione della crisi finanziaria iniziata negli Stati Uniti, nelle successive politiche di austerità adottate dalle istituzioni comunitarie, nella crisi del debito sovrano, nella guerra civile in Siria e nelle conseguenti ondate migratorie che si sono riversate sul vecchio continente e, infine, nella dibattito sulla Brexit con cui, alla fine, il Regno Unito, infrangendo il mito lungamente coltivato negli anni precedenti di un processo di integrazione ormai irreversibile, aveva scelto di abbandonare la casa comune europea. La stessa Casu non manca di sottolineare, inoltre, come, accanto alla Brexit, l'altro fattore che era sembrato destabilizzare dall'interno il processo di integrazione europea risiedeva nell'eventualità di una vittoria, proprio in occasione delle elezioni del 2019, dei vari partiti spesso definiti dai mezzi di comunicazione e dagli stessi osservatori come "sovranisti", "euroscettici" o, in alcuni casi, esplicitamente "antieuropeisti". Gli eventi successivi avrebbero contribuito a ridimensionare questi timori e i risultati delle elezioni del 2019 sarebbero riusciti a evitare l'affermazione di una simile maggioranza nell'emiciclo di Bruxelles, ma le questioni con cui si sarebbe dovuto misurare il Parlamento Europeo nella legislatura

2019-2024 non avrebbero mancato di suscitare particolare apprensione. Al riguardo Serena Casu ricorda, ad esempio, le sfide legate alle nuove emergenze migratorie, alle politiche economiche e sociali, alla questione ambientale e, ovviamente, alle difficili relazioni internazionali con cui l'Unione Europea è stata costretta a fare i conti dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel febbraio 2022.

In proposito appare efficace la scelta di fare aprire il volume dal saggio di Alessandro Ferrara, dal titolo *La democrazia in Europa: le narrazioni costituzionali e il futuro della Unione Europea*, in cui – come anticipa Sara Casu – è messa in luce «l'unicità dell'esperimento di democrazia sovranazionale incarnata dal Parlamento europeo» (p. XIV). Si rivela quanto mai acuta la tesi sostenutavi dall'autore, Professore di Filosofia politica presso l'Università di Roma "Tor Vergata", secondo il quale, nonostante le criticità legate al perdurare di varie narrative costituzionali in seno all'Unione Europea, diversi elementi sembrano indurre a prevedere un sviluppo promettente, nel prossimo futuro, per il progetto di integrazione in ragione della presenza nei trattati ad oggi esistenti di alcuni valori e diritti in grado di prefigurare una identità politica comune. In effetti, Ferrara riconosce i limiti giuridici e istituzionali di un Parlamento costretto a operare in assenza di una vera costituzione europea, ma non manca di sottolineare come, nonostante simili criticità, la nozione di costituzione, per il caso europeo, sia destinata a passare da un concetto fisso a uno in formazione tale da indurlo a parlare – sulla scorta di quanto affermato da uno dei più autorevoli studiosi di istituzioni europee, Joseph Weiler, in riferimento agli anni dell'entrata in vigore dell'euro e dell'allargamento del 2004 – di una specifica narrazione costituzionale chiamata dallo stesso Ferrara «costituzione senza Costituzione». L'autore spiega, infatti, come, nella prospettiva Weiler, la decisione assunta dalle istituzioni comunitarie nei primi anni del nuovo secolo di «innescare la retorica di un momento costituzionale, persino evocare l'aggettivo "costituzionale", [sarebbe stato] un errore profondo, una *hybris*» imputabile alla sottovalutazione della «specificità europea». A giudizio dello stesso Weiler, invece, sarebbe stato più opportuno prendere atto di come la peculiarità del modello europeo si fondasse sul «principio di tolleranza costituzionale» in base al quale «gli Stati membri accettano la disciplina costituzionale europea come un atto volontario, incessantemente rinnovato ad ogni occasione, un atto di autosubordinazione a una norma comune che nasce all'incrocio di altre volontà, altre identità politiche, altre comunità» (p. 4).

Il saggio di Ferrara non esita a scorgere una «seconda narrazione» costituzionale nelle tesi proposte negli ultimi anni da Jürgen Habermas secondo cui l'Europa, in ragione del suo carattere già esplicitamente definito nelle forme di una moderna confederazione, ma non ancora di una vera e propria federazione, sembrerebbe rimarcare il bisogno ormai non più procrastinabile di una Costituzione. Ne sarebbe testimonianza il dibattito degli ultimi anni sul *deficit* democratico spesso riscontrato, anche dai più fervidi europeisti, «nella pratica e nell'impianto intergovernativo» (p. 6) del processo decisionale comunitario. La terza narrazione costituzionale menzionata da Ferrara tradisce una visione ancora più negativa sulle prospettive future. Come illustrato dal costituzionalista americano Bruce Ackerman, infatti, non sarebbe realisti-

co supporre di giungere a una costituzione comune europea viste le tre culture costituzionali rivali – ormai rimaste in due dopo la Brexit – ancora radicate nei principali Stati membri dell’Unione Europea. Nella prospettiva di Ackerman simili tradizioni costituzionali sarebbero riconducibili, nel primo caso, ai vari movimenti rivoluzionari che, attraverso un’azione violenta (Francia e Italia) o la disobbedienza civile (Polonia), nel corso della recente storia europea si sono frequentemente incaricati di rovesciare i rispettivi regimi politici per dare vita dal basso a un nuovo assetto costituzionale o, nel secondo, all’azione di *élites* intellettuali spesso animate da ideali sicuramente meritevoli di attenzione, ma il più delle volte mostratesi nei fatti quanto mai diffidenti sull’ipotesi di coinvolgere le opinioni pubbliche nel processo costituzionale o attraverso l’indizione di *referendum* confermativi (Germania e Spagna). Una simile dicotomia spiegherebbe, quindi, la difficoltà di delineare un percorso realmente condiviso per giungere alla redazione di una carta costituzionale.

Se il saggio di Ferrara è riuscito a introdurre efficacemente alla complessità del sistema europeo, non meno interessante appare il contributo di Luigi Daniele, Professore di Diritto dell’Unione Europea presso l’Università di Roma “Tor Vergata”, in cui si sottolinea come i frequenti attriti fra i parlamenti nazionali e quello europeo per le attribuzioni loro assegnate non devono fare dimenticare che, in realtà, l’assemblea di Bruxelles negli ultimi anni è stata in grado di compensare e, in alcuni casi, addirittura di sopperire alla crescente perdita di potere spesso riscontrata dai parlamenti dei vari Stati membri in seguito all’involuzione costituzionale registrata da numerosi studiosi e dagli stessi commentatori nei rispettivi sistemi politici. Degni di nota, inoltre, gli interventi di Fabio Masini, Professore di Storia del pensiero economico presso l’Università di Roma Tre, e di Gustavo Piga, Professore di Economia Politica all’Università di Roma “Tor Vergata”, che non esitano a mettere in evidenza il progressivo delinarsi, nell’evoluzione del processo di integrazione, di una costituzione economica europea. Significativa, ad esempio, l’insistenza di Piga nel rimarcare la possibilità di rintracciare, nei trattati attualmente in vigore, di vari elementi in grado di lasciare intravedere il profilarsi di una unione costituzione fiscale europea come già sostenuto, ad esempio, dallo stesso Tommaso Padoa-Schioppa.

Risulta particolarmente interessante, infine, il saggio di Sandro Guerrieri, Professore di Storia delle Istituzioni politiche presso l’Università “La Sapienza”, dal titolo *Il Parlamento europeo nella storia dell’integrazione*, per la puntualità con cui sono illustrate le tappe storiche attraverso cui l’istituzione parlamentare è riuscita a beneficiare di «una progressiva crescita di poteri e di competenze» (p. 16). In effetti, Guerrieri non manca di sottolineare come sin dalla fase pre-elettiva, coincisa con gli anni Cinquanta e Sessanta, l’allora Assemblea Consultiva si sia costantemente impegnata «per sfruttare al massimo gli spazi d’azione ad esso attribuiti dai Trattati» (p. 16). Il saggio di Guerrieri si sofferma, ad esempio, sulle varie iniziative messe in campo dall’Assemblea Comune della CECA per interpretare «in maniera estensiva il mandato ricevuto» anziché «limitarsi a un controllo a posteriori sull’operato dell’Alta Autorità, ma lavorando al fine di «influire sulle sue linee d’azione tramite l’organizzazione di un dialogo costante» (p. 18). Come noto, l’attenzione dell’Assemblea si sarebbe inizialmente con-



centrata sull'ambito sociale attraverso una serie di atti e pronunciamenti tesi a migliorare la condizione dei lavoratori europei. I primi anni Cinquanta sarebbero stati testimoni, inoltre, dei tentativi dispiegati dall'Assemblea per elaborare un primo progetto di comunità politica, attraverso l'istituzione dell'Assemblea ad hoc, successivamente destinati a naufragare a causa del voto negativo dell'Assemblea nazionale francese dell'agosto 1954 sulla CED, e degli sforzi profusi qualche anno più tardi, con maggiore successo, per associare l'Assemblea della CEE all'esercizio della funzione legislativa attraverso una consultazione formalmente non vincolante, ma ormai giudicata da più parti come politicamente imprescindibile.

Guerrieri si sofferma con particolare attenzione anche sulla fase seguita alla prima elezione diretta del 1979 e sulla tiepidezza manifestata dalle opinioni pubbliche verso il progetto europeo negli anni immediatamente successivi. Al riguardo risultano quanto mai interessanti le osservazioni dedicate alle difficoltà rivelate dai vari gruppi politici europei nel giungere a una coesione organizzativa delle federazioni partitiche presenti all'interno del Parlamento europeo. Ne è testimonianza, in un certo senso, anche il dibattito che, da anni, impegna gli studiosi sulla categoria interpretativa, comunemente identificata dagli esperimenti come *second order national elections*, utilizzata per spiegare le caratteristiche assunte da simili elezioni. Da parte sua Guerrieri non manca di sottolineare, tuttavia, come i dati relativi alle ultime tornate elettorali europee registrino un incremento significativo degli elettori quasi a indurre a legare simile dato alla scelta dei partiti europei di presentare un comune candidato alla guida della Commissione, il cosiddetto *Spitzenkandidaten*, per focalizzare l'attenzione degli elettori sulla specificità temi europei oggetto della campagna elettorale. La circostanza, insieme alla «volontà di molti elettori di porre un argine all'affermazione delle forze sovraniste ed euroscettiche», induce Guerrieri a giudicare «senz'altro caduca ormai la loro semplice etichettatura come *second order national elections*», ancorché non si nasconda come «la strada verso la genesi di uno spazio politico europeo in cui i cittadini dell'Unione possano sentirsi realmente rappresentati sulla base di affinità politiche sovranazionali [sia] ancora piuttosto lunga» (p. 27).

Un percorso, insomma, quello sperimentato sin qui dal Parlamento Europeo, sicuramente rivelatosi tortuoso e non privo di insidie, ma quanto mai originale e verosimilmente destinato – come illustrato efficacemente anche da questo volume – a prefigurare sviluppi futuri.



**Raphaëlle Ruppen Coutaz e Simone Paoli (a cura di) (2024). *Building Europe through Education, Building Education through Europe: Actors, Spaces and Pedagogies in a Historical Perspective*. London-New York, Palgrave Macmillan, 220 pp.**

Andrea Becherucci

Con il titolo *Building Europe through Education, Building Education through Europe: Actors, Spaces and Pedagogies in a Historical Perspective* appaiono gli atti del workshop parigino "From Pro-European to European education: institutions, actors and policies" (LabEx-EHNE). L'opera è suddivisa in due parti. Nella prima si prendono in esame gli attori dei progetti di "europeizzazione" attraverso l'educazione (Collegio d'Europa, scuole europee, padiglione della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio all'Expo brussellese del 1958, Centro europeo per la cultura, Istituto Universitario Europeo), mentre nella seconda ci si occupa delle organizzazioni internazionali e delle reti transnazionali che hanno contribuito a "europeizzare" i processi educativi. Abbiamo, dunque, un testo che analizza l'educazione collegata all'integrazione europea declinata nelle due accezioni richiamate nel titolo: la costruzione di un "sentimento europeo" attraverso l'educazione e la riconfigurazione di un nuovo modello di educazione da leggersi attraverso il prisma dell'Europa.

Finora una scarsa attenzione era stata riservata all'educazione dagli *European Studies*. Quando lo si è fatto si è attribuita spesso maggiore importanza all'azione delle istituzioni europee che non a quella degli attori extraistituzionali. Con questo libro si è cercato di verificare l'importanza di questi ultimi spostando il focus della ricerca da studi limitati alle singole realtà nazionali a un approccio transnazionale. La struttura del libro è interdisciplinare e si vale di autori con differenti esperienze e provenienti da campi d'indagine diversi.

Entrando nel contenuto dei singoli contributi, molte sono le novità che la lettura riserva. Il saggio sul Collegio d'Europa opera di Maxime Behar rivela la significativa influenza dei circoli personalisti attivi fin dagli anni Trenta in Francia che con la loro riflessione in senso antimarxista e antiliberalista hanno contribuito ad orientare l'ideologia fondante di questa istituzione. Quanto questa impostazione abbia germogliato anche all'interno delle istituzioni europee fino a segnare anche una personalità del calibro di Jacques Delors è rilevabile dal lavoro di Benedetto Zaccaria nell'articolo *Personalism and European Integration: Jacques Delors and the Legacy of the 1930s* (in «Contemporary European History», 2023). Come scrive Behar, «according to persona-

lism, parliamentarism was the cause of multiple political crises in Europe and the remedy resided in the creation of numerous small local communities. The personalists saw the first steps of European integration as an opportunity to implement their ideas with a broader scope» rifacendosi a pieno titolo, in questo senso, al “pensiero della crisi” che ha allignato in Europa fra le due guerre (si veda in tal senso il recentissimo lavoro di Paola Cattani, *Un’idea di Europa*, Marsilio, 2024). Si rivelano importanti per questo “imprinting” figure come Alexandre Marc e Denis de Rougemont. In questo senso il Collegio d’Europa appartiene pienamente al novero delle istituzioni che riflettono tutte le tensioni e le ambiguità della guerra fredda.

Il successivo contributo si sofferma sull’esperienza delle scuole europee, ne è autrice Sandra Leaton Gray. Le scuole europee sono concepite per accompagnare la crescita dei figli dei funzionari della CECA. La loro nascita risale al 1953 con l’iniziativa dei genitori raccolti nell’*Association des intérêts éducatifs et familiaux des fonctionnaires de la Communauté*. Nate all’incirca nello stesso periodo del Collegio d’Europa, le scuole europee non sono tuttavia assimilabili a questo poiché il clima che vi si respira è quello dominato dai sentimenti di collaborazione e mutua comprensione che sono alla base non solo della ricostruzione ma anche degli inizi del processo d’integrazione.

Segue, nell’ordine, il contributo di Anastasia Remes e Jessica Burton sul padiglione allestito dalla Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio all’Esposizione universale di Bruxelles del 1958. L’iniziativa era principalmente rivolta ai bambini benché il suo scopo originario fosse quello di informare i visitatori sui progressi e sugli obiettivi del processo d’integrazione europea. L’ambizioso fine ultimo di quest’azione si rivela essere la volontà di disporre i giovani a un’attitudine favorevole alla costruzione europea, pur con gli esigui allora mezzi a disposizione. Un altro aspetto che colpisce è il coinvolgimento attivo in quest’evento di un numero relativamente piccolo di funzionari europei animati, però, da uno spirito che potremmo definire, esasperando il concetto, quasi “missionario” (su quest’ultimo aspetto si veda il lavoro di Stefanie Pukallus, *The European Commission Officials and the Building of Civil Europe*, Palgrave Macmillan, 2019).

Nicolas Stenger si fa carico di illustrare le vicende del Centro europeo per la Cultura. L’istituzione con sede a Ginevra, è figlia del congresso del Movimento europeo che si era tenuto nel 1948 a L’Aia. Larga parte del saggio è dedicata alla figura del fondatore del Centro, il filosofo svizzero Denis de Rougemont che aveva compreso con largo anticipo quanto fosse importante sviluppare iniziative culturali transnazionali capaci di “denazionalizzare” la cultura e porre così le basi di una comune coscienza europea. Tuttavia, al netto delle intenzioni che animavano il suo fondatore e direttore, il Centro ha vissuto un’esistenza segnata da gravi problemi di finanziamento che, assieme al progressivo sviluppo delle competenze della Comunità anche nel settore dell’educazione, ne hanno decretato il ridimensionamento delle ambizioni.

Jean-Marie Palayret s’incarica di tracciare le tappe che hanno portato alla costituzione, a Firenze, dell’Istituto Universitario Europeo. Sulla scorta di un’ampia documentazione archivistica mette in luce il disegno che è stato alla base di quest’operazione portando la ricostruzione degli eventi fino agli anni più recenti e illustrando,

quindi, gli adattamenti successivi che hanno portato l'IUE a ritagliarsi un posto di rispetto nella comunità accademica internazionale. Sfortunatamente, essendo il saggio attento soprattutto alla dimensione intergovernativa, non è messo adeguatamente in rilievo il contributo del governo italiano e della città di Firenze e della sua amministrazione nel momento in cui la responsabilità del progetto ricade sulle spalle dell'esecutivo di Roma.

La seconda parte del libro comprende anzitutto un contributo di Antonio Varsori che indaga il ruolo della CEE/UE nel settore delle politiche educative. Varsori conclude che le azioni condotte in tal senso dalla CEE/UE hanno risposto per lo più alla volontà di accompagnare determinati tornanti di rilievo della sua storia (l'unione doganale, il mercato unico) o la definizione di certi paradigmi (il modello sociale europeo, l'identità comune europea) e che il settore dell'educazione rimane sostanzialmente un monopolio nazionale che, con difficoltà, riesce ad essere intaccato.

Un aspetto di maggior collaborazione tra organizzazioni diverse emerge dal contributo di Katja Brøgger e Christian Ydesen sul ruolo della EU e quello dell'OECD. In questo caso si può parlare di una storia di successo che ha consentito di mettere in piedi un sistema che ha permesso di ottenere risultati importanti nella definizione di standard e metodologie comuni.

Un'altra storia di successo può essere considerata quella portata avanti dal Consiglio d'Europa attraverso lo Youth Directorate (ora Department) che negli anni è riuscito a veicolare un certo numero di messaggi grazie ad un'accorta strategia comunicativa volta a intercettare i cambiamenti che si succedevano nel settore delle politiche educative unita alla maggiore permeabilità consentita ai circuiti non formali come quelli non propriamente scolastici.

La vicenda dello European Centre for Higher Education è trattata nel contributo di Stéphane Cuvelier. L'istituzione nasce nel 1972 all'interno dell'UNESCO per promuovere la cooperazione nel settore educativo fra i paesi occidentali e fra questi ultimi e i paesi dell'Europa dell'Est. Frutto della distensione, lo European Centre for Higher Education non ha, però, mai raggiunto i risultati sperati in ragione del suo costante sotto finanziamento e a causa dell'impossibile mobilità studentesca delle realtà che operavano al di là della Cortina di ferro.

L'ultimo saggio riguarda l'incisività nel settore educativo dei sindacati. Il lavoro di Howard Stevenson mette l'accento sulla capacità informale di queste organizzazioni di esercitare un'influenza anche nell'area dell'educazione sia a livello nazionale che europeo. Elemento centrale di questo quadro è il dialogo sociale, componente fondamentale della negoziazione tra le parti sociali in Europa. In questo senso è possibile sostenere che le organizzazioni sindacali costituiscono anch'esse un vettore di "europeizzazione". Studi recenti hanno mostrato come le organizzazioni sindacali europee dei lavoratori della scuola (ETUCE ed EFEE) rivestano un ruolo di primaria importanza nell'applicazione del dialogo settoriale europeo.

In conclusione possiamo dire che il libro offre una panoramica aggiornata degli studi sull'Europa filtrati attraverso il ricorso a una fonte finora poco utilizzata e a una molteplicità di approcci disciplinari.





# Book Recommendations

---





---

**Guido Crainz (2022). *Ombre d'Europa. Nazionalismi, memorie, usi politici della storia*. Roma: Donzelli Editore, 200 pp.**

Alon Helled

Di fronte ad un'Europa, mosaico di processi trasformativi di guerra e di pace, integrazione e disintegrazione, vi è un bivio tra stati nazionali e ideali federalisti transnazionali. Alla luce degli andamenti sopracitati, serve una mappatura perché si possano contestualizzare le radici del mosaico europeo, percorrendo la storia e i suoi possibili punti d'arrivo; una mappatura che ci è offerta dal volume di Guido Crainz.

In quanto storico contemporaneista, egli naviga con una rara erudizione nell'Europa novecentesca tra processi identitari, guerre e pace. Il suo libro non è sull'Europa istituitasi come organi di governanace, bensì sulle sue idee e linee di demarcazione tra Occidente e Oriente, il campo di sterminio di Auschwitz e il Gulag siberiano. L'itinerario proposto dall'autore ci porta dentro le nubi e le ombre pericolose dei nazionalismi europei che alimentarono le riflessioni di Stefan Zweig che considerava il sentimento patriottico di appartenenza a un popolo un bisogno sociale primario. Di fronte all'Europa "decivilizzante" all'inizio degli anni '30, mentre il nazional-socialismo e il fascismo si impadronivano del sentimento collettivo dei cittadini dell'Europa centrale, e la cui ideologia nazionalistica espropriava ogni forma di patriottismo, Zweig scrisse di un sentimento collettivo europeo, tanto desiderato da non poter essere considerato né primordiale né istintivo come quello patriottico, ma piuttosto frutto di riflessione, quindi analogo ad un atto di immaginazione e fantasia tale da permettere di avere una visione del futuro in cui l'Europa avrebbe la capacità di integrare lo stato-nazione all'interno di un'identificazione sovranazionale intellettualmente più ricca (citato da Crainz, 2022, 176-177). Allo stesso modo, Crainz coglie l'appello paneuropeista di Zweig per la disintossicazione morale dell'Europa, in particolare attraverso il suo patrimonio culturale, e concentra i suoi sforzi sulla spiegazione dell'importanza della produzione critica e dell'apprendimento della storia al fine di placare davvero l'Europa ma anche realizzare una maggiore libertà democratica. L'ampiezza sociopolitica del volume mostra come i percorsi divergenti della società europea siano stati condizionati dalle "ipoteche" della storia precedente, presenti fino ad oggi (p. 6). I trent'anni di gloria dello sviluppo industriale e della crescita economica dell'Europa hanno fornito un'illusione stupefacente che nascondeva tensioni e conflitti irrisolti. Il secolo scorso ha offerto magre soluzioni strutturali alla disuguaglianza nello sviluppo e nei diritti civili. Secondo Crainz, nodi e contraddizioni introvabili destinati a crescere fino all'implosione, subito dopo la straordinaria esplosione

dell'euforia post-1989 (il contesto in cui Fukuyama, ad esempio, vide la fine della storia). Eppure, la realtà sottolineava sempre più che il vecchio mondo, ispirato dall'egemonia del nuovo, consisteva in due modelli di Europa che sperimentavano la diversità spazio-temporale, la cui traduzione politica circondava il dilemma di come e in che misura delegare e/o cedere la sovranità a una governance internazionale/transnazionale, la genesi politica della Comunità, poi Unione, europea. Un apparente post-nazionalismo che ha progressivamente attestato le carenze del liberalismo capitalista; una creazione dell'ordine internazionale del 1989 piuttosto che una causa fattuale. Le società hanno subito la collisione tra il liberalismo democratico e il liberalismo economico neoconservatore. Sia i paesi dell'Europa occidentale che quelli dell'Est hanno iniziato a rivelare la precarietà della stabilità istituzionale e le intrinseche debolezze democratiche, oscillando così tra il populismo e le delusioni egualitarie. Mentre le imposizioni dell'Ue in Occidente si traducevano nelle avversità della tecnocrazia burocratica, accusata di tentazioni oligarchiche, i paesi dell'Europa centrale e orientale cominciavano a temere un espansionismo di tipo sovietico attraverso mezzi economici e legali (l'"annessione all'Europa occidentale").

Crainz collega quest'ultima a "memorie di parte" a lungo termine. Mentre la parte occidentale dell'Europa abbracciò la democrazia e la pace già nel 1945, l'Est dovette accelerare il suo corso storico uscendo dal comunismo di Stato. Le lezioni apprese dai traumi passati, vale a dire la Seconda Guerra Mondiale e la Shoah per l'Occidente e il Gulag sovietico per l'Oriente, hanno influenzato l'identificazione con l'integrazione europea. Le due parti del continente europeo hanno vissuto il XX secolo in modo molto diverso. Poiché una delle risposte ai regimi comunisti nell'Europa centrale e orientale (Polonia, Ungheria, Paesi baltici, Jugoslavia e altri paesi balcanici, Romania, ecc.) era la resistenza nazionale, il nazionalismo sembrava una ricetta politica molto più attraente del post-nazionalismo. Alla meccanica imitazione dell'Occidente in termini di stili di vita e di consumo delle merci non sono seguite considerazioni collettive sulla mancanza di un acquis democratico da costruire ex novo; ciò che potrebbe essere definito assenza di mentalità democratica in queste società. La differenza risulta in ciò che Craiz afferma essere "tendenze e pulsioni cui si oppongono energie intellettuali e civili di differente segno [...], terreno di competizione più che di confronto fra le contrapposte narrazioni e i differenti vissuti" (Crainz, 2022, 119). Ecco il punto chiave dell'analisi dell'autore. Che ci piaccia o no, le diverse letture del passato, la cui principale conseguenza diretta è il modo in cui comprendiamo e coltiviamo la cittadinanza, sono il "campo di battaglia" che l'Europa deve affrontare.

# **Abstracts and Keywords**

---







### **A matter of Identity? State legitimacy between space control and adhococratic governance**

*Rosita Di Peri, Chiara Maritato*

The spread of identity politicisation has revitalised the debate over the nature and transformations of the State and its role in the international arena. This shift has also underscored the importance of identity assumed in international relations (IR) as it offers an alternative to the traditional realist-rationalist vocabulary. Grounded on a counter-substantialist approach to identity the Special Issue moves the gaze from identity to identification processes. Identity as an essential object that explains actions fails to capture the constitutive relationship between actor's identities and the social contexts in which they emerge. Consequently, the notion of individual or state identity as a foundation for actions is replaced by a process involving multiple acts of identification that occur in specific contexts and periods. How do identities, both as identities in practice and as given and abstract objects, influence state's domestic and foreign governance?

To answer this overarching question, the Special Issue draws on two interrelated notions of identity: as bundles of actions of identification that acquire temporarily privileged status in specific discourses and as a causal variable in IR that explains why states act in certain ways. This dual analytical lens allows to examine (1) the centrality of space and time in debates on how identity has contributed to redefining the role of the State domestically and its relationships in the international arena and (2) the extent and ways in which ad hoc measures at the micro-scale of identification processes infl implementation.

**Keywords:** State, Adhococratic Governance, Identity, Identification Processes, Space, Time

### **Regimes of fear in Lebanon: perspectives from the borderlands**

*Daniel Meier*

What are the current dominant threats and fears in Lebanon? How do the borderland communities perceive these threats, and how are they impacting their identity construction? This paper explores the interplay among identity, borders, and fear by examining three regimes of fear that are dominant narratives provided by state institutions and Hezbollah: the threat posed by Israel, Salafi-jihadists, and Syrian refugees. These regimes resonate differently in the Northern, Eastern, and Southern borderlands. Interviews with local residents reveal a shared but unnamed fear of marginalization while also highlighting an alternative identity construction in each of the borderland regions.

**Keywords:** Borderlands, Fear, Identity, Lebanon, Hezbollah, Israel, Salafi-jihadists, Syrian refugees

---

### **Contesting Europeanness at the Aegean border: a contrapuntal reading**

*Daniela Huber*

While the EU has evolved over decades with a civilian/normative liberal identity, recently this identity appears to be undergoing a rupture. The von der Leyen European Commission has proclaimed a geopolitical EU, which seems difficult to reconcile with its previous identity. This raises the question: How is the process of identity formation currently unfolding in the European Union? To address this question, the article focuses on migration policy, which has become a central political discourse and practice in the constitution, production and maintenance of European identity. Using the broader Aegean borderland and the 2020 migration crisis as case studies, it contrapuntally examines: 1) how policymakers, civil society and refugees have provided contesting identifications with Europe; 2) how such identifications are bundled and stabilised in – and experienced through – policies; and 3) which alternatives might destabilise them. The study finds that the *EU as deterrence* emerges as a dominant articulation by EU policymakers, although it is audibly contested by European civil society organisations' articulation of the EU as liberal and rules-based. The notions of EU as deterrence and the *EU as liberal and rules-based* are intertwined with the EU as humanitarian compassion by policymakers and civil society. Nonetheless, EU as deterrence dominates the experience of refugees. Humanitarian compassion is somewhat experienced by refugees, but the EU as liberal and rules-based is scarcely evident. Refugees also articulate an alternative, namely the EU as part of shared humanity, which acknowledges their agency, potential and contributions.

**Keywords:** European Union, Liberal Order, Identity, Crisis, Migration

### **Ethnic or political cleansing? Demographic engineering and identification bundles in the Turkish-occupied territories of northern Syria**

*Davide Grasso*

The paper analyses the military invasions and demographic engineering perpetrated by the Republic of Turkey in the Syrian Arab Republic from 2016 to 2024. In particular, it focuses on the lasting effects of the 2018 and 2019 invasions to address the following question: Which identification process is more relevant to understanding the Turkish operations and the related demographic change? To support this analysis, the study utilises documentary and ethnographic qualitative resources. After outlining the sources and their limitations, the paper sets forth the methodological, theoretical and terminological tools used, later clarifying the historical context of the ongoing conflict between the Syrian national army, supported by Turkey, and the Syrian democratic forces that Turkey aims to neutralise. Grounded in processual-relational thinking (p-rt), this study seeks to provide a new and original categorisation of the relevant identification bundles. It proposes moving beyond the categories of "culture" and "ethnicity", which are often vague and reductionist, and instead distinguishes between "ancestral" and "hermeneutic" identification bundles. The former is defined by normative horizons tied to inherited commonalities that relate to language, customs and religious denominations, while the latter encompasses unique interpretations of these legacies through political programs and legal commitments. Based on the gathered evidence, the research assesses which of these bundles is more relevant to defining the conflict between the SNA and the SDF and the ensuing demographic engineering process. While both bundles prove relevant, the hermeneutic bundle emerges as preponderant.

**Keywords:** Demographic Engineering, Identification bundles, Ethnicity, Rojava, Turkey

### **Transnational identities in practice: Lebanese Turkmens between Turkey's adhocratic governance and Lebanese disinvestment**

*Rosita Di Peri, Chiara Maritato*

The article explores the transnational dimension of adhocratic governance through the case study of the Turkmen community in Lebanon, a marginal and seemingly insignificant group, especially from a demographic point of view. It investigates how Turkey's and Lebanon's governance of Turkmen communities has evolved over the past few decades and what this reveals about how the Turkmen's transnational identities operate in practice. Drawing on extensive fieldwork conducted by the authors in both Lebanon and Turkey, the paper contends that in recent years, Turkey has implemented ad hoc strategies towards Turkmen communities, influencing their transnational identification practices. While Lebanon has disengaged from the management of a population living in marginal yet strategically relevant areas, Turkey has framed its foreign policy in terms of cultural-religious kinship and pragmatism. Both political processes are continually characterised by competing bundles of identifications, which temporarily and incompletely acquire a privileged status in (especially foreign policy) decision-making.

**Keywords:** Lebanon, Turkey, Transnational Identities, Adhocracy, Transnational Governance, Kinship

### **L'édifice juridico-politique du plurilinguisme européen – théorie et pratique Faut-il réformer le règlement N°1 ?**

*Christian Tremblay*

Les langues en Europe pourraient n'être qu'un enjeu culturel, mais elles sont un enjeu pleinement géopolitique et l'objet de luttes sourdes et bien réelles au sein même des institutions qui tournent autour du caractère hégémonique de l'anglais. Deux paires de points de vue s'opposent selon deux axes. Le premier axe est fonctionnel et repose sur la notion de langue et de langage. Sur cet axe, le point de vue technocratique ne voit dans les langues qu'un outil, et le fait de n'utiliser qu'une langue permet de gagner beaucoup de temps, d'argent et d'efficacité. À l'opposé, le point de vue culturel fait des langues et de leur diversité, la base même des identités, et surtout de la richesse intellectuelle et culturelle des pays européens et de l'Europe tout entière. L'autre axe est géostratégique. Une partie des pays européens s'identifie à l'Occident, ou une certaine idée de l'Occident, conduite par les États-Unis, et pour eux l'anglais devraient être plus qu'une langue commune, c'est-à-dire, la langue officielle de l'Union européenne. D'autres pays européens, ou d'autres tendances politiques au sein des pays européens ne voient pas l'Occident ni ses relations avec le reste du monde de la même manière et souhaitent que l'Europe et les nations qui la constituent s'affirment en tant que telle. Tel est le cadre général dans lequel se situe le régime linguistique de l'Union européenne dont la fixité contraste avec l'intensité des luttes dont il est l'enjeu. Nous voulons dans cet article donner les fondements juridiques du régime linguistique de l'Union européenne, mais aussi leurs limites sur fond d'enjeux stratégiques.

En partant du texte fondateur que constitue le règlement N°1 du 15 avril 1958, ses forces et ses faiblesses, nous mettrons en perspective les différents textes postérieurs qui élargissent les fondements juridiques du plurilinguisme européen, pour terminer par une réflexion sur les voies et moyens de contenir les tendances hégémoniques de l'anglais dans les pratiques institutionnelles.

**Mots-clés:** Langues, Régimes, Scénario, Lutte, Identité, Anglais, Position

European languages could be considered not as a mere cultural issue but as a real geopolitical issue, and be the subject of secret and absolutely real struggles within the very institutions concerning the hegemonic position of English. Two points of view are opposed on two sides. The first is functional and is based on the concepts of Language and Language. On this axis, the technocratic point of view considers language as a tool, and using only one language saves a lot of time, money and efficiency. On the contrary, the cultural point of view considers idioms and their diversity as the actual basis of identities and also, above all, of the intellectual and cultural richness of European countries and Europe as a whole. The other axis is geostrategic. Some European countries self-identify with the Occident, or a particular idea of it, headed by the USA, and for them English should be more than a common language, i.e. the official language of the EU. Other European countries or other political trends in these countries do not see the Occident or its relations with the rest of the world in the same way, and hope that European Union and its member states will assert themselves as such. In this general scenario lies the EU's language regime, whose static nature contrasts with the intensity of its struggles. This article aims to give the legal foundations of the EU's language system, but also their limits on the basis of strategic issues.

**Keywords:** Languages, Regimes, Scenario, Struggle, Identity, English, Position

### **Le dimensioni culturali e politiche del principio di solidarietà nell'Unione Europea e in Italia durante l'emergenza sanitaria**

*Francesca Cubeddu*

Il lavoro analizza il principio di solidarietà espresso dalle misure dell'Unione Europea e dell'Italia durante l'emergenza sanitaria, per comprendere se siano congruenti alla definizione di solidarietà e se rispondano al soddisfacimento dei bisogni degli individui, secondo la piramide di Maslow.

**Parole chiave:** Solidarietà, Bisogni, Piramide di Maslow, Emergenza Sanitaria, Unione Europea

The paper proposes an analysis of the measures enacted by the state for the Covid-19 health emergency in order to understand whether they are congruent with the definition of the principle of solidarity and whether they meet the needs of individuals, as articulated in Maslow's pyramid.

**Keywords:** Solidarity, Needs, Maslow's Pyramid, Health Emergency, Self-realisation

### **Quando le carte aiutano a perdersi. Una sistemazione interpretativa e alcune precisazioni storico-cartografiche sulla questione del confine sul Monte Bianco**

*Lorenzo Vai*

Il contributo prende in esame la definizione del confine tra l'Italia e la Francia nei pressi del massiccio del Monte Bianco. La questione è di particolare interesse e rilievo politico poichè la frontiera presenta diverse aree contese, a partire dalla vetta della montagna più alta d'Europa, che l'Italia considera condivisa con la Francia. Un'interpretazione mai pienamente accettata da parte francese. Nella prima parte dell'articolo sono ricostruite le principali vicende storiche che hanno riguardato la definizione del confine, dall'età napoleonica (1796) agli anni più recenti. La seconda parte esamina gli elementi che hanno contribuito alle origini e allo sviluppo della questione. Nello specifico: I) una divergente produzione e diffusione di carte ufficiali; II) il disinteresse italiano per il Monte Bianco durante i primi decenni post-unitari e la costruzione della narrazione francese; III) i limiti e le imprecisioni delle fonti cartografiche antiche; IV) gli effetti delle dispute tra i comuni francesi di Chamonix e Saint-Gervais. La complicazione e la confusione di cui si è nutrito il problema nel tempo sono da attribuire ad una eccessiva attenzione alla cartografia antica, e ad uno sguardo analitico talvolta carente nel considerare tutti gli elementi menzionati, mettendoli in dialogo. Il contributo non propone tesi alternative alla comprensione della controversia, né intende proporre delle possibili soluzioni. Esso intende offrire una sistematizzazione delle fonti e delle ipotesi che hanno contraddistinto la lunga storia della controversia, basandosi sulla ricerca e lettura di tutte le fonti disponibili, alcune delle quali originali. I risultati dello studio sostengono la correttezza dell'interpretazione italiana.

**Parole chiave:** Monte Bianco, Colle del Gigante, Dôme du Gouter, Confine Italo-francese, Italia-Francia, Controversia territoriale

The article examines the definition of the Franco-Italian border over the Mont Blanc. The issue is of particular interest and political relevance due to several territorial disputes, which include the peak of Europe's highest mountain. According to Italy, this is shared with France, which has never accepted this interpretation and claims full sovereignty over the mountaintop. The first part of the article retraces the main historical events concerning the definition of the border, from the Napoleonic era (1796) to more recent years. The second part examines the elements that have contributed to the origins and development of the dispute. Namely: i) a divergent production and dissemination of official maps; ii) the Italian disinterest in the Mont Blanc during the first post-unification decades and the construction of the French narrative; iii) the limitations and inaccuracies of ancient cartographic; iv) the effects of disputes between the French municipalities of Chamonix and Saint-Gervais. The complication and confusion with which the problem has been nurtured over time can be attributed to an excessive focus on ancient cartography, and to an analytical look sometimes deficient in considering and linking all the elements involved. The article does not propose alternative theses to understanding the controversy, nor does it intend to propose possible solutions. It aims to systematise the sources and assumptions that have marked the long life of the dispute, relying on all currently available and some new sources. The results of the study support the correctness of the Italian interpretation.

**Keywords:** Mont Blanc, Col du Geant, Dôme du Gouter, Italy-France border, Italy-France, Italy, France, Territorial dispute



**Alle origini dell'idea di Parlamento europeo. Il Progetto di William Penn***Tommaso Visone, Daniele Archibugi*

A pochi mesi dalle elezioni europee è interessante ricordare una riflessione poco menzionata nel dibattito italiano e internazionale 2 : quella a cui si fa risalire la prima idea di un parlamento europeo. Per farlo occorrerà tornare nell'eccezionale contesto di quella che Grayling ha chiamato "the age of genius", ovvero il XVII secolo, e al percorso di una figura geniale ma troppo spesso dimenticata: William Penn.

**Parole chiave:** Parlamento Europeo, Pace, Sovranità Interna e Sovranità Esterna, Anti-dispotismo

The English quaker William Penn was the first thinker to believe it possible that Europe could equip itself with institutions of its own and autonomous from those of individual states, of a permanent and not just transitory nature, which had as their main task that of resolving international disputes and which, in prospect, could also been dedicated to the civil government of the entire continent. His *An Essay Towards the Present and Future Peace of Europe: By the Establishment of an European Diet, Parliament, Or Estates* (1693), can be considered as the first precursor of what, after three centuries, the European Union has become. The article shows the historical and intellectual context in which Penn operated. Although the current European Parliament is much more advanced than Penn could have imagined more than three centuries ago, some of his suggestions are still vital today.

**Keywords:** European Parliament, Peace, External and Internal Sovereignty, Anti-despotism



---

Publisher: **Dipartimento di Culture, Politica e Società - Università di Torino**

Contacts: [redazione.deeuropa@unito.it](mailto:redazione.deeuropa@unito.it)

Website: [www.deeuropa.unito.it](http://www.deeuropa.unito.it)

ISSN: 2611-853X

---