

19 novembre 2022

Agenda *Geopolitica*

Articoli e studi sui nuovi scenari internazionali

Ucraina: Gli ostacoli alla pace

Renzo Rosso

Barlumi negoziali tra minacce e rischi di estensione del conflitto

Rocco Cangelosi

Non ci sono scorciatoie per la pace in Ucraina

Fabio Cristiani

Gli appelli alla pace sotto la lente della storia e del diritto internazionale

Maurizio Delli Santi

Human security and individuals' free movement under Union's law: an updated overview in a global multi-faceted crisis

Alfredo Rizzo

Life in the USA

Vivian Weaver



FONDAZIONE DUCCI

Editoriale

Biden ferma l' "onda rossa" repubblicana mentre l'Europa si divide

Con la vittoria in Nevada il Partito Democratico ha mantenuto la maggioranza nel Senato senza dover attendere a dicembre l'esito del voto in Georgia, mentre i repubblicani hanno ottenuto una risicata maggioranza nella Camera dei Rappresentanti. Le previsioni di una schiacciante vittoria del GOP e del trumpismo sono state quindi smentite e, mentre appare netta la sconfitta politica di Trump e dei suoi candidati, Biden scongiura il pericolo di terminare il suo mandato come una "anatra zoppa". Lo storico pareggio conseguito dal Presidente in carica (le elezioni di mid term vengono di norma perse dall'inquilino della Casa Bianca), che sembra dovuto soprattutto alla sensibilità mostrata dagli elettori per la questione dei diritti civili messi in discussione dai repubblicani e, in particolare, alla mobilitazione delle donne contro le limitazioni al diritto di aborto, rappresenta un fatto politico destinato ad incidere profondamente sullo scenario internazionale.

In primo luogo conforta Zelenski, perchè buona parte dei repubblicani si mostra tiepida nel continuare l'assistenza militare a Kiev, che invece Biden intende proseguire per alimentare la controffensiva ucraina, giustamente considerata, come dimostra la riconquista di Kherson e l'arroccamento russo sulla riva sinistra del Dnepr, indispensabile per indurre a più miti consigli Putin, che perde ora la sua sponda trumpiana, e per ipotizzare una tregua e futuri negoziati di pace (sui quali scrivono Rocco Cangelosi, Renzo Rosso, Fabio Cristiani e, in un'ottica storica e giuridica, Maurizio Delli Santi), anche se al Cremlino si continua forse ad accarezzare l'idea che più a lungo durerà il conflitto, ormai entrato nel decimo mese, maggiori saranno le possibilità di divisioni in seno alla coalizione occidentale. In questa fase della guerra appaiono del resto segnali contraddittori: ipotesi di negoziato si accompagnano a nuove minacce, come il lancio di avvertimento di un vettore nucleare russo senza testata atomica, o le voci di una possibile offensiva russa contro Kiev proveniente dalla Bielorussia, mentre gli attacchi alle infrastrutture civili ucraine provocano una drammatica emergenza umanitaria aggravata dai rigori dell'inverno, con il rischio di un massiccio afflusso di profughi in Europa, e il Parlamento Europeo condanna i crimini di guerra russi. Biden, anche se nel nuovo Congresso avrà difficoltà a far passare i suoi provvedimenti legislativi e l'America resta profondamente divisa (sugli Stati Uniti scrive Vivian Weaver), esce rafforzato dalle elezioni di mid term, come dimostra anche il confronto con Xi Jinping avvenuto a margine del G20 di Bali, confronto nel quale il Presidente cinese ha dato segno di voler mantenere la Cina sulla strada della "crescita pacifica" per raggiungere la *leadership* globale, scelta che potrebbe indurre Pechino a premere sulla Russia per una soluzione del conflitto ucraino e a ricercare un compromesso con gli Stati Uniti per stabilire nuovi assetti internazionali e "gestire la competizione" per il primato strategico ed economico mondiale (sulla Cina scrive Paolo Vincenzo Genovese).

L'Europa in un momento cruciale della sua storia appare divisa e in difficoltà e il motore franco-tedesco in panne rischia di bloccare l'UE alle prese con la crisi energetica e la guerra in Ucraina. I disaccordi tra la Francia e la Germania vertono su dossier fondamentali per il futuro dell'Unione: la politica energetica, con Berlino che continua ad essere reticente sull'imposizione di un tetto al prezzo del gas e, con lo stanziamento di 200 miliardi di euro in favore di imprese e famiglie tedesche, si dimostra fautrice di una autonoma politica nazionale; la difesa europea, con Scholz tiepido nei confronti di progetti industriali comuni, tentennante sulle forniture di armi all'Ucraina e favorevole a un autonomo riarmo tedesco per il quale sono stati stanziati 100 miliardi di euro; i rapporti con la Cina, che il Cancelliere tedesco coltiva in una logica nazionale, come dimostra la sua visita a Pechino accompagnato da una nutrita delegazione di imprenditori; la revisione del Patto di Stabilità, con Berlino favorevole a un approccio improntato all'austerità. Quella che si va delineando è una differenza tra Francia e Germania di carattere ideologico, con Parigi che punta a una maggiore integrazione europea e Berlino che tende ad affermare i propri interessi nazionali in un'ottica commerciale *tous azimuts*. Il nuovo governo italiano ha iniziato, come era prevedibile, ad avere problemi con i partner europei, con il rischio di un isolamento dell'Italia in ambito UE. Il problema dei migranti e del ruolo delle ONG nei salvataggi in mare ha provocato uno scontro tra Roma e Parigi, nel quale il Presidente Mattarella è dovuto nuovamente intervenire con una non facile opera di mediazione. Il rifiuto italiano di far attraccare navi cariche di naufraghi raccolti in mare costituisce una risposta

sbagliata ed improntata ad un discutibile nazionalismo al problema di una maggiore solidarietà europea nella redistribuzione dei migranti, rispetto alla quale la Commissione sembra peraltro manifestare una maggiore apertura. L'approccio italiano ha infatti raccolto l'appoggio di Malta, Cipro e Grecia, ma è stato criticato dai più importanti Paesi europei: Francia, Germania e Spagna. Sulla questione migratoria scrivono Luigi e Antonio Di Muro, Alfredo Rizzo e, con uno sguardo anche alla situazione in Africa, Gennaro Maria Di Lucia. Particolarmente grave è lo scontro con Parigi che per l'Italia, anche sulla base del Trattato del Quirinale, dovrebbe costituire un partner strategico col quale intendersi e stabilire alleanze su dossier cruciali per gli interessi italiani: riforma del Patto di Stabilità, tetto al prezzo del gas, nuovo Recovery Fund per far fronte alla crisi energetica. Anche le prime uscite della nuova Presidente del Consiglio Meloni nei consessi internazionali non state prive di ambiguità. A margine della Cop27 di Sharm El Sheikh, dove si è raggiunto un faticoso accordo per quanto riguarda gli aiuti ai PVS colpiti da eventi climatici estremi ma non si è riusciti ad adottare impegni realmente efficaci per contrastare l'aumento delle emissioni, delineando così uno scenario preoccupante aggravato dalle tensioni internazionali, Meloni ha incontrato il presidente egiziano Al Sisi e la sostanziale abdicazione sui casi Regeni e Zaki contrasta con la conclamata affermazione del nuovo governo italiano di voler difendere la sovranità nazionale. Al G20 di Dubai la "maggior parte dei membri" ha condannato la guerra in Ucraina e affermato la necessità di porre fine alle ostilità e l'inammissibilità del ricorso ad armi nucleari, inammissibilità ribadita da parte americana anche nei colloqui avuti ad Ankara dai capi dei servizi segreti americano e russo, Burns e Naryshkin, avvenuti proprio mentre la caduta di due missili in territorio polacco faceva temere una escalation del conflitto. A Dubai Meloni ha incontrato Biden, con il quale è stato riaffermato il legame transatlantico e il sostegno all'Ucraina, e Xi Jinping, incontri utili soprattutto per cercare una compensazione politica alle tensioni col la Francia e allo scetticismo europeo nei confronti del nuovo governo italiano. In Medio Oriente, mentre in Iran il regime teocratico degli ayatollah continua ad essere scosso dalle proteste popolari e la Turchia, con il pretesto dell'attentato avvenuto a Istanbul, bombarda il nord della Siria e vi progetta una offensiva di terra contro i curdi per creare un "zona cuscinetto", la vittoria di Netanyahu e dei suoi alleati, nelle quinte elezioni israeliane in quattro anni, configura il governo più a destra della storia di Israele che, con grande preoccupazione americana, europea e degli Stati firmatari degli Accordi di Abramo, rischia di portare ad un ritorno al passato per Israele e tutto il Medio Oriente e ad un drastico peggioramento delle relazioni con i palestinesi, con l'avvio di una spirale di violenze testimoniato dall'attentato compiuto a Gerusalemme.

Marco Baccin

Coordinatore Agenda Geopolitica

Sommario

Agenda Geopolitica della Fondazione Ducci

<i>Biden ferma l' "onda rossa" repubblicana mentre l'Europa si divide</i>	1	<i>Africa: Non solo migranti</i>	29
Marco Baccin		Gennaro Maria Di Lucia	
<i>Contributi</i>	4	<i>Le articolate relazioni tra città e villaggi rurali nella Cina contemporanea, tra innovazione e tradizione</i>	32
<i>Ucraina: Gli ostacoli alla pace</i>	5	Paolo Vincenzo Genovese	
Renzo Rosso		<i>Invito a completare l'obiettivo federale dell'integrazione europea</i>	40
<i>Barlumi negoziali tra minacce e rischi di estensione del conflitto</i>	15	Movimento Europeo	
Rocco Cangelosi		<i>Human security and individuals' free movement under Union's law: an updated overview in a global multi-faceted crisis</i>	43
<i>Non ci sono scorciatoie per la pace in Ucraina</i>	17	Alfredo Rizzo	
Fabio Cristiani		<i>Life in the USA</i>	51
<i>Gli appelli alla pace sotto la lente della storia e del diritto internazionale</i>	20	Vivian Weaver	
Maurizio Delli Santi		<i>La nostra biblioteca</i>	53
<i>Note sul regolamento UE Dublino III</i>	26	<i>La recensione</i>	54
Luigi Di Muro & Antonio Di Muro		Cosimo Risi	

Coordinatore: Marco Baccin

Capo redattore e grafico: Edoardo D'Alfonso

Per consultare le passate edizioni di *Agenda Geopolitica*
visitare il nostro sito **www.fondazione-ducci.org**

Gli scritti pubblicati rispecchiano esclusivamente le idee
personali dell'autore e ne sono esclusiva espressione.

Contributi



Renzo Rosso

Laureato in Scienze politiche presso l'Università di Torino nel 1974, entra nella carriera diplomatica nel 1978. Ricopre diversi incarichi all'estero, in Colombia e in Grecia in qualità di Console. Vice Capo Missione in Thailandia, dal 1994 è all'ambasciata a Mosca dove regge la sezione politica dell'Ambasciata. Nel 1998 dirige alla Farnesina il desk economico per l'Asia. A Mosca dal 2002 con funzioni di Ministro Consigliere, vi svolge il ruolo di Vice Capo Missione. Nel 2007, torna alla Cooperazione allo Sviluppo col ruolo di Coordinatore Multilaterale. Nel 2010 è Ambasciatore ad Addis Abeba e accreditato anche a Gibuti, in Sud Sudan e presso l'Unione Africana e l'IGAD. Attualmente è Presidente del Centro piemontese di Studi Africani



Rocco Cangelosi

Attualmente Consigliere di Stato incaricato delle relazioni internazionali del Consiglio di Stato. Rappresentante personale del Ministro degli esteri 1990-1992 nel negoziato per il Trattato di Maastricht, Rappresentante permanente aggiunto presso l'UE 1989-1994, Ambasciatore a Tunisi 1996-1999, Direttore Generale dell'integrazione europea 1999-2004, Rappresentante del Ministro per il negoziato sul Trattato Costituzionale, Rappresentante Permanente a Bruxelles 2004-2008, Consigliere Diplomatico del Presidente della Repubblica e direttore degli affari diplomatici presso il Quirinale fino al 2010. Consigliere di Stato e giudice del tribunale amministrativo del Consiglio d'Europa a Strasburgo.



Fabio Cristiani

Entrato in carriera diplomatica nel 1975, ha svolto gran parte della sua carriera professionale negli ambiti della sicurezza e della prevenzione dei conflitti, in particolare nello spazio ex sovietico e nei Balcani. Si è occupato di questioni politiche, economiche, culturali e sociali ed ha prestato servizio in Paesi europei ed in Canada. E' stato Consigliere Diplomatico del Ministro per la Solidarietà Sociale Paolo Ferrero ed Ambasciatore in Slovenia e nella Macedonia del Nord.



Paolo Vincenzo Genovese

Paolo Vincenzo Genovese è architetto professionista, Ph.D. e professore. Si è laureato al Politecnico di Milano. Dal 2021 è Distinguished Professor, Master e Ph.D. tutor presso il College of Civil Engineering and Architecture della Zhejiang University in Hangzhou, dove è fondatore e direttore dell'International Center of History, Critics of Architecture and Restoration of Historical Heritage (ICHCR).



Alfredo Rizzo

Già avvocato del Foro di Roma, vincitore di concorso nel settore della ricerca non universitaria, è ricercatore presso INAPP e lavora con la Direzione generale per l'immigrazione del MLPS sui temi dell'integrazione socio-lavorativa dei migranti e la lotta al caporalato. È stato esperto giuridico del MAECI e in molti progetti finanziati dall'UE. Autore di una settantina di lavori scientifici nei settori del diritto internazionale e dell'Unione europea, è cultore di diritto dell'Unione europea nelle Università di Perugia, la Sapienza di Roma e Unitelma/Sapienza.



Vivian Weaver

Vivian Weaver, americana, ha vissuto lungamente in Italia, Marocco, Singapore ed Australia. Ha lavorato per società internazionali e collaborato con giornali e riviste statunitensi. Ha una profonda conoscenza degli Stati Uniti e delle complessità della società americana, così che gli eventi della Presidenza Trump non l'hanno colta di sorpresa.

EUROPA

Prospettive negoziali conflitto ucraino

Ucraina: Gli ostacoli alla pace

di *Renzo Rosso*

Dopo quasi nove mesi di guerra in Ucraina che non hanno fatto emergere sul campo un chiaro vincitore, anche se hanno inceppato la macchina bellica russa, si sono fatte sempre più insistenti, ma solo nel campo occidentale, le voci che reclamano la fine della carneficina e l'avvio di seri negoziati di pace. Nobile in sé e condivisibile in astratto da tutti, l'aspirazione pacifista rasenta l'ipocrisia - e qui sembra aver ragione Domenico Quirico - , quando essa pretende di scordare le effettive condizioni politiche e diplomatiche attraverso cui un concreto negoziato con la Russia potrebbe svilupparsi e le pesanti conseguenze che esso potrebbe comportare, soprattutto per l'Europa, ove si dovesse risolvere in una resa alle condizioni di Putin. Diversamente dal pacifismo nostrano, composto di anime più o meno belle, ma così differenti da poter convivere solo grazie all'astrattezza del proposito comune e all'inconsistenza degli strumenti proposti per attuarlo, negli Stati Uniti vari settori politici e analisti si sono posti il problema in modo più concreto e articolato. Essi si sono chiesti se la strategia finora perseguita da Washington, fornendo a Kyiv aiuti economici e militari sufficienti a resistere ma lasciandole relativamente mano libera sugli obiettivi e la strategia militare, sia ancora sostenibile o non richieda, invece, di essere ormai avviata verso un negoziato, mediante sforzi diplomatici più vigorosi, un impegno negoziale diretto con Putin e un maggiore controllo sugli

obiettivi militari ucraini, onde evitare il rischio -già manifestatosi con gli attacchi al ponte di Kerch e al porto di Sebastopoli- di una escalation da parte di Putin.

Nel ripensare in questo modo la strategia e la tattica del conflitto, Henry Kissinger, Kupchan e altri hanno a mente i gravi e crescenti rischi che lo scenario di una guerra prolungata comporterebbe, tanto negli Stati Uniti quanto in Europa. Su entrambe le sponde dell'Atlantico, infatti, le conseguenze economiche e sociali della guerra incidono sulle priorità dell'opinione pubblica. Negli Stati Uniti, i sondaggi che avevano preceduto le elezioni di metà mandato avevano già evidenziato come le preoccupazioni dell'elettorato per l'inflazione e il prezzo della benzina superassero di gran lunga l'interesse per le vicende della politica estera. Ne sembravano indebolite le strategie economiche di Biden, che avevano sottovalutato la persistenza dell'inflazione, e rafforzati per converso gli argomenti dell'opposizione repubblicana, che ne traeva auspici per un rovesciamento delle maggioranze democratiche in entrambi i rami del Congresso. Alle elezioni di mid-term, inaspettatamente, Biden è riuscito a evitare il peggio. La temuta "onda rossa" non si è manifestata, la maggioranza al Senato è stata conservata e soprattutto, con la sconfitta dei candidati di Trump, sembra essersi ridimensionata la presa di quest'ultimo sul Partito Repubblicano.



“A fronte degli ambiziosi propositi iniziali, Putin sa di non potersi permettere più di qualche arretramento tattico. Le frettolose “annessioni” dei territori ucraini compiute a settembre hanno costituito un rilancio azzardato della posta in gioco, che ha di molto ridotto le eventuali capacità di manovra e compromesso”

La quasi-vittoria di Biden e il riemergere di correnti repubblicane moderate potranno quindi consentire margini in più per il mantenimento di un sostanziale consenso bi-partisan sulla politica estera e sull’Ucraina, anche se la perdita della maggioranza alla Camera dei Rappresentanti e la necessità di stringere compromessi con i Repubblicani potrà comportare meno “assegni in bianco” per Zelensky.

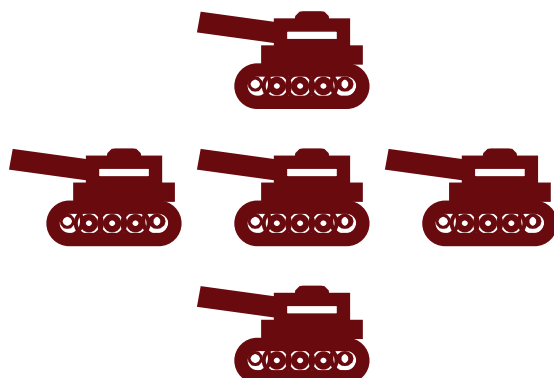
I costi economici della guerra sono stati ben più gravi per l’Europa, non solo nei termini di un aumento generalizzato dei prezzi trascinati dai costi dell’energia e di una grave riduzione del potere d’acquisto, in un’economia che si stava appena riprendendo dallo shock dell’epidemia, ma anche per i suoi effetti dirompenti sulle relazioni economiche prioritarie e sul modello di sviluppo sul quale si era basato il successo dei suoi membri più influenti. In primo luogo la Germania, che aveva prosperato proprio sulla possibilità di contare sulle fonti d’energia a buon mercato della Russia per produrre efficientemente ed esportare sui mercati in espansione dell’Est, verso la Cina e la stessa Russia. In apparenza meno polarizzata degli Stati Uniti, l’Europa è più esposta economicamente alle conseguenze della guerra; e perciò anche più a rischio di un allentamento della coesione sociale, che sta di nuovo alimentando un populismo illiberale ideologicamente affine e succube dell’autoritarismo di Putin. Mentre

va dato atto a Biden di essere riuscito, fin qui, a tenere assieme un fronte occidentale molto meno coeso che ai tempi della Guerra Fredda, questi scenari preoccupanti fanno temere, più in prospettiva, non solo un indebolimento delle basi economiche dell’Europa, ma anche un graduale sgretolamento dei suoi valori democratici. I sintomi di questa crisi si avvertono non solo in un “anello debole” come il nostro Paese, ora stretto nella contraddizione fra atlantismo e sovranismo, ma anche nei tentennamenti della Germania e nel logoramento dell’asse franco-tedesco dell’Unione. Si tratta insomma - secondo questo ragionamento - di evitare che un prolungamento a oltranza del conflitto ucraino approfondisca e acceleri questi fattori di squilibrio, creando nuove fratture nella democrazia occidentale e destabilizzando ancora di più gli scenari internazionali.

La giusta enfasi sull’opportunità di un negoziato trova però un limite nella parallela esigenza di una trattativa equilibrata e, per l’appunto, ragionevolmente “giusta”. Per determinare quale ne possa essere il contenuto o, in altri termini, che cosa possa essere legittimamente posto sul tavolo e negoziato, e quali ne possano essere i tempi, può essere utile ripercorrere l’andamento delle trattative che si sono tenute, per un certo periodo, a margine del conflitto. Ne potranno emergere i principali ostacoli incontrati, qualche lume sulle reali intenzioni e gli eventuali margini esistenti

da parte di chi ha scatenato la guerra e, infine, la distanza che sembra ancora separare le diverse proposte di negoziato finora avanzate dalla realtà effettuale. Va anzitutto ricordato che, quando la Russia aveva già cominciato ad ammassare truppe ai confini e l'intelligence americana - a differenza di Zelensky - non nutriva più dubbi circa la serietà delle intenzioni russe, si era già svolta una sorta di pre-negoziato (o di ultimo sforzo, non si sa quanto reale o fittizio), mediante uno scambio di proposte articolate. Da parte russa, due progetti separati di Accordo, rispettivamente rivolti agli Stati Uniti e alla NATO con toni ultimativi, contenenti la richiesta di garanzie di sicurezza legalmente vincolanti, comprensive di un impegno a porre termine a ogni futuro allargamento della NATO e ad astenersi da attività militari non solo in Ucraina ma anche in altri Stati dell'Europa Orientale, del Caucaso e dell'Asia Centrale. Richieste siffatte erano mirate non solo ad arrestare l'ampliamento a Est dell'Alleanza Atlantica, ma a contenerne le infrastrutture e le attività entro i suoi confini del 1997, rendendo in tal modo possibili una vasta area d'influenza russa e, inoltre, una corona di rispetto comprensiva anche di Paesi ormai aderenti alla NATO e all'UE ma assoggettati, senza compensazioni, a limitazioni delle loro attività militari. A questa palese surenchère, come noto, gli Stati Uniti avevano risposto: da un lato, rifiutandosi di rinunciare alla tradizionale politica di porta aperta della NATO; dall'altro,

• compensando questo rifiuto con la disponibilità
 • a venire incontro ad alcune delle preoccupazioni
 • di sicurezza russe, mediante accordi regionali
 • riguardanti le limitazioni agli armamenti nucleari
 • e convenzionali e l'attuazione di misure di
 • consolidamento della fiducia. Da parte americana,
 • pertanto, si riproponeva sostanzialmente un
 • percorso analogo al quadro di distensione in
 • Europa che si era sviluppato attraverso le iniziative
 • bilaterali di disarmo e il processo della CSCE,
 • giungendo a compimento con la fine della Guerra
 • Fredda. Questo scambio di "proposte" alternative
 • non aveva evidenziato tanto le "linee rosse"
 • delle due parti quanto, soprattutto, la volontà
 • dei Russi di avanzare un vasto e dirompente
 • programma rivendicativo: un vero e proprio
 • manifesto revisionista, che anticipava l'intenzione
 • di Mosca di alterare l'equilibrio di forze esistente
 • in Europa e restaurare, almeno in parte, una
 • situazione più vicina a quella esistente al tempo
 • dell'URSS. L'enorme distanza fra le posizioni
 • delle parti non avrebbe consentito un'effettiva
 • trattativa e la proposta russa, varata fra i poco
 • promettenti ammiccamenti di Putin e Lavrov, si
 • svelò come una retorica dichiarazione d'intenti,
 • che solo la guerra si sarebbe poi incaricata di
 • riempire di sostanza, cercando di strappare sul
 • campo un ribaltamento dei rapporti di forza. Sin
 • da questi passi iniziali, insomma, sembrava chiaro
 • che l'intenzione russa non fosse di svolgere una
 • trattativa focalizzata sull'Ucraina e sulla soluzione



delle -pur legittime- preoccupazioni sollevate da un suo eventuale ingresso nell'Alleanza Atlantica, e neppure di negoziare un più equilibrato assetto dell'architettura di sicurezza europea, ma di forzare - mediante la leva ucraina - una riscrittura degli equilibri di potenza in Europa e addirittura nel mondo, grazie anche alla permissiva connivenza fra Mosca e Pechino e all'indifferenza, od opportunistica simpatia, di alcuni grandi Paesi emergenti e di non piccola parte del "Sud Globale". Elementi più specifici sugli immediati obiettivi russi emergono da un esame dei negoziati bilaterali fra Russia e Ucraina che hanno avuto luogo dal 28 febbraio fino alla prima decade del mese di aprile, quando la prima fase della guerra si concluse infine con la mancata espugnazione della capitale ucraina e il ritiro delle truppe russe da Kyiv e dalle aree limitrofe. Le fonti aperte non rivelano particolari sull'andamento delle trattative, svoltesi attraverso quattro turbolente tornate intercalate da incidenti e da un'intensa attività di mediazione della Turchia, né sulla "agenda in 15 punti" che si sarebbe andata poco a poco definendo nei dettagli, fino al cruciale appuntamento di metà marzo quando si sarebbe verificata la maggiore approssimazione fra le parti. In quell'occasione, gli elementi chiave d'un possibile accordo sarebbero stati individuati: in uno statuto di neutralità dell'Ucraina, che avrebbe potuto mantenere forze armate proprie, rinunciando però alla pretesa di far parte della NATO e a ospitare basi o armamenti

dell'Alleanza sul proprio territorio; per converso, Kyiv avrebbe dovuto essere compensata con concrete garanzie che la sua sicurezza non sarebbe stata più minacciata dalla Russia. Altri punti avrebbero riguardato i diritti dei russofoni nonché la tutela della lingua e della cultura russe, mentre sarebbe stato in principio convenuto di congelare, rimandandola a future intese, la questione più spinosa dello *status* della Crimea e delle province del Donbass, Lugansk e Donetsk, già occupate in parte dai Russi e dalle milizie secessioniste fin dal 2014. Non sono stati precisati gli ostacoli che impedirono una finalizzazione delle trattative alla successiva tornata negoziale del 21 marzo, dopo la quale gli intenti di dialogo non riuscirono più ad avere sbocchi, anche se è verosimile che i punti di maggior contrasto abbiano riguardato, da una parte, proprio lo *status* e l'estensione dei territori contesi e, dall'altra, le garanzie di sicurezza da fornire all'Ucraina in cambio della sua rinuncia alla NATO. Quali possibili concause del nulla di fatto, alcuni hanno segnalato le atrocità commesse dagli occupanti a Bucha; altri, le presunte pressioni degli Occidentali cui avrebbe dato voce la clamorosa visita di Johnson a Kyiv in quegli stessi giorni: spiegazioni tutte poco convincenti, mentre è invece un dato di fatto che il fallimento definitivo delle trattative abbia coinciso, all'inizio di aprile, con un pesante insuccesso sul campo, quello dell'offensiva militare per impadronirsi della capitale ucraina. Qualora fosse riuscito, il

blitz su Kyiv avrebbe automaticamente provocato un cambio di regime, eliminando in un colpo tutti i residui interrogativi, parentesi quadre e punti in sospeso che un accordo nei termini indicati avrebbe comunque comportato. Non vi sono, certo, prove che le trattative abbiano costituito, per i Russi, un mero esercizio di dissimulazione. E' però evidente che la concreta possibilità di un crollo militare del regime ucraino costituiva il più potente supporto all'imposizione di condizioni non dissimili da quelle enunciate da Putin sin dall'inizio della sua "operazione speciale": la "denazificazione" (intesa come deposizione di Zelensky e del Governo ucraino e sua sostituzione con qualche Quisling) e la "demilitarizzazione" (e cioè annullamento della capacità militare dell'Ucraina e sua conseguente subordinazione geopolitica a Mosca).

Col simultaneo fallimento dei negoziati e dell'intento di un fulmineo regime change, si chiudeva così una prima fase della guerra, caratterizzata dall'ambizione russa di reintegrare tutta l'Ucraina nella propria orbita d'influenza con il fondamentale aiuto delle armi ma anche col suggello formale di un accordo leonino, e se ne iniziava un'altra in cui -come ha osservato Francesco Bascone - "si mira ormai a sostanziose conquiste territoriali". Fra aprile e settembre, infatti, l'ipotesi di negoziati è sfumata e si sono registrati, al contrario, irrigidimenti delle parti: il 21 settembre, all'Assemblea delle Nazioni

Unite, Zelensky ribadiva le sue condizioni "non negoziabili" per la pace, fra cui soprattutto la restaurazione della sovranità e integralità territoriale dell'Ucraina. Subito dopo, Putin gli rispondeva con un'escalation sul terreno politico, decretando l'annessione di ben quattro province ucraine: una pietra tombale sull'ipotesi di trattative e, allo stesso tempo, una pesante minaccia dissuasiva, poiché i territori annessi sarebbero stati ormai considerati parte integrante della Russia, e perciò coperti dal suo ombrello nucleare. Sul piano militare, gli sforzi dei Russi si sono in seguito concentrati nell'intento di consolidare ed espandere le conquiste dei primi mesi dell'offensiva al fine di ottenere, in particolare, il controllo dell'intero Donbass. Solo dopo che anche questo tentativo si è arenato tra settembre e ottobre, venendo frustrato dalle controffensive ucraine a Nord-Est e a Sud che hanno recuperato una porzione importante dei territori occupati (scesi dal 25% al 17% dell'intero suolo ucraino), i Russi hanno di nuovo cominciato a ventilare la loro apertura a un dialogo, "sulla base delle realtà emergenti". Parole certo ambigue, queste, e rivelatrici della volontà di non cedere su quanto è stato sin qui acquisito. I Russi sembrano, infatti, confidare ancora che la riluttanza di Zelensky a sedersi al tavolo dei negoziati possa essere piegata sia da una nuova tattica militare, volta a distruggere le infrastrutture civili del Paese, sia dalle prevedibili pressioni degli occidentali, sensibili alla minaccia



nucleare più volte evocata da Putin e timorosi che le circostanze politiche generali suggeriscano adesso di accorciare i tempi della guerra.

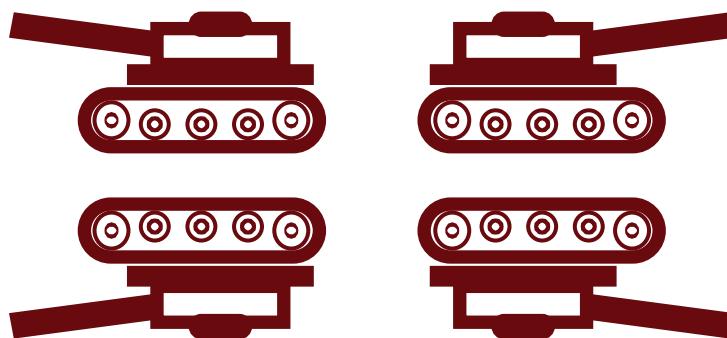
L'evocazione di possibili trattative ha accompagnato fin dall'inizio, strumentalmente, l'evoluzione del conflitto. Come si è visto, i Russi vi hanno fatto ricorso più volte: alla vigilia dell'invasione rivolgendosi agli Stati Uniti e alla NATO, con un'impostazione massimalistica che ha stroncato sul nascere le velleità di dialogo. Poi di nuovo nella prima fase della guerra, quando la possibilità di un cambio di regime in Ucraina era ancora incombente. Infine nella congiuntura attuale, quando i Russi hanno subito battute di arresto e una tregua apparirebbe loro conveniente, se non altro per ricompattare le forze e arrivare senza troppi danni alla pausa imposta dalla stagione invernale. La Russia, in un primo momento, aveva largamente controllato tempi e contenuti delle trattative, condizionate da un'offensiva apparentemente imparabile. Solo nella fase attuale l'iniziativa sembra essere passata dal lato dell'Ucraina, che per la prima volta determina "the tempo and timeline of hostilities", spingendo la Russia, sulla difensiva, a evocare nuovamente la possibilità di un negoziato mirato a consolidare il proprio acquis territoriale. Non è però ancora possibile sciogliere il dubbio, se questa nuova situazione abbia comportato un ridimensionamento strategico degli ambiziosi

obiettivi iniziali di Putin, ciò che potrebbe creare i presupposti almeno per un accordo di armistizio, o se non si tratti invece di un semplice ripiegamento tattico. In ogni caso, è opportuno richiamare l'estrema difficoltà d'attuazione degli accordi che prevedono una sorta di congelamento della situazione sul terreno, demandando una soluzione definitiva a successive intese diplomatiche, spesso invece frustrate da una ripresa delle ostilità. L'esperienza negativa degli Accordi di Minsk fa testo al riguardo, e stupisce, anzi, come questo precedente continui a essere richiamato come uno schema realistico anche quando gli scenari da esso prospettati, come la possibilità che i territori russofoni restino nell'ambito dell'Ucraina con una larga autonomia, appaiono ormai superati dal mutamento brutale degli obiettivi russi intervenuto con l'annessione. In misura diversa, le "proposte" o "appelli" per la pace formulati gruppi della società civile e in qualche caso anche da Governi, sono stati messi fuori gioco per il loro sfasamento rispetto agli sviluppi militari sul terreno, o sono apparsi irrilevanti per la loro ingenuità nel prefigurare soluzioni poco realistiche o addirittura fantasiose di problemi complessi, come lo *status* dei territori contesi. Spesso, infine, gli appelli pacifisti sono sembrati soggetti a uno spirito di appeasement, orientato soprattutto a premere per una rinuncia ucraina alle regioni occupate.

Accusato fra i primi di non escludere la cessione

di territori dell'Ucraina per far cessare la guerra, Henry Kissinger si era in realtà limitato ad affermare più prudentemente che, a tal fine, la "migliore soluzione sarebbe lo stabilimento di un cessate il fuoco lungo la linea di contatto del 24 febbraio", mentre i territori ancora controllati dalla Russia nel Donbass e nella penisola di Crimea dovrebbero esser parte di un successivo negoziato generale. Un'altra, duplice constatazione di Kissinger è però più importante di queste generiche affermazioni di principio. Secondo lui, la guerra in Ucraina configurerebbe una situazione del tutto inedita. Non solo per la sua complessità, che combinerebbe elementi di "una guerra civile tipicamente europea" con aspetti inerenti all'equilibrio delle potenze globali, ma, soprattutto, perché alla sua conclusione si porrà una questione fondamentale: se la Russia riuscirà a impostare una relazione coerente con l'Europa, oppure se diventerà un avamposto dell'Asia ai confini dell'Europa. Non si può pensare che questa questione possa demandarsi a un automatico riaggiustamento delle relazioni reciproche in un futuro dopoguerra, perché già i parametri di un eventuale, possibile negoziato dovrebbero contenere i germi per una relazione sufficientemente stabile e, soprattutto, tale da evitare che si ricrei un nuovo brodo di coltura per quel ricorrente risentimento russo, che è già covato a lungo nel dopo-Guerra Fredda per poi sfociare proprio nella guerra d'Ucraina. Un vasto

e non agevole programma, questo. Fin dall'inizio, infatti, Putin non si è limitato a giustificare la sua guerra come un'operazione preventiva, volta a proteggere i secessionisti russofoni e perciò equiparabile anche sotto un profilo giuridico all'intervento militare della NATO contro la Serbia del 1999, ma l'ha simultaneamente rivestita di significati e obiettivi molto più vasti: quello, squisitamente geopolitico, di riscrivere l'equilibrio delle potenze in Europa, ridimensionando l'influenza della NATO e degli Stati Uniti; ma anche la rivendicazione - esplicitata nel discorso al Valdai Group del 27 ottobre - di una vera e propria competizione di civiltà, in cui alla Russia spetterebbe un ruolo di *leadership* nella difesa dei valori tradizionali e nel contrasto a un Occidente "aggressivo, cosmopolita, neocolonialista e strumento delle élites neoliberali". Il fatto che Putin stia conducendo allo stesso tempo una guerra sul fronte ideologico e su quello militare riduce gli spazi per i compromessi e spinge il conflitto entro una dimensione esistenziale e verso soglie di rischio sempre maggiori. In primo luogo, Putin ha interrotto una tendenza che era andata sempre più affermandosi dopo la seconda guerra mondiale: il progressivo consolidamento di un consenso internazionale contro le guerre di conquista. Come ha osservato l'*Economist*, ragioni sia politiche, sia economiche avevano reso più rare dal dopoguerra le guerre fra Stati e ancor più quelle mirate all'acquisizione di



territori, osteggiate dalle “consuetudini pubbliche, del diritto e delle istituzioni internazionali”. Sul come e il perché sia divenuta di nuovo possibile questa inaspettata ricaduta in una sorta di stato di natura hobbesiano, in cui sarebbe di nuovo lecito che gli Stati più potenti ingoiassero i loro vicini e la sopraffazione si trasformasse in diritto, si potrebbe dibattere a lungo. Le possibili concause sono numerose: la crisi interna delle democrazie; la parallela riaffermazione sulla scena internazionale di autocrazie e nuovi autoritarismi e infine, sul piano economico, l'affievolirsi di una globalizzazione che prometteva di ridurre gli incentivi alla guerra. Interrompendo questa (pur molto contrastata) tendenza a un'evoluzione più pacifica delle relazioni internazionali, Putin ha anche infranto un tabù intatto da sessant'anni, dalla crisi dei missili di Cuba. Comparsa già nel febbraio scorso all'inizio delle ostilità, la minaccia nucleare è stata di nuovo ripetutamente evocata da Putin: in un primo momento, e non senza efficacia, per limitare l'intervento della NATO, evitando l'imposizione di una no-fly zone e imponendo di calibrare la fornitura di armamenti a Kyiv; poi anche nelle successive e ultime fasi, caratterizzate da crescenti successi delle forze ucraine, per favorire un congelamento della situazione sul terreno e stimolare le pressioni di Washington sugli ucraini affinché si ritorni al tavolo dei negoziati, preferibilmente al punto in cui essi si erano interrotti ad aprile. Le finalità

“solo” dissuasorie con cui la minaccia è stata formulata e il fatto che gli esperti militari abbiano evidenziato la scarsa utilità dell'uso di armi atomiche tattiche su uno scenario come quello ucraino, non dovrebbero ingannare. Si tratta, infatti, della prima volta in cui la possibilità di ricorso al nucleare è evocata da un aggressore come uno strumento militare in più, al fine di ottenere determinati risultati tattici o per forzare una soluzione favorevole che non si è potuta ottenere altrimenti con mezzi convenzionali. Sono perciò evidenti gli effetti distruttivi sul diritto e la stabilità internazionale che la volgarizzazione di una simile dottrina provocherebbe, costituendo, inoltre, un incentivo potente alla proliferazione nucleare e alla moltiplicazione del ricorso alle minacce atomiche. Per Norberto Bobbio, l'equilibrio del terrore costituiva uno stato instabile e precario, in cui “dove la dissuasione finisce, la guerra diventa di nuovo possibile”. Persino questo stato di tregua precario prodotto dall'equilibrio del terrore e dalla dissuasione è stato eroso, e la dissuasione medesima è adesso diventata “offensiva”.

Gli obiettivi smisurati della guerra di Putin all'Ucraina, sovversione dell'ordine stabilito in Europa e restaurazione della grandezza russa, sono stati declinati in modi e con strumenti altrettanto estremi: come una sfida ideologica e di civiltà, e mediante un uso disinvolto e quasi banalizzante della minaccia nucleare. Un passo

indietro da queste premesse, già all'inizio abnormi e poi retoricamente amplificate in Russia da una propaganda martellante, è diventato sempre più difficile. Le ambigue aperture a nuovi negoziati avanzate genericamente da Mosca in una fase in cui essa sembra trovarsi in difficoltà incontrano perciò una comprensibile diffidenza e non solo da parte degli ucraini, che appaiono galvanizzati dai successi militari sul campo e si credono in grado di recuperare altro terreno per negoziare da una posizione più sostenibile. A fronte degli ambiziosi propositi iniziali, Putin sa di non potersi permettere più di qualche arretramento tattico. Le frettolose "annessioni" dei territori ucraini compiute a settembre hanno costituito un rilancio azzardato della posta in gioco, che ha di molto ridotto le eventuali capacità di manovra e compromesso. Esse non sono state perciò sconfessate, essendo stato anzi affermato che le eventuali trattative si dovranno basare sulle "nuove realtà territoriali". Intervistato dal politologo russo Lukyanov alla recente riunione del Valdai Group, Putin ha voluto mettere in chiaro la sua differenza dal Kruscev della crisi di Cuba, segnalando perciò di non essere disposto ad alcun arretramento strategico: vuoi perché ancora fiducioso, a differenza del suo predecessore, di piegare la determinazione occidentale, vuoi perché il suo potere è in questo momento pressoché assoluto anche se forse, proprio per questo, più esposto e fragile. In un clima di repressione di ogni dissenso non è agevole

valutare la tenuta effettiva del regime, scossa solo in superficie da qualche tollerato fremito ultranazionalistico, ma quanto resta di una "opinione pubblica" sembra ancora in maggioranza appiattita su un forzoso consenso, mentre anche l'economia - grazie all'energia e alle connivenze internazionali - è parsa più resiliente del previsto. E' perciò probabile che Putin disponga ancora di sufficienti margini (militari, economici e di consenso interno) per gestire, senza disastrose marce indietro, una fase che alcuni hanno definito di "procrastinazione strategica"

Gli ultimi sviluppi apportano a questo scenario incerto diversi elementi nuovi: accanto a crescenti pericoli, anche qualche aspetto potenzialmente positivo. Da un lato, la liberazione di Kherson ha rafforzato la determinazione degli Ucraini ma anche provocato una rabbiosa reazione di Putin, con un'offensiva missilistica mirata alla sistematica distruzione delle infrastrutture civili. Ne è derivato, con l'incidente del missile sconfinato in territorio polacco, un drammatico innalzamento della soglia di rischio che, anche se per lo spazio di una nottata, ha rievocato lo spettro di un coinvolgimento diretto della NATO nel conflitto. D'altra parte, questo stesso episodio sembra aver rafforzato l'intenzione degli Stati Uniti di sviluppare quel discreto ma fitto dialogo con la controparte russa che si era già avviato con l'annuncio di una prossima ripresa delle consultazioni nell'ambito del nuovo Trattato



START e con diversi abboccamenti bilaterali fra alti esponenti governativi e dell'intelligence. Si mira in tal modo, in prospettiva, a sondare i margini per un futuro negoziato sull'Ucraina, ma soprattutto a riattivare un contatto permanente in tema di sicurezza e stabilità strategica, focalizzato in particolare su quella dimensione nucleare di cui proprio la guerra in Ucraina ha rivelato risvolti inediti e ancora più preoccupanti. Mentre si cominciava a svolgere questo delicato esercizio di "risk management", al G20 di Bali, un Biden rinfrancato dall'esito delle elezioni di metà mandato metteva a segno un duplice successo diplomatico. Il suo incontro distensivo con Xi Jinping ha significato una tregua con la Cina, che consente di raffreddare le tensioni sullo stretto di Taiwan. Si sbaglierebbe a dedurre meccanicamente un allontanamento da Mosca di Pechino, anche se quest'ultima forse diffida adesso delle fughe in avanti di Putin e ne coglie più chiaramente l'azzardo. Ma l'aspetto più importante del G20 è che si sia potuto arrivare alla firma di un comunicato congiunto, in cui non solo si dichiara inammissibile l'uso o la minaccia dell'uso delle armi nucleari, ma si afferma pure che "la maggioranza dei membri del G20 ha condannato fermamente la guerra in Ucraina". Da un comunicato non si può, certo, inferire automaticamente l'isolamento della Russia. Ne esce però compromessa la tesi di Putin, che attribuiva la maggiore responsabilità della guerra, anche per quanto riguarda i suoi

riflessi sull'energia e sulla sicurezza alimentare, all'Occidente, e su questi argomenti cercava di costruire la narrativa di una contrapposizione fra "the West and the Rest". I Paesi emergenti non hanno abboccato, e neanche sembrano essersi adagiati in una posizione di mera indifferenza. Mentre le armi non tacciono, le speranze di pace sono così affidate a qualche tenue filo diplomatico: da un lato, i risultati di Bali, che paiono segnalare una più attiva pressione sulla Russia dei "non allineati", e fra questi l'India in particolare; dall'altro, un incipiente contatto bilaterale fra gli Stati Uniti e la Russia, che per ora è mirato soprattutto a sventare le minacce nucleari, ma che potrebbe contenere i germi di un dialogo di più ampio respiro sulle preoccupazioni strategiche di Mosca: l'unico fattore, secondo alcuni, in grado di rassicurare non solo Putin, ma un'intera classe dirigente russa ormai timorosa per la sua stessa sopravvivenza.

EUROPA
Prospettive negoziali
conflicto ucraino

Barlumi negoziali tra minacce e rischi di estensione del conflitto

di *Rocco Cangelosi*

Dopo il vertice di Bali e l'incontro a margine tra Biden e Xi Jinping sta riprendendo quota il partito della trattativa per giungere al più presto a un cessate il fuoco in Ucraina. Dopo la caduta di Kherson, secondo molti commentatori la via negoziale potrebbe essere facilitata. In effetti il fiume Dnepr segna potenzialmente la linea di congelamento delle attività militari e la divisione sul terreno dei territori occupati dalle truppe rispettive. Nell'ottica di Putin, accettare il cessate il fuoco potrebbe essere una prospettiva conveniente, dati i rovesci militari subiti dal suo esercito stremato e demoralizzato, che gli consentirebbe di negoziare il mantenimento della parte del Donbass ancora controllata dai militari russi e la Crimea.

Ma potrebbe rappresentare anche un'utile battuta di arresto per far rifiatore le truppe e organizzare una controffensiva su larga scala in concomitanza con la stagione invernale, come chiedono i falchi del Cremlino. Dugin, il filosofo del regime ha condannato duramente il ripiegamento da Kherson considerandolo un grande disonore di cui i responsabili, "come l'uomo della pioggia", dovranno rendere conto. E Medved ha rincarato la dose ammonendo che la Russia non ha ancora dispiegato tutto il suo potenziale bellico ed è pronta a reagire. Tutt'altra la posizione di Zelenski che forte delle vittorie ottenute dichiara di essere pronto a sedersi al tavolo solo quando le truppe

russe si saranno ritirate da Donbass e Crimea.

In questo contesto bisognerà vedere quale ruolo giocheranno Usa e Cina, entrambe interessate per vari motivi a mettere fine al conflitto. La vittoria democratica al Senato ha rafforzato Biden e la sua politica di sostegno all'Ucraina che gli consente allo stesso tempo un ampio margine di manovra per definire i paletti di un percorso negoziale nel quale possano ritrovarsi le due parti in causa. Tuttavia, la pace sembra ancora lontana, condizionata in larga parte dall'evoluzione della situazione sul terreno. In campo occidentale, soprattutto da parte del gruppo baltico-polacco, si sostiene che l'offensiva debba continuare almeno fino alla riconquista dell'intero Donbass. Più prudenti i militari americani che ritengono che il momento sia venuto per un cessate il fuoco. Da parte russa si continuano a ventilare ancora minacce anche se l'uso di armi nucleari tattiche sembra scongiurato dopo il fermo avvertimento formulato da Cina e India. Non è stata invece ancora archiviata l'idea di una controffensiva su larga scala che potrebbe coinvolgere anche la Bielorussia.

Recentemente è di nuovo il Papa che spinge per una tregua, possibilmente in coincidenza con le feste natalizie, dalla quale possa scaturire l'avvio di un negoziato credibile tra le parti in causa. L'Amministrazione americana a sua volta cerca di esercitare una discreta moral suasion sul



“Entrambe le parti in causa cercano di dare dimostrazione di forza per consolidare le proprie posizioni sul terreno prima di sedersi al tavolo della trattativa, ma appare sempre più evidente che i più interessati a un cessate il fuoco siano nella congiuntura attuale i russi con un esercito stremato e demoralizzato dalle cocenti sconfitte subite negli ultimi giorni da parte Ucraina”

presidente ucraino Zelensky per convincerlo ad un atteggiamento realistico che possa condurre all'apertura delle trattative.

Zelensky da parte sua appare alquanto preoccupato della dinamica che si sta sviluppando negli ultimi giorni. La rapida archiviazione dell'incidente dei due missili caduti in territorio polacco, che il presidente ucraino aveva frettolosamente attribuito alla responsabilità russa, ha reso evidente come gli Stati Uniti temano che il conflitto degeneri in un confronto diretto tra NATO e Russia e siano alla ricerca di una via realistica per avviare un negoziato che conduca quanto meno a un congelamento delle ostilità. Una ipotesi che l'Ucraina allo stato attuale respinge fortemente sostenuta in larga parte da Polonia e Paesi baltici che temono l'allargamento del conflitto verso i propri territori e l'apertura di un nuovo fronte a Nord con nuovi attacchi russi su Kiev con il coinvolgimento della Bielorussia. In effetti i segnali che giungono dal Cremlino sono poco rassicuranti. Continua infatti la mobilitazione di nuove truppe e non mancano azioni intimidatorie come il recente lancio su Kiev di un missile destinato a trasportare ogive nucleari.

La situazione si presenta pertanto tuttora fluida e incerta. Entrambe le parti in causa cercano di dare dimostrazione di forza per consolidare le proprie

posizioni sul terreno prima di sedersi al tavolo della trattativa, ma appare sempre più evidente che i più interessati a un cessate il fuoco siano nella congiuntura attuale i russi con un esercito stremato e demoralizzato dalle cocenti sconfitte subite negli ultimi giorni da parte Ucraina

EUROPA
Prospettive negoziali
conflicto ucraino

Barlumi negoziali tra minacce e rischi di estensione del conflitto

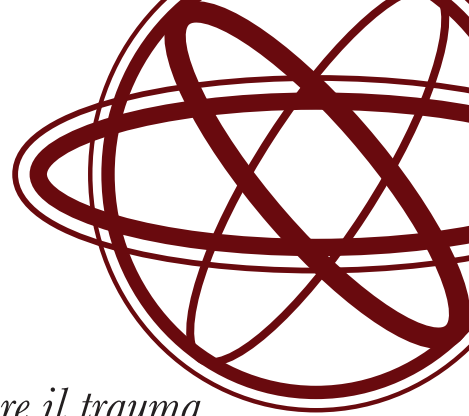
di *Fabio Cristiani*

Dopo gli ultimi avvenimenti - la riconquista di Kherson, l'incontro fra Biden e Xi e anche alcune dichiarazioni di Zelensky - si è diffusa la speranza di un qualche spiraglio di tregua. In effetti, può anche darsi che l'avvicinarsi dell'inverno, oppure più probabilmente la stanchezza delle truppe russe, consigli Mosca a cercare una pausa. Da vedere poi se sia anche nell'interesse ucraino fermarsi adesso. Comunque, finché non si vedranno segnali concreti, quanto meno di un rallentamento delle operazioni militari, è inutile tentare di fare previsioni di breve termine. Ciò che resta evidente è che l'Ucraina non può sconfiggere la Russia così in profondità da riconquistare manu militari tutti i suoi territori, Crimea compresa, mentre la Russia, per contro, ha dimostrato una tale debolezza sul piano militare da rendere difficile immaginare un nuovo capovolgimento di fronte, a meno di non voler ricorrere a una improbabile escalation con l'uso di armi più distruttive. Si può ormai anche dire che le sanzioni occidentali non metteranno in ginocchio la Russia. Tutto ciò in un quadro che fortunatamente non fa temere l'imminenza della terza guerra mondiale.

Al momento, dunque, ciò in cui si può sperare nell'ambito circoscritto del conflitto russo-ucraino è la fissazione di una linea armistiziale, sul modello di quella che per anni ha tenuto più o meno congelato il conflitto fra Armenia e Azerbaijan. Ma questo non vuol dire l'avvio di un processo di

“pace” fra Kiev e Mosca. Prima di tutto, perché non credo che gli ucraini possano ingaggiare un negoziato di sostanza finché i russi non si saranno ritirati dal loro territorio, ripristinando lo stato di diritto violato con l'invasione. Inoltre, prima di proporre alla popolazione ucraina un percorso di “pacificazione”, dovrà essere alleviato quell'accumulo di odio generato dalla Russia in questi mesi, dovrà essere fatta giustizia per le vittime dei crimini contro l'umanità perpetrati dalle truppe di Mosca e si dovrà anche parlare di riparazioni. Insomma, pensare a una tregua è realistico, per la pace bisogna guardare ben oltre il perimetro di questo conflitto, solo otticamente locale, e collocarla nel quadro ben più largo di una ricomposizione continentale.

E' evidente infatti che l'annuncio di questa crisi e i suoi elementi costitutivi possono già essere letti nel discorso svolto da Putin alla edizione 2007 della Conferenza sulla Sicurezza di Monaco. In quella occasione egli espresse - ovviamente dal suo punto di vista - la preoccupazione per il manifestarsi di una crisi sistemica riguardante l'intero spettro delle relazioni fra Federazione Russia e “Occidente”. Successivamente, alla vigilia dell'invasione, Putin riprese, confermò e ampliò lo spettro di quei concetti, spingendoli fino a prefigurare l'esistenza di una vera e propria strategia di annientamento a danno della Russia. E' chiaro che queste tonalità apocalittiche servivano a mobilitare i cuori dei



“per ciò che riguarda l’Ucraina, essa potrà superare il trauma di questa guerra se, nel quadro di un processo di ricomposizione continentale, vedrà assicurata la sua sicurezza una volta per sempre (e non dovrebbe affatto essere escluso il suo ingresso nella NATO come si è ripetuto finora) nonché una ricostruzione economica che le offra un avvenire più prospero”

suoi sudditi nell’imminenza della guerra: tuttavia, gli argomenti sul tappeto erano gli stessi.

Ho fatto riferimento a questo recente passato per sottolineare che il vero superamento del conflitto in Ucraina non può verificarsi senza aver risolto i problemi che l’hanno preceduto e in particolare senza aver preso in considerazione le storiche inquietudini russe, rimettendo mano al quadro negoziale vigente fino alla fine del secolo scorso. Questo non vuole dire in alcun modo “premiare” la Russia dopo che essa ha violato così platealmente l’ordine internazionale, né arretrare sulle legittime esigenze di sicurezza della NATO e della stessa Ucraina. Ad esempio, la Russia non deve permettersi di minacciare il ricorso all’arma nucleare – ricatto che va respinto senza esitazioni o timori – ma noi non dobbiamo dimenticare che fra potenze nucleari non c’è alternativa al dialogo e al negoziato.

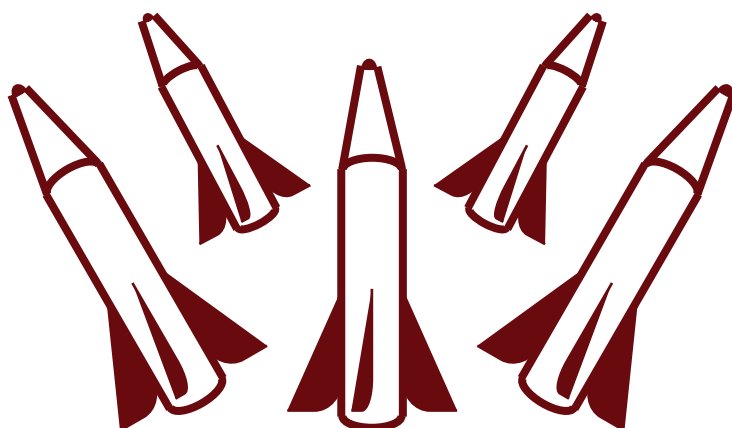
Tuttavia, si potrebbe in proposito obiettare che l’odierna Russia si descrive essa stessa molto lontana dal Paese che firmò la Carta di Parigi del 1990 e che restò agganciata al rapporto con l’Europa anche durante la crisi jugoslava che si rivelò molto contundente per il dialogo NATO-Russia.

In effetti, se si prendessero al valore facciale certe frasi di Putin e soprattutto molte delle affermazioni

di Medvedev e di certi commentatori russi, sarebbe giusto chiedersi se ci possa essere una concreta prospettiva di pace con un Paese che dichiara di coltivare obiettivi così inquietanti, definibili come una sorta di revanscismo imperiale ad ampio spettro. Federico Rampini, nel suo ultimo saggio (Il lungo inverno - Mondadori 2022) arriva a dire che “la possibilità che la Russia si trasformi in un grande Iran non va scartata dai nostri scenari futuri”.

Gli stessi Paesi confinanti temono che se anche la “battaglia di Ucraina” potesse venire chiusa in qualche modo, resterebbe aperta la prospettiva di ulteriori destabilizzazioni (penso alla Transnistria, ma anche alla Georgia e perfino ai Paesi baltici). Insomma, di fronte a una Russia che per prima si pone in una posizione di conflitto pregiudiziale con il mondo che ama definire “l’Occidente collettivo”, l’unica prospettiva percorribile potrebbe sembrare quella di una defenestrazione di Putin e di un positivo cambio di regime.

In realtà, i parametri delle odierne inquietudini russe non nascono con Putin e non si discostano nella sostanza da quanto declinato già all’indomani della dissoluzione dell’URSS: il prestigio nazionale da recuperare, la frustrazione di vedere molte comunità russofone e russofile vivere ormai al di fuori della Federazione russa, la paura di essere nuovamente “assediate”, e non tanto e non solo dalle armi della NATO, quanto



dal clima di libertà e di modernità che rappresenta la cifra dei Paesi confinanti a Ovest della Russia e che a Mosca viene percepito come un pericolo mortale per un Paese costretto a tenere unite le sue tante diversità etniche e culturali all'interno di un sistema autocratico, a tratti arcaico, che limiti le libertà e cerchi di salvaguardare la coesione con il costante richiamo nazionalista. In realtà, un disagio molto presente in quella società, anche al di là e prima di Putin.

Inoltre, l'Occidente deve fare i conti con "questa" Russia.

Quando si potrà arrivare a un "congelamento" del conflitto in Ucraina, si aprirà una finestra di opportunità per una dimensione "globale" del dialogo che parta dall'indispensabile ripresa del negoziato russo-americano (ma con l'UE come parte attiva) in tema di armamenti, sia nucleari che convenzionali, con la finalità ultima di ripristinare un'architettura di sicurezza che aiuti la Russia a superare la sua percezione – errata quanto si vuole ma presente – che esista un'equazione fra adesione alla NATO e minaccia alla sua sicurezza. Ma poiché come accennato in precedenza i timori russi riguardano anche la convivenza fra sistemi economici sbilanciati, l'Unione europea, dovrebbe essa stessa ritrovare il senso e le ragioni che, sempre alla fine del secolo scorso, la spinsero a costruire con la Russia una prospettiva di partenariato.

I principali attori dello scenario europeo hanno tutto l'interesse a tentare nuovamente di spingere la Russia verso una prospettiva di inclusione, contrapponendo alle sue tentazioni isolazionistiche o neo-asiatiche, la forza di una ricostituita partnership economica che, sotto ogni punto di vista, è palesemente più logica e conveniente per quel Paese privilegiare a Ovest piuttosto che a Est: tesi che del resto ai tempi del Ministro delle Finanze Aleksej Kudrin (2000-2011) nessuno a Mosca metteva in dubbio.

Infine, per ciò che riguarda l'Ucraina, essa potrà superare il trauma di questa guerra se, nel quadro di un processo di ricomposizione continentale, vedrà assicurata la sua sicurezza una volta per sempre (e non dovrebbe affatto essere escluso il suo ingresso nella NATO come si è ripetuto finora) nonché una ricostruzione economica che le offra un avvenire più prospero. Oltre, ovviamente, ad avere piena giustizia dopo le violenze subite.

Pertanto, se non è realistico invocare da subito - come concludono in maniera sbrigativa e semplicistica molti appelli alla pace – una seconda "Helsinki", dimenticando che per mettere sul tavolo la prima ci vollero vent'anni, è a mio parere necessario tenere presente che se non si intraprende una strada di ricucitura con la Russia, i prossimi vent'anni rischiano di essere molto turbolenti.

EUROPA
Prospettive negoziali
conflitto ucraino

Gli appelli alla pace sotto la lente della storia e del diritto internazionale

di *Maurizio Delli Santi*

In questo momento di ulteriore escalation del conflitto, sono vari gli appelli che si susseguono da parte di intellettuali, diplomatici e altre rappresentanze della società civile per dare voce a quello che anche Papa Francesco ha definito il “grido per la pace”, l’anelito delle popolazioni mondiali alla pacifica coesistenza. Occorre tuttavia non trascurare la prospettiva storica e quella del diritto internazionale per evitare di rincorrere un “appeasement” senza garanzie, che presto si rivelerebbe fallace e insidioso. Sotto questi profili appare perciò indicativo un passaggio della proposta presentata da quaranta ex diplomatici italiani che sostengono l’affermazione del principio della «inaccettabilità dell’uso della forza per l’acquisizione di territori, l’autodeterminazione dei popoli, la protezione delle minoranze linguistiche europee». Gli intellettuali, come anche i giuristi, e soprattutto gli attori della comunità internazionale possono meglio contribuire ad elaborare un “progetto” per la pace, purché riaffermi con convinzione le regole del diritto internazionale e del multilateralismo.

La pace su “sei punti” secondo gli intellettuali

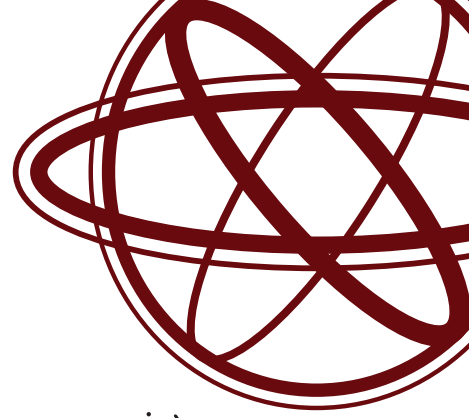
Il tema degli appelli alla pace per la guerra in Ucraina viene riproposto in questi giorni con nuovi profili e iniziative, e tuttavia ci si interroga se possano emergere formule realistiche e convincenti per gli attori chiamati ad attuarle. L’ultimo appello è quello di un gruppo di intellettuali, che pur avendo formazioni ideologiche profondamente diverse si sono trovati d’accordo nel sottoscrivere un documento comune. Si tratta di undici personalità della letteratura, della filosofia, della ricerca storica, della sociologia e del diritto come Antonio Baldassarre, Pietrangelo Buttafuoco, Massimo Cacciari, Franco Cardini, Agostino Carrino, Francesca Izzo, Mauro Magatti, Eugenio Mazzarella, Giuseppe Vacca, Marcello Veneziani e Stefano Zamagni. Tra l’altro questa iniziativa segue di pochi giorni un altro appello promosso da un gruppo di oltre quaranta ex diplomatici italiani, con proposte in parte affini per alcuni

punti salienti. L’appello sottolinea l’incombente escalation della guerra: «Un’apocalisse nucleare non è una novità. L’atomica è già stata usata. Non è impossibile che si ripeta».

Da qui la proposta di un piano articolato su sei punti, che si riportano integralmente per come sono indicati nel documento ufficiale:

«1) Neutralità di un’Ucraina che entri nell’Unione Europea, ma non nella Nato, secondo l’impegno riconosciuto, anche se solo verbale, degli Stati Uniti alla Russia di Gorbaciov dopo la caduta del muro e lo scioglimento unilaterale del Patto di Varsavia.

2) Concordato riconoscimento dello *status de facto* della Crimea, tradizionalmente russa e illegalmente “donata” da Kruscev alla Repubblica Sovietica Ucraina.



“Tutti insieme hanno un comune interesse a ridare serenità e prosperità alle loro popolazioni, e la forza di esercitare una forte influenza su Putin per imporre negoziati credibili e concepiti secondo le regole della legalità internazionale”

3) Autonomia delle Regioni russofone di Lugansk e Donetsk entro l’Ucraina secondo i Trattati di Minsk, con reali garanzie europee o in alternativa referendum popolari sotto la supervisione dell’Onu.

4) Definizione dello *status* amministrativo degli altri territori contesi del Donbass per gestire il melting pot russo-ucraino che nella storia di quelle Regioni si è dato ed eventualmente con la creazione di un ente paritario russo-ucraino che gestisca le ricchezze minerarie di quelle zone nel loro reciproco interesse.

5) Simmetrica de-escalation delle sanzioni europee e internazionali e dell’impegno militare russo nella regione.

6) Piano internazionale di ricostruzione dell’Ucraina».

Il progetto viene quindi presentato come «un negoziato credibile per fermare la guerra», ed espressamente indica di porsi nella «direzione simile» della proposta di Elon Musk. Ricordiamo qui che anche il discusso magnate del big tech ha formulato l’idea, sotto forma di sondaggio, di un accordo che vorrebbe riconoscere la Crimea tout court alla Russia, indire nuovi referendum per il Donbass, e sancire la neutralità dell’Ucraina.

Tra verità storiche e diritto internazionale

La complessità del tema richiede in ogni caso

di approfondire alcuni aspetti dell’appello procedendo con cautela al loro esame sotto vari profili. Seguendo la prospettiva della ricostruzione storica, questa merita una prima osservazione. Non appare infatti molto puntuale il richiamo allo «impegno riconosciuto, anche se solo verbale, degli Stati Uniti alla Russia di Gorbaciov dopo la caduta del muro e lo scioglimento unilaterale del Patto di Varsavia». Se mai possa considerarsi la verità storica e il rilievo di un “impegno verbale” questo va riferito ad un dato contesto temporale cui seguì una significativa e rapida evoluzione. Maggior rilievo vanno infatti riferiti agli atti giuridici internazionali che furono sottoscritti in quel periodo, ad esempio nel 1990 quando con il Trattato sullo stato finale della Germania fu proprio Gorbaciov ad accettare il primo allargamento a est della Nato. E certamente il successivo processo di adesione alla Nato di altri Paesi dell’Est, come quello diretto verso l’Unione Europea, fu dovuto ad una loro autodeterminazione che rispondeva alla scelta di avvicinarsi il più possibile ad un modello di cooperazione, se non di vera e propria integrazione, con l’Occidente, che per quelle popolazioni esercitava un forte potere di attrazione per i modelli della democrazia e dello Stato di diritto che proponeva sin dall’Atto finale di Helsinki del 1975. Questo era il modello che in quel finire di millennio sembrava interessare la stessa Federazione Russa, tant’è che anch’essa sottoscrisse con la Nato uno storico Partenariato per la pace, il Partnership for Peace, Pfp, 1994, che poi doveva tradursi nel Nato-Russia Founding Act

on Mutual Relations, Cooperation and Security, 1997.

Dalla prospettiva storica si passa dunque necessariamente a quella propria del diritto internazionale, dove la complessità del problema si evidenzia quando nell'appello degli intellettuali si introduce il tema della Crimea, che non a caso non compare esplicitamente in quello degli ex diplomatici. In questa visione dunque assume un rilievo particolare l'idea che l'Ucraina debba rinunciare definitivamente alla Crimea e che la comunità internazionale ammetta un «riconoscimento dello *status de facto* della Crimea, tradizionalmente russa e illegalmente “donata” da Kruscev alla Repubblica Sovietica Ucraina». Probabilmente anche uomini di cultura come i firmatari sono stati indotti a seguire una impostazione realistica - suffragata anche nella teoria delle relazioni internazionali, ma molto discussa - che vuole indurre a una concessione alle richieste di Putin, che varrebbe perciò come prezzo da pagare pur di ottenere la pace.

Qui però è necessario chiarire la giusta prospettiva in cui inquadrare la questione della Crimea, rilevandosi l'infondatezza della tesi di Putin secondo cui la cessione di Kruscev violava la Costituzione sovietica. In verità, il passaggio fu legittimamente determinato con un decreto del Soviet Supremo del 1954, e come ricostruito dalla nipote di Kruscev aveva una precisa motivazione storico-giuridica: avvenne nel 1954,

un anno dopo la morte di Stalin, quando Kruscev mirò a decentralizzare l'Urss e considerò che la connotazione agricola della Crimea la legavano all'Ucraina, all'epoca granaio dell'Urss. Lo stesso leader comunista aveva inoltre un forte legame con l'Ucraina, per avervi vissuto come operaio e minatore, e volle compensare in una sorta di “riparazione” quella regione con cui l'Unione Sovietica aveva un grande debito: del suo grano si era nutrita dopo la seconda guerra mondiale, mentre negli anni trenta la “madre” Russia aveva imposto agli ucraini la carestia dell'Holodomor, che gli storici hanno documentato essersi rilevata un tragico genocidio.

I temi cruciali della Crimea e della “neutralità”

La questione sotto il profilo del diritto internazionale è poi ancora più netta, perché quella che il documento degli intellettuali definisce per la Crimea uno *status de facto* più precisamente è definita negli atti delle Nazioni Unite e nelle opinioni dei più autorevoli giuristi come una occupatio bellica contraria al diritto internazionale. E questo bisogna averlo ben chiaro perché oggi, anche alla luce dei principi della Carta delle Nazioni Unite, una situazione *de facto* contraria alla legalità internazionale non potrà in ogni caso essere legittimata da un qualsiasi trattato, specie se sottoscritto sotto minaccia delle armi. Sul punto si potrebbe richiamare una miriade di norme e documenti internazionali, fra cui è sufficiente menzionare le varie Risoluzioni dell'Onu, le



The importance of Dialogue

determinazioni della Corte internazionale di giustizia e lo Statuto della Corte penale internazionale che condannano l'aggressione come illecito e come crimine internazionale, e pertanto non può riconoscersi l'annessione di un territorio ottenuta con l'uso della forza.

Inoltre, a provare il pieno riconoscimento della appartenenza della Crimea - come a maggior ragione dei territori del Donbass - alla sovranità territoriale dell'Ucraina soccorrono tutta una serie di accordi internazionali. Primo fra tutti l'Accordo di Balazeva del 1991, il trattato firmato e ratificato da Russia, Ucraina e Bielorussia che sancì la cessazione dell'Unione Sovietica come soggetto di diritto internazionale. Seguì poi il fondamentale Memorandum di Budapest del 1994. Il trattato affermava l'adesione al Trattato di non proliferazione nucleare di Kiev, che assumeva l'impegno a consegnare alla Federazione Russa le circa 1900 testate nucleari presenti sul territorio, l'equivalente di un terzo dell'arsenale sovietico. Per Mosca valeva l'impegno di dismettere entro due anni l'armamento nucleare e di riconoscere, con la garanzia di Stati Uniti e Regno Unito, l'indipendenza e la sovranità territoriale dei confini dell'Ucraina, che comprendevano a pieno titolo Donbass e Crimea. Come è andata è ben noto: gli ucraini hanno rinunciato all'arsenale nucleare, mentre i russi hanno iniziato subito le manovre per destabilizzare Kiev, si sono ben guardati dal distruggere gli ordigni nucleari acquisiti, e nel 2014 hanno invaso la Crimea. I più attenti osservatori richiamano poi il Trattato

di amicizia russo-ucraino del 1997, e il Trattato tra Russia e Ucraina sul confine di stato russo-ucraino del 2003, firmato dallo stesso Putin, in cui si riconoscevano i confini amministrativi tra le Repubbliche sovietiche di Russia e Ucraina all'atto dello scioglimento dell'Unione Sovietica.

Le soluzioni prospettate appaiono quindi poco bilanciate e molto semplificatrici di problemi che rimangono complessi, anche quando si esprimono concetti come il riconoscimento della "autonomia delle regioni russofone di Lugansk e Donetsk entro l'Ucraina secondo i trattati di Minsk, con reali garanzie europee", o la "definizione dello status amministrativo degli altri territori contesi del Donbass", o ancora la gestione del "melting pot russo-ucraino" con la "creazione di un ente paritario russo-ucraino che gestisca le ricchezze minerarie". Si tratterebbe infatti di porre almeno due questioni di fondo: se realmente le "garanzie" possono considerarsi efficaci senza un programma di smilitarizzazione almeno sulle fasce di confine - come era previsto dagli Accordi di Minsk - e lo schieramento di forze di pace, e se davvero si vuole tornare a porre in discussione la sovranità territoriale dell'Ucraina, il che significherebbe un netto arretramento dai principi del diritto internazionale.

Sotto questi profili appare dunque indicativo il passaggio fondamentale della proposta presentata dai quaranta ex diplomatici italiani che a dire il vero espone meno il fianco a osservazioni nell'ottica storica e giuridica. Appare infatti

dirimente nella parte centrale del documento l'affermazione del principio della «inaccettabilità dell'uso della forza per l'acquisizione di territori, l'autodeterminazione dei popoli, la protezione delle minoranze linguistiche europee». E un altro concetto di fondo va chiarito a margine del ragionamento: di fronte all'attuale contesto e ad uno Stato aggressore non si può rimanere "neutrali" e non considerare i principi di legalità. L'avvio di un negoziato non può e non deve significare una resa per l'Ucraina, perché non deve segnare una clamorosa disfatta per il diritto internazionale. Né tanto meno deve tradursi nell'avvio di una nuova fase di incertezza per la sovranità di Kiev, che da anni vive sotto la minaccia della Federazione Russa. O, peggio, dare ora l'aggio alla Russia, che sta subendo la nuova controffensiva di Kiev, di superare l'isteresi dell'attuale mobilitazione e dell'inverno per rilanciare poi - anche dalla complice Bielorussia, dove pare siano giunti nuovi contingenti dalla Russia - l'ennesima brutale aggressione sull'Ucraina.

A questo proposito, sul tema della "neutralità" dell'Ucraina, a parte le cautele adoperate dalla Nato nel dilazionare la richiesta di adesione di Kiev, vale anche sottolineare un aspetto significativo del processo di formazione della identità nazionale dell'Ucraina. La scelta di perseguire l'adesione alla Nato, come anche all'Unione Europea, non è stata dettata dall'ultima aggressione russa, ma è stata frutto di un ampio dibattito politico maturato negli anni, che ha investito la comunità

nazionale tanto da essere oggetto nel 2019 di una specifica riforma della Costituzione ucraina che ha imposto garanzie affinché il fine dell'adesione sia perseguito nel "corso strategico dello Stato".

Le insidie di un appeasement senza garanzie

La via di possibili negoziati per la pace rimane in ogni caso da perseguire, sebbene il realismo, quello stavolta più concreto e concludente, impone necessariamente di non abbandonarsi alla narrazione di un appeasement insidioso, come l'esperienza storica insegna dai tempi della Conferenza di Monaco che favorì il progetto egemonico di Hitler. Il contesto richiede perciò di sostenere senza riserve la scelta della deterrenza per non abbandonare l'Ucraina, soprattutto per affermare la legalità internazionale ed evitare che i progetti autoritari di Putin minaccino più seriamente il resto dell'Europa, a cominciare dai Paesi baltici che si sentono in grave pericolo: questa percezione di un rischio di finire aggrediti come è accaduto all'Ucraina da parte dei paesi limitrofi che guardano alla Nato - come ora accade anche a storiche nazioni neutrali come Finlandia e Svezia - è un dato di fatto, di cui anche gli intellettuali non possono non tenere conto. Così come non vanno tralasciate le continue accuse di Putin sulla minaccia dell' "Occidente collettivo" che non rinuncerebbe a imporsi sul resto del mondo con il suo modello di ordine unipolare. È perciò fondamentale che siano discesi in campo

WAR & PEACE

il mondo della cultura, i diplomatici e i giuristi, e anche le religioni, come auspicato negli altri recenti appelli del Pontefice e della Comunità di Sant'Egidio, per dimostrare che proprio dall'Occidente proviene invece un nuovo invito al dialogo. Tuttavia la complessità dei temi dibattuti non consente scorciatoie cognitive, mentre è opportuno mettere in campo un vero e proprio "progetto per la pace". L'auspicio è che si possano affermare i principi basilari per una pacifica convivenza partendo dal sostenere un "nucleo forte" di mediatori. Tra questi dovrebbero comparire senza dubbio le Nazioni Unite, ma pure l'Unione Europea - che in questo caso potrebbe coinvolgere il Regno Unito e tutto il gruppo dei paesi che hanno richiesto l'adesione - ma anche grandi potenze come Cina, India, e altri importanti attori regionali come Turchia, Israele, Emirati Arabi e Arabia Saudita, non dimenticando gli altri paesi dell'Asia centrale e dell'Indo-pacifico, dell'Unione Africana e dell'America Latina. Tutti insieme hanno un comune interesse a ridare serenità e prosperità alle loro popolazioni, e la forza di esercitare una forte influenza su Putin per imporre negoziati credibili e concepiti secondo le regole della legalità internazionale. In questa prospettiva, anche in previsione del G20 di Bali che si svolgerà a metà novembre, è forse il caso di rilanciare i propositi per una Conferenza sulla sicurezza in Europa e per una Conferenza multilaterale sulla pace: è fondamentale ripartire dai principi del diritto internazionale e del multilateralismo per affermare con concretezza la

volontà di perseguire la pace. Ed è su questi temi che gli intellettuali potranno dare il meglio del loro contributo, magari contribuendo a trovare soluzioni che potrebbero anche stravolgere i modelli delle analisi attuali.

EUROPA

Note sul regolamento● UE Dublino III

di *Luigi Di Muro & Antonio Di Muro*

Il Regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, entrato in vigore il 1 gennaio 2014, c.d. Regolamento Dublino III, ha sostituito il c.d. Regolamento Dublino II (Regolamento 2003/343/CE), che a sua volta aveva sostituito la Convenzione di Dublino, firmata nel 1990.

In tale senso l'Unione Europea nel tempo ha cercato di predisporre un sistema comune di asilo per i cittadini di Paesi terzi, che richiedono il riconoscimento della protezione internazionale con l'avvenuto ingresso nel territorio degli Stati membri UE.

Il predetto regolamento stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

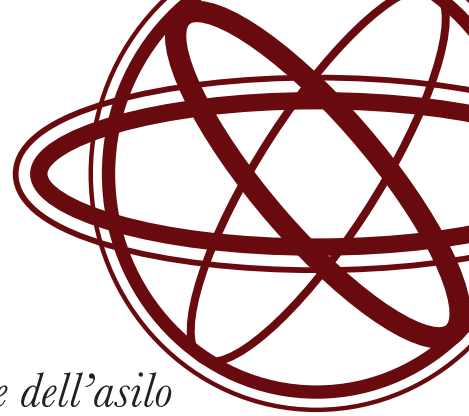
Il principio base sul quale si fonda il Dublino III è che ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza ad esaminare tale richiesta di protezione internazionale ricade innanzitutto sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio dell'Unione europea, salvo particolari eccezioni.

Il Regolamento UE n. 604/2013 individua con chiarezza lo Stato membro competente all'esame

delle richieste di asilo, ma in caso di mancata designazione, la competenza è attribuita al primo Stato membro nel quale la domanda di protezione internazionale è stata presentata, ciò sulla base di una gerarchia di criteri stabiliti in tale Regolamento, come il principio dell'unità familiare e dell'interesse superiore del minore, nonché dell'ulteriore principio fondato sui titoli di soggiorno e sull'ingresso illegale nel territorio dello Stato.

Per tali ragioni la Corte di Giustizia dell'UE (Grande Sezione) con sentenza 26 luglio 2017 in causa C-490/16, ha precisato che < un cittadino di un paese terzo, il cui ingresso sia stato tollerato, dalle autorità di un primo Stato membro impegnate a gestire l'arrivo di un numero eccezionalmente elevato di cittadini di paesi terzi intenzionati a transitare per tale Stato membro al fine di presentare una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro, senza che fossero soddisfatti i requisiti d'ingresso in linea di principio richiesti nel primo Stato membro di cui sopra, deve essere considerato come una persona che ha " varcato illegalmente" la frontiera del suddetto Stato membro ai sensi del citato art.13 par. 1 (Regolamento n. 604/2013 >.

Criteri speciali di deroga si ravvisano anche nella clausola che attribuisce a ciascun Stato membro di esaminare una richiesta di asilo, anche se tale esame non è di propria competenza, nonché



“L’eventuale e nuovo Regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione, come proposto dalla Commissione UE, introduce un - meccanismo di solidarietà - basato sulla partecipazione degli Stati membri con contributi finalizzati alla ricollocazione dei richiedenti o alla sponsorizzazione dei rimpatri, per cercare di garantire un’equa condivisione delle responsabilità verso gli Stati esposti ai flussi migratori”

l’ulteriore clausola che consente a qualsiasi Stato membro di consentire il ricongiungimento familiare per motivi umanitari e caritatevoli con l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in altro Stato membro.

Allo stato clausole discrezionali, come la c.d. clausola di sovranità, che prevede la possibilità di ciascuno Stato membro di esaminare una domanda di protezione internazionale, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento, fondata su di una decisione discrezionale degli Stati, sostenuta da ragioni politiche, umanitarie e non soggetta a particolari condizioni.

Oltre all’art. 17 comma 2 che prevede un’altra clausola c.d. umanitaria e che consente allo Stato competente, prima di prendere una decisione in merito, di chiedere ad altro Stato di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente; lo Stato richiesto è tenuto a rispondere allo Stato richiedente entro il termine di due mesi per motivare il proprio rifiuto ad accogliere il soggetto interessato.

Il Regolamento delinea anche una serie di garanzie in favore dei minori, tanto è vero che l’art. 6 comma 1 precisa: «L’interesse superiore del minore deve costituire un criterio

fondamentale nell’attuazione, da parte degli Stati membri, di tutte le procedure previste dal presente regolamento»; come la nomina di un rappresentante del minore non accompagnato, l’obbligo per gli Stati membri di tenere in debito conto le possibilità di ricongiungimento familiare, il benessere e lo sviluppo sociale del minore stesso, le condizioni di sicurezza per evitare che il minore sia vittima della tratta di esseri umani, l’opinione del minore.

Per i minori non accompagnati si rileva, per l’esame della domanda di protezione internazionale, la competenza dello Stato dove si trova legalmente il padre, la madre, il fratello o sorella, o altro parente; in mancanza di tali familiari viene attribuita la competenza dello Stato dove il minore non accompagnato ha presentato la domanda di protezione.

Una particolare attenzione va dedicata all’art. 37 del Regolamento, il quale introduce una procedura di conciliazione, in caso di disaccordo persistente tra gli Stati membri, su qualsiasi aspetto relativo all’applicazione del Regolamento.

In effetti tale disposizione poco conosciuta e non applicata può costituire una concreta soluzione per superare gli ostacoli frapposti da Stati membri verso gli Stati di prima accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, utile per superare il deficit di solidarietà e la violazione



dell'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea , in quanto le politiche relative ai controlli delle frontiere , all'asilo e all'immigrazione devono essere governate in virtù dei principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra i vari Stati dell'Unione europea.

Allo stata appare necessaria una completa revisione del Regolamento Dublino III , ove la competenza della richiesta di asilo non è stata data ai singoli , ma agli Stati stessi; alla luce anche del < Patto europeo sulla migrazione e sull'asilo> , del 23 settembre 2020, ove viene sottolineato che <Il nuovo patto riconosce che nessuno Stato membro dovrebbe accollarsi una responsabilità proporzionata e che tutti gli Stati membri dovrebbero contribuire alla solidarietà su base costante>.

L'eventuale e nuovo Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, come proposto dalla Commissione UE , introduce un –meccanismo di solidarietà- basato sulla partecipazione degli Stati membri con contributi finalizzati alla ricollocazione dei richiedenti o alla sponsorizzazione dei rimpatri, per cercare di garantire un'equa condivisione delle responsabilità verso gli Stati esposti ai flussi migratori.

AFRICA

Africa: Non solo migranti

di *Gennaro Maria Di Lucia*

Era da molto tempo, ovvero dalla legislatura Conte I, che in molti italiani, anche tra i più attenti alle questioni di politica interna, avevano dimenticato le vicende relative al moto migratorio che, dalla Libia, vede partire costantemente migliaia di persone in cerca di un futuro migliore e lontano dalla guerra e l'instabilità socio-politica.

Un moto epocale, dalle dimensioni storiche, che è divenuto esponenzialmente sempre più imponente dal 2013 in poi, e che, sebbene lungamente dibattuto, non ha trovato una soluzione e continua ad essere oggetto di strumentalizzazione politica e di grezzi proclami da campagna elettorale in un senso o nell'altro.

Il caso dell'Ocean Viking però, nel bel mezzo di sconvolgimenti geopolitici quasi quotidiani, sembra aver riaperto un dibattito sopito non solo nel panorama nostrano, ma anche a livello continentale, riportando sul tavolo delle nazioni dell'Europa occidentale il problema dei flussi migratori e della loro gestione. Non sono mancati ultimamente gli attriti tra Italia e Francia su questa questione, che sembra aver rinfocolato antichi dissapori tra Roma e Parigi ad appena un anno da trattato del Quirinale.

Il braccio di ferro tra il governo francese e quello italiano ha compromesso una relazione diplomatica fino ad allora rosea, che aveva

avvicinato a livello europeo l'Italia alla Francia allontanandola, dopo l'Era Merkel, da Berlino; non solo ha quindi messo in crisi l'accordo di ricollocamento dei migranti, ma ha riaperto un dibattito sul sud del mondo e sul rapporto tra Nord e Sud del mondo, ed in particolare il rapporto tra le due sponde del mediterraneo. In questo senso le parole di Louis Michel Nekam, presidente della Association de Coopération Italie-Afrique, in un'intervista rilasciata a "Il Giornale" sono davvero eloquenti, e fanno eco a tante altre voci critiche che dall'Italia si sono levate verso la Francia, accusata di essere 'ipocrita' nei confronti della questione dei migranti e dei diritti umani, esercitando ancora un controllo economico, attraverso il Franco CFA, ed in altri casi anche militare, in diversi paesi africani storicamente colonizzati dalla Francia.

Il contesto venutosi a creare dispiega davanti ai nostri occhi una importante occasione per riflettere sul panorama africano attuale, lontano dai grandi schermi e pressoché ignorato dalla stampa generalista alla luce degli eventi mondiali quali la Pandemia ed il conflitto Russo-Ucraino. Il silenzio sulle vicende relative ad esso e la mancanza d'attenzione per la sponda meridionale del Mediterraneo sono tanto grandi quanto è grande la crisi dei rapporti verso quest'ultimo che, visto dalla nostra prospettiva, non potrebbe che destare persino negli analisti più ottimisti



“Le modalità con cui sta avanzando sottotraccia Mosca evidenzia la debolezza non solo strategica ma anche mediatica non solo della Francia, ma dell’occidente, non in grado di far superare a parte dei popoli africani il trauma del colonialismo, e permette in tutta evidenza al Cremlino di estendere, grazie anche all’eredità anti-imperialista sovietica, la propria presenza militare e la propria sfera d’influenza”

serie perplessità per quanto riguarda le strategie occidentali, che, concentrate nel contrastare i nemici d’oriente, hanno messo in secondo piano la salvaguardia dei rapporti con le nazioni africane, a partire proprio da quelle del Nord Africa, più vicino sia geograficamente che storicamente al Vecchio Continente.

Partendo proprio dai due contendenti al centro del dibattito pubblico quotidiano, ovvero la Repubblica Italiana e quella Francese, non possiamo che rammentare un sonoro fallimento delle iniziative italiane in Libia, nazione divenuta nel periodo successivo al crollo del regime Gheddafi un paese fallito e diviso sotto l’egida Russo-Turca, il che ha *de facto* estromesso l’Italia dal Nord Africa e l’ha posta nella scomoda situazione di poter essere ricattata da Mosca ed Ankara sul flusso migratorio proveniente proprio dalle sponde dei territori controllati dal governo di Tripoli e dalla giunta militare di Haftar.

La situazione è ancor più grave se invece osserviamo quel che resta della sfera d’influenza Francese sull’Africa Occidentale, la quale osserva un lento ma inesorabile crollo della propria influenza e attrattività a partire proprio dall’Algeria, che nel frattempo non solo ha rafforzato la cooperazione militare con la Federazione Russa, ma ha anche richiesto ufficialmente di entrare nei BRICS.

La situazione è ulteriormente aggravata da un sentimento anti-francese dilagante negli ultimi anni in tutta l’Africa Subsahariana occidentale, con un crescente odio che è sfociato non solo in una sempre maggiore insofferenza dei governi alle azioni francesi sul territorio africano, ma anche in moti di piazza che sono giunti, come nel caso evidente del Mali, in veri e propri atti di giubilo della folla di fronte all’espulsione dell’ambasciatore francese dal paese operato dal governo di transizione locale.

Il sentimento di totale astio nei confronti delle politiche francesi ha portato l’Eliseo a cambiare radicalmente e per sempre politiche nel Sahel, con l’annuncio della fine dell’operazione Barkhane ed il ritiro dal Mali, ove da tempo l’influenza russa sia a livello mediatico che militare ha condotto ad un cambiamento radicale dell’assetto di uno dei più poveri paesi del mondo. Sfruttando le garanzie di sicurezza garantite dalla PMC Wagner e cavalcando i sentimenti anti-coloniali delle popolazioni africane, Mosca sta rapidamente stringendo legami con diverse realtà africane, tra le quali spicca non solo il Mali, ma anche per esempio la Repubblica Centrafricana: anche qui la presenza russa, soprattutto in termini militari, si è rivelata un successo diplomatico per Mosca, e questo proprio a partire dal Gennaio del 2021, allorché la Wagner respinse con l’esercito locale l’assalto dei ribelli alla capitale Bangui;



ciò è stato l'apripista per un rafforzamento della cooperazione militare tra i due paesi, ed ha spinto il presidente Tuadéra a stringere legami senza precedenti con la Federazione, arrivando a porre come terza lingua ufficiale dello stato centrafricano il russo.

Un discorso analogo si potrebbe fare per il Burkina Faso, laddove la giunta militare del paese, in funzione antifrancese, si è avvicinata alla Russia, la quale ha provveduto a fornire l'equipaggiamento all'esercito per contrastare le milizie jihadista, raccogliendo in questo modo un crescente supporto anche da parte della società civile.

Le modalità con cui sta avanzando sottotraccia Mosca evidenzia la debolezza non solo strategica ma anche mediatica non solo della Francia, ma dell'occidente, non in grado di far superare a parte dei popoli africani il trauma del colonialismo, e permette in tutta evidenza al Cremlino di estendere, grazie anche all'eredità anti-imperialista sovietica, la propria presenza militare e la propria sfera d'influenza; da ciò deriva anche un beneficio economico, derivante non solo dagli export di armi e prodotti agricoli, ma anche dai negoziati portati avanti con molte nazioni africane per la costruzione di centrali nucleari. Tutto ciò ha avuto un riscontro chiaro anche in sede ONU, laddove una schiacciante maggioranza delle

nazioni del continente si è astenuta o ha votato contro la sospensione della Russia al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, un dato ben più preoccupante di quello precedente in cui si richiedeva il ritiro delle truppe russe dal territorio ucraino.

Ma non sono solo le strategie russe ad allontanare l'Africa dall'occidente, quanto anche il contesto globale attuale, con una crisi energetica, inflattiva ed alimentare che spinge l'intero continente a guardare ad oriente, laddove l'ampia disponibilità di cibo a costi bassi da parte della Russia e la grande dinamicità dell'economia cinese hanno portato i *Leader* africani a stringere ed intensificare i rapporti con queste realtà per garantirsi un'autonomia da un occidente percepito in moltissimi casi come ancora troppo paternalista ed ostile ad uno sviluppo autonomo del continente.

Il problema è dunque sistemico, non confinato alle politiche dei singoli paesi, né alle responsabilità storiche di una singola nazione, un problema che non può essere risolto con l'indifferenza, né si può pensare di parlare di Africa solo per quanto concerne la migrazione, non in un momento storico che dovrebbe vedere un rapido riavvicinamento al continente da parte nostra per ribilanciare l'influenza delle potenze Eurasiatiche e garantire una via dello sviluppo sostenibile.

ASIA

Le articolate relazioni tra città e villaggi rurali nella Cina contemporanea, tra innovazione e tradizione

di *Paolo Vincenzo Genovese*

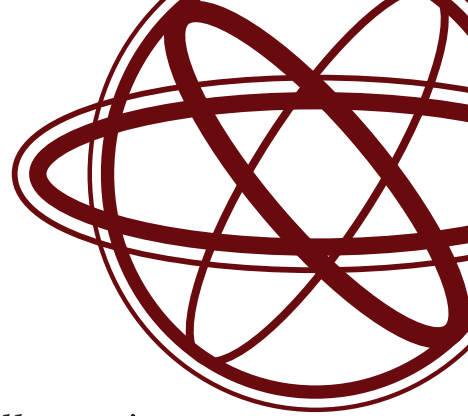
In diversi scritti abbiamo affrontato le questioni urbane in Cina. Alcune considerazioni devono essere riprese alla luce delle attuali dinamiche che vedono intessere relazioni molto interessanti e articolate tra città e centri rurali, in particolare con i villaggi storici. Questo tema diviene fondamentale nella Cina contemporanea poiché le due realtà sono trattate sempre di più in modo integrato e bivalente. Se nel recente passato città e villaggi erano oggetto di interventi sì importanti e radicali ma parzialmente indipendenti, adesso le due entità appaiono legate in modo molto stretto.

Riteniamo che uno dei motivi fondamentali di tale relazione riguardi una sempre più forte attenzione della Cina verso la sua identità nazionale. Il punto interessante è che i villaggi rurali cinesi, e soprattutto quelli storici, non sono stati oggetto dei rivolgimenti, sovente irrefrenabili, delle decadi passate che hanno toccato le città ed i centri maggiori. Per questo motivo essi sono rimasti, per così dire, originali, se tale concetto può essere considerato lecito. Tale discussione sarà oggetto di un successivo articolo. Nel presente studio ci concentreremo sulle dinamiche città-centri rurali in vista di una futura analisi sul patrimonio storico.

Ripercorriamo ora alcuni elementi fondamentali delle dinamiche urbane, collegandole poi alla questione rurale. Il tasso di urbanizzazione in Cina corrisponde al 64,72%, mentre la popolazione urbana si è attestata a 882.894.483 persone nel 2021. Altre fonti riportano numeri parzialmente

diversi; secondo i censimenti, nel 2020 la Cina aveva una popolazione totale di 1,412 miliardi di persone, di cui 901,99 milioni vivevano nelle aree urbane e 509,79 milioni nelle aree rurali. Questi analisti hanno sottolineato che la popolazione urbana permanente rappresentava solo il 45% circa della popolazione totale, mostrando quindi un grande potenziale ancora inespresso per ulteriori sviluppi in termini di popolazione residenziale permanente delle città cinesi. Allo stesso tempo, le aree urbane sono incrementate di 34.000 km², mentre nel 2018 il PIL pro-capite è cresciuto di 8 volte rispetto ai valori del 2000. Una peculiarità del caso cinese è la natura top-down di tali dinamiche. Un esempio significativo riguarda il National New-type Urbanization Plan realizzato dal Governo Centrale, una strategia di vasto raggio rivolta ad uno stimolo dei consumi del paese al fine di creare una domanda interna più forte rispetto al passato. Questo di fatto significa la promozione del consumo di prodotti nazionali invece di beni importanti da altre nazioni. Questo importante cambiamento di rotta è stato anche basato su un radicale ripensamento della qualità dei prodotti cinesi. Come stabilito da chiari programmi governativi si è inteso porre fine alla immensa sovrapproduzione di beni di bassa qualità (e fortemente inquinanti), rivolgendosi invece a prodotti di alta e altissima qualità, anche in campo scientifico e tecnologico.

In Occidente le strategie cinesi sono talvolta interpretate in modo diverso dalle intenzioni originali. È certamente vero che i programmi del



“Una proposta che è offerta dalla letteratura e dalla pratica è la possibilità di creare una sorta di «governance collaborativa» promuovendo la cooperazione tra i diversi attori (governativi e non governativi), incoraggiando lo sviluppo bottom-up di base che mobiliterebbe efficacemente le risorse umane, culturali e naturali locali”

Governo Centrale hanno una forza radicale nelle strategie nazionali, tuttavia esistono necessità a livello locale e imprenditoriale che sono certamente da tener presenti anche agli alti livelli. Ad ogni modo, diversi studiosi hanno interpretato come il più influente fattore nell'urbanizzazione cinese le indicazioni governative. Altri autori hanno tuttavia notato come sia apparsa una interessante tendenza la quale ha inteso portare le imprese industriali nelle zone rurali per promuovere l'urbanizzazione in loco piuttosto che la migrazione urbana in cerca di lavoro, come è avvenuto durante gli anni '90 del Novecento e i primi anni 2000. Come indicato da un ottimo articolo in lingua inglese da cui abbiamo tratto molte informazioni per questo scritto, uno dei fattori importanti nelle dinamiche di urbanizzazione del recente passato è stata la riforma del sistema economico al fine di aiutare i fattori di produzione a fluire spontaneamente verso le città come risultato della marketizzazione («marketization»), termine che si riferisce allo sviluppo di un'economia orientata al mercato.

Tali tendenze verso l'urbanizzazione non solo sono positive ma, secondo alcuni analisti, qui emergono anche domande di natura complessa ivi connesse. Ad esempio, uno dei più articolati quesiti riguarda le dinamiche sociali e i cambiamenti climatici che potrebbero provocare variazioni nelle dinamiche di urbanizzazione. Altri studi hanno messo in evidenza i gravi pericoli implicati nella rapida urbanizzazione che a partire dagli anni 1990 ha generato diverse conseguenze assai controverse quali ingiustizie sociali — come, ad esempio, trasferimento della

manodopera rurale in eccesso verso le industrie non-agricole poiché costoro incontrano grandi difficoltà non avendo accesso agli stessi servizi sociali delle persone nate nelle aree urbane — e bolle finanziarie. Tutti questi problemi non sono necessariamente originali del caso cinese, ma sono comuni a diverse parti del mondo e di fatto imputabili a modelli finanziari diffusi a livello globale. Altri autori hanno considerato la marketizzazione un elemento positivo per le città, le quali, accanto al miglioramento della loro struttura industriale, ha permesso uno sviluppo di alta qualità dei centri urbani. In questi casi, di fondamentale importanza sono i trasporti, letti nel loro ruolo positivo; secondo le nostre personali osservazioni, tale elemento è fondamentale non solo a livello urbano ma anche di relazione tra città e campagna. Secondo le analisi effettuate, fattori come l'istruzione, la tecnologia (unitamente al clima) hanno avuto un impatto debole sull'urbanizzazione a livello regionale e nazionale. Rimane da dire, tuttavia, che a lunga distanza le cose potrebbero radicalmente cambiare. Come noto, la Cina detiene il record del maggior numero di domande di brevetto al mondo nel 2017, ed è ragionevole pensare che tali iniziative avranno un'influenza radicale sullo sviluppo delle città. Sempre secondo tali valutazioni le dinamiche strutturali dell'urbanizzazione hanno avuto una chiara differenza tra le aree più altamente sviluppate dell'Est della Cina e quelle Centrali e Orientali, tradizionalmente meno dinamiche. Secondo quanto detto nel nostro precedente scritto apparso sulle pagine di questa rivista, queste differenze

stanno subendo variazioni grazie a dinamiche geopolitiche di ampio raggio. Non solo. Anche altri osservatori hanno evidenziato che le tendenze attuali della Cina riguardano lo sviluppo della territorio Occidentale, l'ascesa della parte centrale e la rivitalizzazione delle aree Nord-Orientali.

Se nelle nostre discussioni abbiamo insistito sulle città è per il fatto che l'urbanizzazione rimarrà ancora per lungo tempo uno dei driver fondamentali nel prossimo e nel remoto futuro. Visti i numeri in gioco nell'ambito cinese, tali riflessioni hanno un ruolo fondamentale in ogni discussione. Lo stesso 14o Piano Quinquennale (2021-2025) ha stabilito come target che il 65% della popolazione vivrà nelle città e questo porterà ad una ulteriore domanda di infrastrutture, real estate, richiesta di prodotti e servizi in questi luoghi.

Nasce ora un tema interessante per il nostro discorso. La discussione fin qui fatta sull'urbanizzazione non deve far pensare al concetto classico di città. Esso è superato da tempo e non è più valido almeno da cinquant'anni, con il fallimento del Modernismo. In particolare nel caso cinese si deve parlare di "cluster di città", ovvero di immensi sistemi urbani che coinvolgono diverse aree tra loro molto difformi e anche fisicamente distanti. L'idea più familiare nel contesto italiano potrebbe essere quella dell'hinterland milanese, ma con dimensioni immensamente maggiori nel caso cinese. A tal riguardo c'è attualmente uno sforzo costante per creare relazioni più bilanciate tra sistemi urbani

e aree rurali basate su strategie multiformi, ma supportate da trasporti più efficienti tra le due realtà.

Le connessioni città-campagna sono un elemento così importante che persino UN-Habitat vi ha dedicato particolare attenzione. Essi sono definibili come le interazioni e i collegamenti urbano-rurali non-lineari e diversificati attraverso lo spazio, all'interno di un continuum urbano-rurale; essi includono i flussi di persone, merci, capitali e informazioni, ma anche settori e attività come l'agricoltura, i servizi e la produzione.

Questa strategia di connessione città e centri rurali è uno degli aspetti che rientrano nel più vasto programma di rivitalizzazione delle campagne cinesi che è iniziato diversi anni fa e ha visto un notevole progresso in tempi recenti. È esemplificativo il caso di Songyang County, Lishui City, nel quale la relazione tra città e aree rurali è stata basata su un radicale miglioramento della sanità pubblica usata come elemento di pianificazione territoriale. Come più volte sottolineato, il collegamento tra area urbana e campagna è fondamentale per il progetto di insediamenti umani sani e sostenibili. Nel caso del Guandong vi sono forti differenze tra le regioni Settentrionali, Orientali e Occidentali in confronto a quelle della regione del Delta del Fiume delle Perle, queste ultime molto più ricche. Secondo le previsioni, questa Provincia aveva intenzione di eliminare la povertà entro il 2020 premendo verso una progressiva urbanizzazione in modo



da integrare maggiormente le relazioni tra città e campagna, riducendone il divario.

Un altro caso positivo riguarda la zona di Tongnan vicino Chongqing, la quale è stata valutata come ideale per la produzione di limoni di alta qualità. Questa industria è stata sostenuta su larga scala e progressivamente industrializzata, aiutando le principali imprese locali e sviluppando programmi di formazione per gli agricoltori, organizzando inoltre festival internazionali del limone e persino il “turismo del limone”. Seguendo questa politica, Tongnan è diventato uno dei primi tre produttori di limoni al mondo, raggiungendo i 3 miliardi di yuan, esportando i suoi prodotti in oltre 30 paesi (incluse Germania e Russia) attraverso il China Railway Express nell’ambito della Belt and Road Initiative, ed aiutando più di 50.000 agricoltori locali a uscire della povertà.

Un altro caso degno di interesse è la città di Xiaying, vicino Tianjin. Questa comprende 35 villaggi con un totale di 5.674 famiglie e 20.575 residenti permanenti nel 2017. Se nel 2004 il PIL era di soli 5.356 yuan a persona, grazie ad un piano di sviluppo durato circa 10 anni, si è creato un forte collegamento tra la città di Tianjin e queste aree rurali. Ciò è basato sull’industria turistica, concentrata in particolare sugli sport di montagna e sul turismo ricreativo. Vi sono stati investimenti nella costruzione di centri di formazione e centri sportivi, nel miglioramento dei servizi e delle strutture sanitarie, nello sviluppo di programmi

turistici e nella ridefinizione di punti panoramici di interesse. Alla fine del 2018 hanno avuto la capacità di offrire 3.730 posti letto per i turisti, accogliendo 447.000 turisti e generando un reddito totale di 71,5 milioni di yuan nel 2018.

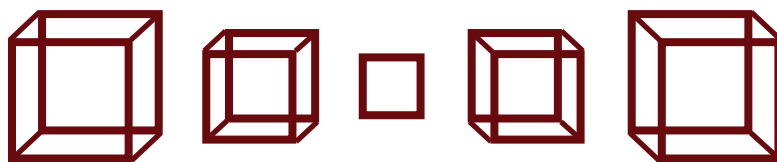
Questi esempi sono solo alcuni dei tanti, innumerevoli, che si potrebbero citare che risultano indicativi della complessità delle strategie cinesi in ambito insediativo. Come ricorda Donatella Guida in un suo bel saggio sul concetto di viaggio nella cultura Cinese, uno dei molti e complessi modi di interpretare il concetto tradizionale di tiān xià è quello che, grazie ad un illuminata saggezza basata sul concetto di dé, nessuno di coloro che sono sotto la protezione della Cina debba essere lasciato indietro, parole che si ritrovano anche nelle attuali agenzie di stampa oltre che nei comunicati imperiali dell’antichità. Nel nostro discorso, questo si traduce in una stretta rete di relazioni tra città e campagna laddove, nelle immense innovazioni cui la città è sottoposta, anche le campagne rurali ne devono in qualche modo trarre vantaggio. Se questo è di notevole complessità per i centri nelle vicinanze delle grandi città, o nei sistemi dei megacenter urbani già altrove discussi, la cosa si presenta assai più difficile per quei centri che per ragioni geografiche si trovano in regioni molto remote della Cina.

Avendone avuto diretta esperienza, possiamo testimoniare come tali luoghi possono essere non solo difficilmente accessibili, ma presentano

limitazioni davvero rimarchevoli da diversi punti di vista, sociale, economico-produttivo, e logistico. Occorre infatti ricordare, ora e sempre, che i numeri in Cina sono assai diversi da quelli a cui l'Italia in particolare è abituata. Le distanze, ad esempio, possono risultare proibitive, così come le condizioni di vita sono accettabili solo da coloro che vi siano abituati per cultura o per tradizione.

Qui risiede un punto fondamentale non solo nella nostra discussione ma all'interno del fenomeno più vasto delle dinamiche cinesi: la questione rurale nel futuro di questo Paese. La popolazione delle zone agricole è un importante fattore di produzione per lo sviluppo rurale, come attestano diversi studi, e confermando in questo la tradizione cinese. Secondo alcune fonti, la popolazione rurale in Cina è diminuita da 790 milioni nel 1978 a 564 milioni nel 2018; World Bank stima che la popolazione rurale ammontava al 41% nel 2018 e al 37% nel 2021. Per questo preciso motivo, non è possibile disgiungere la questione demografica dalla questione rurale. La progressiva immigrazione urbana dai centri rurali ha avuto come effetto diretto sia lo spopolamento dei centri rurali (fenomeno comune a molti paesi del mondo) ma anche l'abbandono dei terreni agricoli e il conseguente declino del mondo rurale con conseguente perdita di terre arabili, fatti di per sé gravi, ma di particolare complessità nel mondo cinese per via delle dimensioni in gioco. Tradizionalmente, la popolazione rurale era distribuita principalmente nelle pianure, nei bacini e nel delta dei fiumi, oppure in luoghi con

condizioni del terreno di miglior qualità, come la pianura Nord-Orientale, la pianura della Cina Settentrionale, il corso medio e inferiore del fiume Yangtze, il bacino del Sichuan — in particolare quello Sud-Occidentale — e nel mezzo dello Yunnan, e il Delta del Fiume delle Perle. Qui la densità media superava le 200 persone al km² che è da considerarsi un valore alto, mentre nella zona a Nord-Ovest della regione la densità è inferiore alle 100 persone al km², quindi molto più bassa[32]. Tralasciando i dettagli, possiamo dire che a livello nazionale la popolazione rurale tendeva ad essere concentrata in alcune contee, ma il grado di densità è progressivamente diminuito. Le contee con densità da 300 a 500 persone al km² avevano 550 milioni, 480 milioni e 360 milioni di individui nel 1990, 2000 e 2010, pari al 32,92%, 30,81% e 27,38%. Nelle contee con una densità maggiore o uguale a 500 persone al km², la popolazione rurale nel 1990, 2000 e 2010 era di 430 milioni, 360 milioni e 220 milioni, pari rispettivamente al 26,07%, 22,89% e 16,92%. Quindi, secondo le classifiche di tutte le contee basate sui volumi della popolazione rurale ordinati dall'alto verso il basso, nel 1990, 2000 e 2010, il 30% delle contee più importanti conteneva rispettivamente il 62,35%, il 59,81% e il 58,2% di tale categoria, ovvero concentrata a livello nazionale. Tuttavia la percentuale della popolazione rurale che era concentrata nelle contee più importanti è diminuita: dal 1990 al 2010, la percentuale di costoro nel 10% delle contee più importanti è diminuita di circa l'1,4% ogni 10 anni.



Un elemento che appare da queste analisi è interessante dal punto di vista degli schemi distributivi della popolazione a livello nazionale. Infatti la popolazione rurale era ancora concentrata nelle pianure Orientali, nei bacini e nei delta, nella pianura della Cina settentrionale e nel bacino del Sichuan, ma in queste ultime due aree la densità di popolazione dei residenti rurali è diminuita dal 1990 al 2010. Questo è un dato importante per la geopolitica delle dinamiche tra città e campagna. Il punto forse più significativo riguarda il fatto che il 74% di coloro che viveva in un'area a 60 minuti di auto dalle città circostanti. Inoltre le aree con una maggiore densità di popolazione rurale erano coerenti con la posizione dei principali agglomerati urbani cinesi sviluppatasi a partire dagli anni '90. Questi fattori sono certamente legati alle condizioni economiche, compreso il PIL pro capite e dal livello di urbanizzazione. Il punto forse più interessante è l'esistenza di numerosi elementi non strettamente economici che hanno portato a tali dinamiche distributive. Alcuni studi hanno evidenziato come siano stati determinanti a tal riguardo la produzione agricola, le condizioni di tali forme produttive, la natura del territorio naturale e il rapporto tra luoghi rurali e città. Le condizioni naturali e il rapporto di localizzazione con la i centri urbani possono avere impatti molto significativi.

Arrivando ad una situazione più vicina a noi, riteniamo fondamentale citare uno dei più importanti documenti Cinesi. Si tratta del N.1 Central Document che viene costantemente

pubblicato e considerato come un indicatore fondamentale delle politiche nazionali. Il 21 febbraio 2021, questo importante atto ha sottolineato fortemente la necessità di promuovere sforzi per la rivitalizzazione delle aree rurali e accelerare la modernizzazione dell'agricoltura, un tema che è stato ripetuto per ben 18 anni a partire dal 2004. Oltre a stabilire la quantità di produzione necessaria, i temi proposti sono la qualità dei prodotti agricoli, la sicurezza alimentare, e la necessità che il reddito degli agricoltori cresca in modo consistente. Questo deriva dalla natura della questione rurale in Cina, poiché è tradizione di questo paese che una solida agricoltura sia la base per la stabilità del paese. Alcune delle strategie che sono al centro delle attenzioni riguardano la diminuzione del divario dei salari tra campagna e città, l'incremento di terre arabili e terre di alta qualità entro il 2021.

Un altro punto molto importante che è stato evidenziato da questo documento riguarda l'edilizia rurale. Essa propone strategie molto complesse tra le quali il miglioramento delle infrastrutture pubbliche rurali, i servizi pubblici di base e uno sviluppo urbano-rurale più integrato. Tali politiche hanno almeno due obiettivi a lungo termine: raggiungere «progressi decisivi sulla rivitalizzazione rurale» entro il 2035 ed essere «completamente rinnovati con una popolazione agricola benestante e settori agricoli forti» entro il 2050. In questa direzione troviamo anche un interessante tema che è quello dell'economia agricola digitale, la quale è destinata

a crescere da circa 600 miliardi di RMB (94,9 miliardi di dollari) nel 2021 a 1,2 trilioni di RMB (189,8 miliardi di dollari) entro il 2025. Nella Rural Revitalization Strategy rientra anche la politica della lotta alla povertà estrema, che vedeva i centri rurali come uno dei luoghi più difficili da risolvere, obiettivo tuttavia raggiunto nel 2020 secondo i documenti ufficiali del Presidente Xi Jinping. È per questo motivo che nel febbraio 2021, il governo cinese ha creato National Administration for Rural Revitalization, sostituendolo all'Office of Poverty Alleviation and Development.

È proprio qui che si inserisce la questione dello sviluppo dei centri rurali seguendo la tradizione storica della Cina, tema che verrà analizzato meglio in un prossimo scritto. Gli studi appena citati sono prevalentemente orientati verso produzione, salari e dinamiche sociali. Negli ultimi anni è iniziato però un fenomeno di fondamentale importanza che vede come strategia centrale lo sviluppo della tradizione storica di questi centri rurali. Se il concetto di storia è tema delicato e complesso, qui occorre porre la nostra attenzione su una delle sue possibili componenti: il turismo. Questo è fenomeno variegato e non necessariamente legato alla storia e al patrimonio storico-culturale. Esiste tuttavia un trend molto chiaro — non solo in Cina, ma nel mondo — a far convergere la tradizione storica di un luogo con il turismo. Di per sé ciò è positivo poiché storia e cultura sono elementi coerenti e di primario interesse nelle strategie conoscitive di un paese. Questo è viepiù

valido in luoghi di lunghissima tradizione come il contesto cinese. Nel nostro discorso, per motivi tematici, ci limiteremo a considerare il turismo nei villaggi storici, tralasciando pertanto i centri storici maggiori e le grandi città della Cina, fenomeno importantissimo ma del tutto diverso.

La prima considerazione che la letteratura offre riguarda il fatto che a livello strategico nazionale, la Cina riconosce al turismo un importante contributo in termini di sviluppo socio-economico nelle aree rurali. Questa terminologia è tuttavia del tutto generica poiché comprende diversi livelli intervento, sia come turismo di massa sia quello culturale. Le differenze più notevoli si possono rilevare a livello gestionale, con strutture in loco di altissimo livello, ma anche imprese di turismo rurale rappresentato da piccole imprese a conduzione familiare. A tal riguardo, più che la letteratura, può essere di interesse l'esperienza diretta sul campo di chi scrive. Possiamo testimoniare in prima persona radicali differenze, dovute sia alle politiche cinesi, ma anche a temi di natura organizzativa. Negli anni si è assistito ad un cambiamento piuttosto variegato nell'offerta del turismo. In passato trovavamo strutture che passavano da un alto lusso, fino al turismo rurale in contesti privi di interesse storico, ma tuttavia attrattivi per il pubblico cinese poiché rimandava ad un certo "sentimento rurale" che ricordava le radici dirette della generazione precedente, il tutto fondato su una indubbia qualità di ambiente e di cibo; è da ricordare come il fenomeno conviviale è di fondamentale importanza



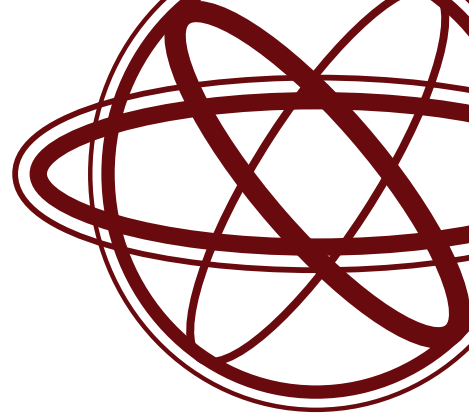
nella cultura di questo Paese. Tale situazione è stata analizzata in diversi studi di carattere generale — non solo cinese — come un elemento importante nelle strategie nazionali per il rafforzamento dell’economia rurale.

Nel caso specifico cinese occorre sottolineare molto sia cambiato in tempi recenti. Se nelle analisi del passato (inizi anni 2000) si notava il ruolo preponderante dello Stato nelle politiche e nelle pratiche dello sviluppo del turismo rurale — senza considerare sufficientemente quello di altri attori dello sviluppo rurale, specialmente nelle aree Occidentali —, nella letteratura più tarda già a (partire dal 2006) le analisi andavano illustrando una situazione in via di cambiamento. Seguendo quella che era chiamata *New Socialist Countryside Policy*, il turismo rurale ha iniziato ad essere considerato come uno strumento per facilitare l’“armonia sociale” e aiutare a costruire nuove comunità rurali socialiste in Cina. Qui una nota culturale è necessaria: l’idea di “armonia sociale” non deve essere vista come pura retorica cinese, ma è in effetti un’idea a cui le persone comuni si riferiscono come ad un modello ideale e positivo, certo basato su una lunga tradizione culturale in questo senso.

Qui si deve toccare un tema assai delicato che riguarda il fatto che le comunità locali dovrebbero avere una partecipazione attiva nella questione del turismo locale, e soprattutto nei vantaggi di carattere economico. Esistono studi che hanno dimostrato

che i profitti economici del turismo rurale non necessariamente beneficiano le popolazioni locali. Questo problema è diffuso e non è un fenomeno prettamente cinese se si pensa alle grandi società del turismo che investono cospicui capitali nelle zone rurali per il turismo di medio e alto livello. Al contrario il turismo da “backpack” non offre sostanziali vantaggi economici agli operatori locali, essendo di scarso profitto economico, necessitando al contrario di cospicue risorse (cibo, acqua, energia) e generando forte inquinamento. Una proposta che è offerta dalla letteratura e dalla pratica è la possibilità di creare una sorta di «governance collaborativa» promuovendo la cooperazione tra i diversi attori (governativi e non governativi), incoraggiando lo sviluppo bottom-up di base che mobiliterebbe efficacemente le risorse umane, culturali e naturali locali.

Tali modelli si sono modificati verso un proposte più orientate ad una “cultura tradizionale”, che è divenuta sempre più chiara negli ultimi dieci anni. Questo complesso tema sarà oggetto di un successivo studio su queste pagine.



Invito a completare l'obiettivo federale dell'integrazione europea

MOVIMENTO EUROPEO
Consiglio Italiano

Appel pour parachever la finalité fédérale de l'intégration européenne
Oproep om het federale doel van de Europese integratie te voltooiën
Aufruf zur Vollendung der föderalen Finalität der europäischen Integration
Call to complete the federal purpose of European integration
Invito a completare l'obiettivo federale dell'integrazione europea

Depuis le 22 novembre 1952, le Parlement européen a été la citadelle de la démocratie européenne, un espace public pour la défense des droits fondamentaux et pour la construction d'une Europe unie et solidaire.

Sinds 22 november 1952 is het Europees Parlement de citadel van de Europese democratie, een openbare ruimte voor de verdediging van de grondrechten en voor de opbouw van een solidair en verenigd Europa.

Seit dem 22. November 1952 ist das Europäische Parlament die Zitadelle der europäischen Demokratie, ein öffentlicher Raum für die Verteidigung der Grundrechte und für den Aufbau eines geeinten und solidarischen Europas.

Since 22 November 1952, the European Parliament has been the citadel of European democracy, a public space for the defense of fundamental rights and for the construction of a united Europe based on solidarity.

Dal 22 novembre 1952, il Parlamento europeo è la cittadella della democrazia europea, uno spazio pubblico per la difesa dei diritti fondamentali e per la costruzione di un'Europa unita e solidale.

Lieu de rencontre des grandes cultures politiques européenne, le Parlement européen a acquis pendant soixante-dix ans une influence et une légitimité grandissantes dans le continent et dans le monde.

Als ontmoetingsplaats van de grote Europese politieke culturen heeft het Europees Parlement de afgelopen zeventig jaar een groeiende invloed en legitimiteit op het continent en in de wereld verworven.

Als Treffpunkt der großen politischen Kulturen Europas hat das Europäische Parlament siebzig Jahre lang einen wachsenden Einfluss und eine zunehmende Legitimität auf dem Kontinent und in der Welt erlangt.

As a meeting place for the great European political cultures, the European Parliament has acquired over the past seventy years a growing influence and legitimacy in the continent and in the world.

Luogo di incontro delle grandi culture politiche europee, il Parlamento europeo ha acquisito negli ultimi

settant'anni una crescente influenza e legittimità nel continente e nel mondo.

Dès 1952, l'Assemblée ad hoc issue du Parlement européen de la CECA a été chargée explicitement par les gouvernements des Six d'écrire la Loi fondamentale de la Communauté Politique Européenne. Celle-ci était censée créer le cadre démocratique indispensable pour la mise en place de la Communauté Européenne de défense.

Reeds in 1952 werd de uit het Europees Parlement van de EGKS voortgekomen ad hoc Vergadering door de regeringen van de Zes uitdrukkelijk belast met het opstellen van de basiswet van de Europese Politieke Gemeenschap. Dit moest het democratische kader scheppen dat nodig was voor de oprichting van de Europese Defensiegemeenschap.

Bereits 1952 wurde die aus dem Europäischen Parlament der EGKS hervorgegangene Ad-hoc-Versammlung von den Regierungen der Sechs explizit damit beauftragt, das Grundgesetz der Europäischen Politischen Gemeinschaft zu verfassen. Dieses sollte den demokratischen Rahmen schaffen, der für die Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft unerlässlich war.

As early as 1952, the ad hoc Assembly which emerged from the ECSC European Parliament was explicitly charged by the governments of the Six with writing the Basic Law of the European Political Community. This was supposed to create the democratic framework necessary for the establishment of the European Defense Community.

Già nel 1952, l'Assemblea ad hoc nata dal Parlamento europeo della CECA fu esplicitamente incaricata dai governi dei Sei di scrivere la Legge fondamentale della Comunità politica europea. Essa avrebbe dovuto creare il quadro democratico necessario per l'istituzione della Comunità europea di difesa.

Dès son élection au suffrage universel et direct en 1979, le Parlement européen a assumé la mission d'ouvrir la voie à une intégration sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe, en adoptant le projet de Traité instituant l'Union européenne.

Sinds zijn verkiezing via rechtstreekse algemene verkiezingen in 1979 heeft het Europees Parlement de taak op zich genomen de weg te effenen voor een steeds hechtere integratie tussen de volkeren van Europa door een ontwerp-verdrag tot oprichting van de Europese Unie aan te nemen.

Seit seiner allgemeinen und direkten Wahl im Jahr 1979 hat das Europäische Parlament die Aufgabe übernommen, den Weg für eine immer engere Integration zwischen den Völkern Europas zu ebnen, indem es den Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union verabschiedete.

Since its election by direct universal suffrage in 1979, the European Parliament has taken on the task of paving the way for ever closer integration among the peoples of Europe by adopting the draft Treaty establishing the European Union.

Dalla sua elezione a suffragio universale diretto nel 1979, il Parlamento europeo si è assunto il compito di aprire la strada a un'integrazione sempre più stretta tra i popoli europei, adottando il progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea (progetto Spinelli).

A la veille d'un processus qui sera destiné à unifier tous les pays démocratiques du continent, le Parlement européen élu pour la dixième fois en 2024 doit assumer la mission de parachever la finalité fédérale de l'intégration communautaire avec l'écriture d'un projet de constitution à soumettre aux peuples souverains dans le cadre d'un référendum pan-européen.

Aan de vooravond van een proces dat alle democratische landen van het continent zal verenigen, moet het in 2024 voor de tiende keer verkozen Europees Parlement de taak op zich nemen om de federale finaliteit van de communautaire integratie te voltooien met de opstelling van een ontwerp van constitutie die in het kader van een pan-Europees referendum aan de soevereine volkeren moet worden voorgelegd.

Am Vorabend eines Prozesses, der dazu bestimmt sein wird, alle demokratischen Länder des Kontinents zu vereinen, muss das 2024 zum zehnten Mal gewählte Europäische Parlament die Aufgabe übernehmen, die föderale Finalität der gemeinschaftlichen Integration mit der Abfassung eines Konstitutionsentwurfs zu vollenden, der den souveränen Völkern im Rahmen eines gesamteuropäischen Referendums vorgelegt werden soll.

On the eve of a process that will be destined to unify all the democratic countries of the continent, the European Parliament elected for the tenth time in 2024 must assume the mission of completing the federal finality of community integration with the writing of a draft constitution to be submitted to the sovereign peoples within the framework of a pan-European referendum.

Alla vigilia di un processo destinato a unificare tutti i Paesi democratici del continente, il Parlamento europeo eletto per la decima volta nel 2024 deve assumersi la missione di completare la finalità federale dell'integrazione comunitaria con la stesura di un progetto di Costituzione da sottoporre ai popoli sovrani nel quadro di un referendum paneuropeo.

L'architecture de l'Europe unie mettant fin à la division du continent sera ainsi complétée par une voie véritablement démocratique afin de promouvoir la paix, la sécurité et la coopération internationale.

De architectuur van een verenigd Europa dat een einde maakt aan de deling van het continent zal dus worden aangevuld met een werkelijk democratische weg ter bevordering van vrede, veiligheid en internationale samenwerking.

Die Architektur des vereinten Europas, die der Teilung des Kontinents ein Ende setzt, wird so durch einen wahrhaft demokratischen Weg zur Förderung von Frieden, Sicherheit und internationaler Zusammenarbeit vervollständigt.

The architecture of a united Europe that puts an end to the division of the continent will thus be completed by a truly democratic path to promote peace, security, and international cooperation.

L'architettura di un'Europa unita che metta fine alla divisione del continente sarà così completata da un percorso realmente democratico per promuovere la pace, la sicurezza e la cooperazione internazionale.

Berlin-Bruxelles-Den Haag-Luxembourg-Paris-Rome, le 22 novembre 2022
Berlin-Brussel-De Haag-Luxembourg-Parijs-Rome, 22 november 2022
Berlin-Brüssel-Den Haag-Luxembourg-Paris-Rom, den 22. November 2022
Berlin-Brussels-De Haag-Luxembourg-Paris-Rome, 22 November 2022
Berlin-Bruxelles-De Haag-Luxembourg- Parigi-Roma, 22 novembre 2022

INTERNATIONAL

Human security and individuals' free movement under Union's law: an updated overview in a global multi-faceted crisis

di Alfredo Rizzo

Human security has become one central factor of current international politics and relations, following 1994 United Nations Development Program (UNDP) Report on Human Development, when a new understanding of security focused on “individuals’ security” as opposed to “national security” has been clearly envisaged.

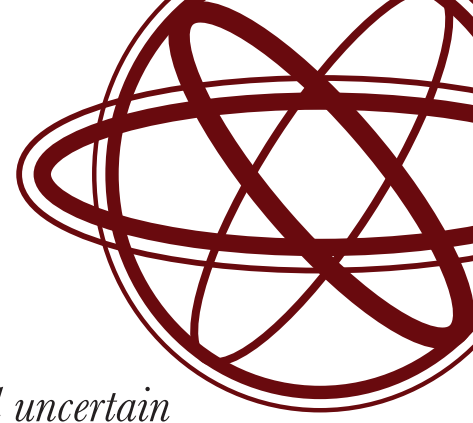
It should also be added that the principle of human dignity currently supports as such the “security” of all human beings. Indeed, under Human rights Law (HRL) and International Humanitarian Law (IHL), human dignity as well as all the subsequent basic fundamental human rights as currently listed, for instance, in the first Chapter of the Charter of fundamental Rights of the Union, pertain to the human being as such, regardless of his/her nationality, in conformity with the modern approach to this specific category of rights as established ever since the UN Declaration on human rights and in most of Western countries’ constitutions established in the post WW II.

This is made even clearer in the Preamble to 1966 UN Covenant on civil and political rights, stating what follows: “Considering that, in accordance with the principles proclaimed in the Charter of the United Nations, recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human

family is the foundation of freedom, justice and peace in the world (...) Recognizing that these rights derive from the inherent dignity of the human person...”. On more definite aspects where human dignity might assume specific relevance, art. 10 of the same Covenant, on conditions for any deprivation of individual liberty, reminds that “All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person”.

As far as European Union (EU) is concerned, it is wise to mention, above all, articles 2 and 3 Treaty on the European Union (TEU), one aimed at fixing the “boundaries” of Union’s action by establishing values on which same Union is based, the other, aimed at indicating the main Union’s objectives. In the first provision, “human dignity” is considered primarily, as it is repeated in the same Charter of fundamental rights of the European Union. This is one first clear example on how “values” and principles aimed at human protection in broad terms stand as true restraint for public policies and are source of inspiration for the public authorities and institutional action at national, international and supranational levels.

As a first field of analysis, it is worth examining how “human security” is dealt under the “intergovernmental” competences of the



“In a broader perspective, however, it seems still uncertain whether this objective can prevail over other interests, in particular those that mainly concern the State as a whole, as a true international actor, at least in areas such as border controls and migratory policies”

Union. As a second field of analysis, beside more traditional areas of EU law such as environmental policy and the free movement of persons inside the Union, other fields, such as the Area of Freedom Security and Justice, prove how human security, though involved less “explicitly”, is however significantly considered as a crucial overall objective. This will help depicting the status quo of “human security” under EU law, envisaging future progress in order to give further relevance to this aim also for future EU evolution.

I. Common Foreign and Security Policy and Common security and defense policy CFSP and CSDP rest at the core of intergovernmental cooperation at the EU level, by comparison with other policies listed in the Treaty on the functioning of the European Union (TFEU).

Human security, in those areas, has been considered ever since the Maastricht reforms and it deals basically with the European security strategy (ESS) established some years after the same Maastricht reforms by the then High representative for CFSP (now renamed “for foreign affairs and security policy”) Javier Solana.

Broad discussion exists on the legal effects of the Union’s acts in this area of law. While, as a general rule, “international” security is expressly

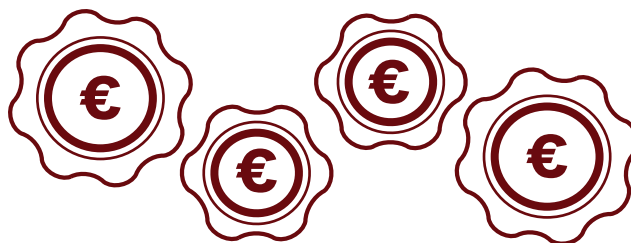
mentioned under art. 21 d) TEU, as a reminder of what already exists under the same United Nations Charter, the means utilized by the same Union are not comparable, in strict legal terms, to those utilized for the achievement of aims pursued under the TFEU. Indeed, while common actions or positions (which are the categories of acts adopted in the CFSP and CSDP realm) are enabled as such to perform mandatory effects on and between the EU Member States, as far as the addressees of such acts are concerned (e.g., third countries to which a specific CFSP or CSDP action or position is addressed in the context of, e.g., reestablishment of peace and security), the mandatory character of such legal sources is more debated. For some, such a mandatory character could stem from some general principles applicable in the realm of international relations, such as the estoppel mechanism. Following same Solana approach, Union acts or agreements in the field of international security should be accepted as international legal sources aimed at defining more stringent obligations also for non-EU States to which such EU law sources might be addressed, establishing general rules that, when dealing in particular with the protection of human rights, including the protection of life and safety of individuals, might achieve a mandatory character apt to impose erga omnes obligations or ius cogens duties.

In fact, the relevance of these obligations, with a specific reference to the protection of human rights in warfare or quasi-warfare contexts, has been already recognized in mentioned Solana document where it reminds that in modern international law those standards have often taken precedence over States' "sovereignty" as a "classic" standard for contemporary international relations, generally overriding individuals' interests for the sake of global peace. This implies a peculiar relevance that must be attributed to human "security" also in missions abroad, including those that are technically placed outside strict "warfare" scenarios, such as peacekeeping operations. As a consequence, at least in broad terms, the protection of basic rights of populations and of individuals should always – at least theoretically – prevail on military aims or tactics. In this perspective, the military mission should intervene in most cases in support of local authorities, including the judiciaries, with the view of restoring an institutional framework where misconducts or crimes against both soldiers and civilians be adequately verified and prosecuted in accordance with the Rule of law and the relevant procedural standards and rights. One clear example of this approach is given by the EULEX mission in Kosovo, in support and training of the local authorities by means of magistrates and police forces coming from EU Member States with the view of verifying and

prosecuting crimes connected with the crisis under the 1999 Kosovo's secession from Serbia. Currently, as from 2018 related investigative and judicial tasks have been transferred to local authorities.

II. Moving to Union's competences out of the intergovernmental sphere, under the following article 3 TEU, human security should extend to, e.g.,

1) environmental policy, in accordance with a clear reference to sustainable development issues. Indeed, sustainable development, as a basic standard (entailing also non-environmental policy objectives and including socio-economic issues as well as issues of health policy at a global dimension) for the states, is enshrined under principles 3 and 4 Rio Declaration adopted at the 3-14 June 1992 United Nations' Conference on Environment and Development and is also mentioned in articles 3 para. 5 and 21 para. 2 d) TEU, in terms of relations with the rest of the world and specifically the European Union's external action, and in the Preamble to the Treaties. At p. 5 of the Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 1 February 1993 concerning a Community program of policy and action in favour of the environment and sustainable development



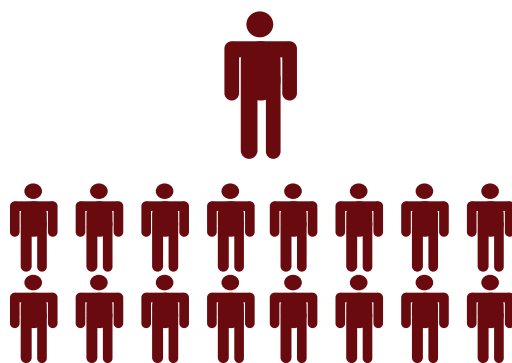
it has been reminded that : «In the report of the World Commission for the Environment and Development (Brundtland), sustainable development is defined as a development that meets current needs without compromising for future generations the ability to meet your needs“. However, Union law goes even beyond such standards at least when it comes considering the existence of some basic principles such as the precautionary principle and the “polluter pays” principle, standing at the core of same Union action in this field.

2) In the internal market sector, one clear example on how human security might prevail over some basic freedoms emerges under some rules that deal with free movement of workers. In particular, some restrictions to such fundamental freedom under, originally, the Treaty of the European Community, dealt with public policy aims that could be established under same Union law. Current provision under art. 45 para. 3 TFEU restrictions of the relevant freedom are allowed, even though in the Court of Justice of the EU’s view such limitations should be read “restrictively”, in order that the relevant freedom is not impaired on the substance. While this approach aims at granting the national security by contrast with the relevant freedom recognized by the treaties, the social security policy of the Union aims at awarding all workers moving around Union’s

countries with the possibility of keeping their social assistance and the relevant periods of contribution, in consideration also of their previous jobs provided in the home country or other EU countries. Some of the relevant prerogatives derived from the system of mutual recognition of social security rights achieved by individuals across Union’s Member States are extendable to third country nationals legally residing in the Union.

3) Recently, human security stands at the core of Union’s policy on cyber security. However, this aim is connected to what is listed under art. 114 TFEU, on the approximation of laws (see e.g., recent EU Regulation 2019/881 on ENISA, the European Union Agency for Cybersecurity and on information and communications technology cybersecurity certification). One should not forget strict interlinks between issues of control on Dual-use items (including those used for cyber-surveillance purposes), human rights protection, international humanitarian law (IHL) and the fight against terrorism as also recently reiterated in the Commission recommendations on internal compliance programs for controls of research involving dual-use items under Regulation (EU) 2021/821 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items.

- 4) Health policy objectives have been quoted as well. As we all know, this policy, currently regulated under art. 168 TFEU, has made Union's action of specific significance due to the level of challenges posed by the pandemic. An explicit aim to give prevalence to human safety, also in the field of the international trade on pharmaceuticals, has been clearly envisaged in the WTO Ministerial Conference of 14 November 2001, held in Doha (so called, the "Doha declaration"), which recognized «the right of WTO Members to use, to the full, the provisions in the TRIPS agreement which provide flexibility (...) to protect public health and, in particular to promote access to medicines for all» . The contents of the Doha declaration have been reported in the first «recital» of regulation 816/2003, establishing a «compulsory license» which the holder of the patent on the marketed product would enjoy for protection of public health purposes expressly identified in the same directive, consistent with those indicated by the Doha declaration.
- 5) Human security stands as an overall criterion of most of Union's policies in the Area of Freedom Security and Justice, though expressed without the adjective "human". This can be reasonable if we refer to the policies on borders controls and cooperation in the field of both civil and criminal justice. In those areas, in fact, security might be at a first sight meant as a main purpose at the (partial) detriment of the "human" significance of same security. At the same time, in the justice sector, "human security" may clearly be referred to, on the one hand, the protection of crimes' victims and, on the other, the main procedural rights (see on this also provisions under both the European Convention on Human Rights and those listed in the Chapter VI of the Charter on fundamental rights of the EU) of anyone prosecuted or convicted for a crime across the Union (in the context of, e.g., the implementation of the European Arrest Warrant, EAW).
- 6) In the area of asylum policy and beyond same clear indications from current legislative framework, one should consider the "security" of those fleeing from third countries due to reasons connected to the protection of their fundamental rights, including some basic freedoms (we might refer to above category of fundamental human rights under the lens of the protection of the human dignity). This right has been acknowledged in the same Charter of fundamental rights of the European Union under articles 18 and 19 and has been detailed in subsequent legislation. Both the European Court of Human rights and the same Court of Justice of the European Union in this field have implemented international standards under the Geneva Convention and N.Y. Protocol, establishing the right to claim for asylum



Migration Policy

under a par ricochet reading of the prohibition of torture and other inhuman or degrading treatments under art. 3 ECHR, corresponding to art. 4 Charter of fundamental rights of the Union. This is not against (in terms of a too extensive reading) with the Dublin system in the Union, which in principle doesn't deal specifically with substantive aspects of refugees' protection, being the legislative framework for the coordination of asylum applications between Union's member states.

It should also be added that the ECtHR, under art. 3 ECHR and article 4 of Protocol n. 4 ECHR, has associated the legal effects of refoulement of international protection seekers perpetrated on the high seas to the effects of refoulement of such individuals from the territory of one ECHR's Member State, to the extent that same refoulement occurs from one vessel flying the flag of one Member State of the ECHR, therefore equating that vessel to the territory of one of those states to which ECHR applies under its article 1. Thus, non-refoulement applies whenever international protection seekers are under the authority of one ECHR's member State, even if the latter's agents operate abroad or on the high seas. Even more amply and substantially, if refoulement entails the risk for international protection seekers of being subjected to treatments prohibited by mandatory rules of international

law (i.e., article 40 UN Draft Articles on the Responsibility of the State, so called *ius cogens* rules including the prevention of torture or of enslavement), such practice is subjected to a general ban, even if the persons concerned might represent a "danger" for the security of the receiving State.

Coming to EU law, a specific provision of Dublin III Regulation (art. 3 n. 2) explicitly bans any refoulement of international protection seekers from one member State to another if in this second State proven systemic deficiencies in the procedures for examining asylum applications exist, such as to expose the applicants to the risk of inhuman or degrading treatment prohibited by art. 4 of the Charter. In essence, the presumption under which all the Member States of the Union would respect certain standards of protection and therefore would be on an equal footing as regards the possibility of being qualified as competent states under the Dublin system is no longer absolute (*iuris et de iure*) but has become debatable (*iuris tantum*).

Making a long story short, non-refoulement is not based on purely theoretical approach. Indeed, on the one hand, such a principle applies in cases where the asylum seeker or the international protection seekers is/are fleeing from a State that is not part to the Geneva Convention and where relevant fundamental

human rights obligations are not fully respected; on the other, it is also clear that same principle applies in cases where the individuals involved might be rejected to any other State, including those members to the European Union, where basic human rights (including rights connected with a migratory status, such as same right to ask for international protection, together with the right to life and protection from inhuman or degrading treatments) are in concreto not respected, although that same State is part to the Geneva Convention or even whether other constitutional standards coherent to that principle (non-refoulement) are formally in force into that State.

7) In this context, art. 80 TFEU on the solidarity principle in the fields of border checks, asylum and immigration inspires the decisions from the Union's institutions in order that the burden for the management of asylum applications is shared between EU Member States with the view that the right of access of international protection seekers to the Union's borders be fully respected. In a judgment of 2018 this "burden sharing" approach has been confirmed against the position of some Union's members aimed at neglecting the mandatory character of such principle and connected Commission's decisions distributing quotas of international protection seekers among EU Member States.

8) All principles and mechanisms above should now be confronted also to the practice of the international agreements ("statements") aimed at putting on a third "transit" State (non-EU) the main liability for the management of international protection seekers coming from other non-EU countries. The situation with Turkey seems more "tricky", due to same Turkey participation in the Council of Europe. In fact, one should not forget how this State has applied, some years ago, for art. 15 ECHR to be implemented, in order that checks on full respect by Turkish authorities and judiciaries of some of the freedoms and rights under same Rome Convention be "suspended", due to a state of emergency proclaimed by same Turkish government. Such emergency still continues, according to recent EU Commission's and international reports. Needless to say, such problematic issues are even more apparent with regard to Libya and practical conditions of third country nationals in transit in that State and wishing to access EU borders. This is obviously particularly meaningful for a "statement" between the Italian government and Libya, mainly if one comes considering, on the one hand, international advises from, e.g., UN High Commissioner for Refugees (see also several statements on the situation in Libya and same Council of Europe recommendations), and, on the other, art. 10 para. 3 of the Italian Constitution on the protection of asylum seekers.



9) As a final “overview” we should refer to recent implementation of the legal regime concerning temporary protection of those fleeing from Ukraine. A decision of March 2022 applies art. 5 of an EU Directive on the displaced of 2001, aimed at allowing institutions to implement a mechanism of acceptance, in any of the EU member State, of people leaving their home country in cases of sudden humanitarian crisis. This happened basically in the context of the Kosovo crisis of 1999 and is again applicable in the current warfare context, with important implications such as the duty for the receiving EU country to provide for socio-labor inclusion of some individuals, also entailing the enactment of a mechanism for mutual recognition of professional qualifications of some third country nationals, with specific reference to those fleeing from Ukraine.

III. Few concluding remarks. “Human security”, as an overall objective, is spread, as we have tried to show above, throughout various areas of Union law and policies. In a broader perspective, however, it seems still uncertain whether this objective can prevail over other interests, in particular those that mainly concern the State as a whole, as a true international actor, at least in areas such as border controls and migratory policies. However, this conclusion must be confronted to recent developments in both legislation and jurisprudence, at the

international (ECHR), supranational (EU) and national levels. In particular, the role of national and supranational judiciaries appears to be particularly significant in balancing different perspectives and in applying human rights standards as true constraints for national public authorities in each EU Member State.

INTERNATIONAL

Life in the USA

di Vivian Weaver

During the same week as the Midterm elections, US government officials exposed Packers Sanitation Services, one of America's largest commercial cleaning companies, that was illegally employing at least 31 minors. Providing contract cleaning services at hundreds of meatpacking plants across the country, the company used kids in Minnesota and Nebraska to clean dangerous meat and bone-cutting saws, grinding machines and electric knives as well as wash the floors where the animals were slaughtered. The cleaning products to do this work are corrosive and kids as young as 13 have suffered serious chemical burns.

The Labor Department found that Packers used the kids to work overnight shifts and according to court documents, the policy could be wide-spread.

Instead of cooperating with the Labor Department investigation, Packers Sanitation Services has interfered by deleting and manipulating employment files and intimidating and discouraging minor workers from cooperating. Most of the boys and girls involved did not speak sufficient English to be interviewed by government employees so Spanish speaking translators were needed.

Federal laws prohibit employers from profiting by putting children in harm's way, taking advantage of them, exposing them to workplace dangers and especially interfering with a federal investigation. Yet Packers Sanitation Services is doing just that:

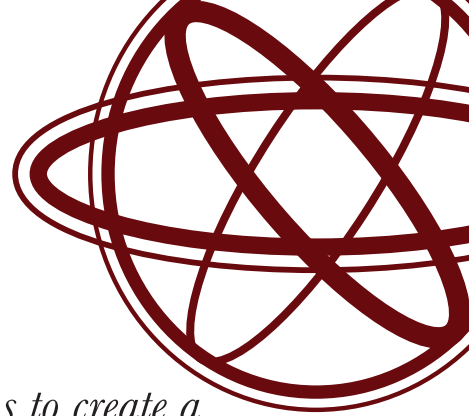
demonstrating flagrant disregard for the law.

Since the midterm elections, everyone is talking about how well the Democrats did but is there really democracy in a country where businesses can abuse children and be in contempt of the law? Equally disturbing is what's happening in a country where hooligans attack our Capital.

What sort of democracy was really achieved on 8 November when the rule of law continues to be undermined? Shouldn't democracy be most concerned with creating a civil society or do the powerful think they can do anything they want with impunity?

In the US, only 27% of registered voters identify as liberal, yet 62% of Americans want to raise taxes on multi-millionaires, 71% approve of labor unions and 83% support raising the federal minimum wage.

These are among the issues that Democrats need to address instead of limiting themselves to single issues like abortion. Republican politicians at least had two issues: anti-immigration and 2020 election denial. Fortunately, moderate Republicans are tired of election denial and rejected extreme partisans who promised to restrict voting and overhaul the electoral process. People want stability, normalcy and politicians who make decisions that are fair, transparent and in the best interest of all citizens.



“Unfortunately, it serves the interests of politicians to create a divide in order to avoid solving real problems which require a consensus. Politicians have lost their way ethically. We never hear rational short and long term plans that would best serve the public”

Most Americans are balanced in their thinking, which is why the majority were repulsed by the attack on Nancy Pelosi’s husband. Even her political enemies were disgusted and alarmed by the assault.

America is politically divided. In order to end that division, politicians need to talk about what unites people. The folks in DC must continue working to protect the lives of families who struggled during the pandemic, talk about the number of jobs created over the last two years, continue to allocate funds to modernize infrastructure and allow Medicare to negotiate lower drug prices as well as capping insulin costs for older Americans. In addition, all politicians must force corporations to pay taxes on billions of dollars in profit and lastly, explain that the US is not the only country suffering from inflation. It’s a world-wide problem.

During the pandemic, passenger air travel came to a halt so even airmail took weeks to arrive. At that time companies like FedEx and DHL doubled their shipping rates and sea freight companies soon did the same. The cost of transport effects everything which caused price increases on all products. Those companies need to be criticized for their greed during a time of crisis.

It’s also the right time to blame Exxon for the increase at the gas tank. The US is the largest single producer of crude. The US produces and consumes about 18 million barrels a day, so there was no need to raise

gas prices other than greed. It’s time to blame those increases on the true culprits and not the Middle East, which only creates hate and fear.

Democrats needed a united front but perhaps promoting labor unions, raising the minimum wage, taxing multi-millionaires and criticizing corporate greed would be considered Socialist or even Communist, and no one would risk being called a Communist. (By-the-by, communism was never a threat to democracy. Communism only threatens Capitalism and legalized greed.)

In the end, both parties will continue to avoid taxing those who own \$60 million apartments, multi-million-dollar ski homes, private planes and islands, yachts etc. and it’s the same the world over.

Unfortunately, it serves the interests of politicians to create a divide in order to avoid solving real problems which require a consensus. Politicians have lost their way ethically. We never hear rational short and long term plans that would best serve the public. Single issues wrapped in fluff are not what the public wants but what it gets.

In the meantime, I will continue to monitor events as they unfold at Packers Sanitation Services and see how the democratic process solves such a shameful abuse.



La nostra Biblioteca

Antiglobalismo

Arlo Poletti, Il Mulino, 2022

Arlo Poletti, politologo dell'Università di Trento, con il suo libro analizza lo stato dei processi di globalizzazione, messi in discussione dall'invasione russa dell'Ucraina che sta riportando il mondo alla logica dei blocchi contrapposti. Le delocalizzazioni, l'internalizzazione delle catene produttive e la diffusione dell'automazione hanno d'altra parte creato "un esercito di perdenti". La globalizzazione ha favorito lo sviluppo e ridotto le disuguaglianze fra Paesi, ma - argomenta Poletti - ha aumentato le disuguaglianze all'interno dei singoli Paesi e favorito la concentrazione della ricchezza, provocando una crisi delle democrazie liberali e l'affermazione del populismo e del sovranismo negli Stati Uniti e in Europa. Senza una direzione politica, afferma Poletti, la globalizzazione si rivela incompatibile con il consenso sociale.

Ferite ancora aperte

Paolo Mieli, Rizzoli, 2022

Paolo Mieli, giornalista e storico, indaga su quelle lesioni del passato, le "ferite ancora aperte", che ancora oggi fanno sentire le loro conseguenze, testimoniando che i problemi non si risolvono una volta per tutte ma continuano a riproporre, anche se in forme nuove, gli antichi traumi. Le motivazioni della guerra in Ucraina diventano perciò più comprensibili alla luce dei rapporti storici tra Mosca e Kiev: dalla nascita della Repubblica Ucraina consentita da Lenin nel 1917, alle politiche di Stalin e Krusciov che, attraverso scontri, carestie e genocidi, portano all'invasione pianificata oggi da Putin. Dal colpo di stato oligarchico ad Atene narrato da Tucidide al tirannicidio di Cesare, attraverso la Firenze rinascimentale, le spedizioni dei gesuiti in America Latina, il Risorgimento italiano e la Guerra Fredda, Mieli coglie i fili che aiutano a comprendere eventi di cui altrimenti potrebbe sfuggire il significato profondo.

Il ritorno degli Imperi

Maurizio Molinari, Rizzoli, 2022

Maurizio Molinari, giornalista, scrittore e direttore de "La Repubblica", analizza la frattura dell'ordine internazionale causata dall'invasione russa dell'Ucraina e l'emergere di quattro grandi attori, veri e propri "Imperi", sulla scena mondiale: la Russia, l'Europa, gli Stati Uniti e la Cina, ognuno portatore di una propria visione del mondo e di un proprio sistema di alleanze. La Russia esprime la versione più tradizionale e ottocentesca dell'Impero, basata essenzialmente sul fattore militare, mentre la Cina persegue la *leadership* globale attraverso le nuove tecnologie e il controllo dei mercati con la Nuova Via della Seta. L'obiettivo comune di Mosca e Pechino è quello di strappare il primato a Washington e mettere fine al mondo unipolare uscito dalla Guerra Fredda. Gli Stati Uniti rispondono alla sfida consolidando le loro alleanze: Comunità delle democrazie, NATO e nuove intese nell'Indo-Pacifico. L'Unione Europea rischia di essere schiacciata dalla competizione tra Russia, Cina e Stati Uniti e deve riuscire perciò a diventare il quarto grande attore globale e il potenziale equilibratore del sistema internazionale. Competitiva per quanto riguarda l'economia e lo sviluppo tecnologico, l'UE deve però riuscire a portare a termine il processo di integrazione continentale sul piano politico e militare.

Cosimo Risi **La recensione**

Il neo-stato euro-globale (Il case Russia v. Ucraina)

Massimo Panebianco, Editoriale scientifica, Napoli, 2022.

Massimo Panebianco prova ad inseguire l'attualità internazionale per dare ordine scientifico ad uno stato dell'arte (state of play, per stare al suo gioco con l'inglese) che marcia verso il disordine. Occorre ridefinire le categorie concettuali per dare un senso alle cose che un senso non ce l'hanno. Ed il riferimento al Vasco Rossi prima maniera non è casuale.

La collana in cui si inserisce il volume è stata fondata dal compianto Umberto Leanza, il Maestro di un folto gruppo di accademici e diplomatici, noi della Farnesina lo ricordiamo al Servizio del Contenzioso a distribuire saggi consigli in napoletano, la sola lingua che desse perfettamente conto del suo pensiero. La collana è diretta da Ida Caracciolo, altra valente internazionalista, ed è edita da Editoriale scientifica, la creatura di un altro amico del gruppo, Mario De Dominicis. Potremmo dire che giochiamo in casa, se non fosse che Panebianco ci spinge fuori dall'orto domestico verso l'Europa e il mondo.

Il suo parametro di partenza è, appunto, l'Europa. L'epigrafe iniziale, una citazione da Giorgio La Pira, è una petizione di principio più che un'affermazione: "La guerra è impossibile, la pace è inevitabile". Febbraio 2022 ci dimostra che la guerra è possibile, la si pratica sul suolo europeo che ritenevamo intonso dal 1945, e che la pace è da costruire. I mattoni per l'edificio sono pesanti da portare, c'è un singolare gioco delle parti fra i contendenti, ciascuno ad attendere il primo passo dell'altro. Nel frattempo, sul campo, si accatastano vittime e macerie per non parlare dei milioni di profughi in cerca di riparo. Il numero dei migranti è esploso nell'anno, anche se quello degli ucraini non è considerato nelle statistiche come a rischio per la tenuta sociale d'Europa.

La riflessione di Panebianco parte dalla reazione degli stati e dell'Unione nel suo insieme alla pandemia, scrive infatti di Recovery State, di un complesso di soggetti che guardano alla ripresa grazie a Recovery Fund e Next Generation EU. Lo sguardo cattura l'altra grande emergenza, la guerra fra Russia e Ucraina, che minaccia in prima battuta gli aggrediti e, in seconda, l'ordine euro-globale.

Fra i capitoli salienti del saggio è quello intitolato ai "Conflitti di sovranità e conflitti di leggi". La sovranità versus la legge: è la riproposizione del tema conduttore dell'integrazione europea. Della nemesi che Jean Monnet individuò per l'Europa post-bellica: il ritorno alle sovranità nazionali "piene" che avrebbero riportato in auge i nazionalismi e il potenziale bellico. Lo scontro delle sovranità si trasferisce ora a Oriente, è parimenti minaccioso dell'ordine internazionale. Di che affliggere il Kant della Pace perpetua.

Panebianco pone il tema della pax europea, quella che meritò all'Unione il Nobel 2012 "per avere contribuito a trasformare la maggior parte d'Europa da un continente di guerra in un continente di pace". L'asserzione del Nostro è ambiziosa: la pace deve essere "in and out of area". D'abitudine "out of area" è riservato alla NATO per le sue operazioni "fuori porta". Qui è l'Europa ad agire con il suo modello di federatore pacifico.

Il che ripropone un altro tema delle nostre conversazioni con Panebianco: quali siano i fines Europa. E cioè se sia lecito, e politicamente viabile, considerare Europa il mondo a oriente degli stati membri attuali. L'adesione dell'Ucraina è di attualità, come sembra credere Ursula von der Leyen, o va pensata per tempi migliori? Quale il rapporto futuro con la Russia? Le domande sono per il prossimo lavoro di Panebianco.



Diventare soci della
Fondazione Ducci

Potrete ricevere periodicamente a titolo gratuito tutte le nostre pubblicazioni e partecipare a qualsiasi evento (mostre d'arte, convegni, concerti) organizzato dalla Fondazione. Potrete inoltre usufruire di particolari agevolazioni per soggiorni presso il favoloso Kassr Annoujoum nella Medina di Fès, sede marocchina della Fondazione.

Per maggiori informazioni non esitate a contattarci.

e-Mail: relazioniesterne@fondazioneducci.org

Contatto: 366 1571958