

 National Research Council of Italy



Institute for International Legal Studies

# LA COOPERAZIONE ITALIA - UNIONE EUROPEA - RUSSIA UN DIALOGO NECESSARIO



a cura di  
Gianfranco Tamburelli

ISGI - Istituto di Studi Giuridici Internazionali del  
CNR - Consiglio Nazionale delle Ricerche  
Via dei Taurini, 19 - 00185 - Roma  
Italia, 2016  
[www.isgi.cnr.it](http://www.isgi.cnr.it)

Atti del Convegno

organizzato dall'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (SGI-CNR)  
e dall'Istituto Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie (IsAG)

**La cooperazione Italia - Unione europea - Russia**  
**(Il rilancio di) un dialogo necessario**

CNR Aula Marconi, Roma

venerdì 13 novembre 2015

Convegno, pubblicazione online dei video degli interventi e pubblicazione online di questi Atti sono stati resi possibili dalle attività di Andrea Crescenzi, Gabriella Donadio, Sara Mannocchi e un ringraziamento particolare va a Monica Scala, che ha curato la sistemazione a fini editoriali dei testi degli Atti, e a Roberto Storchi, per la collaborazione a tutte le fasi dell'iniziativa e per il lavoro relativo alla pubblicazione online degli Atti e di tutti gli altri materiali.

## INDICE

GIUSEPPE PALMISANO, *Prefazione*

RICCARDO POZZO, *Prefazione*

SERGEY RAZOV, *Russia - Italia - UE*

ANTONGIULIO DE ROBERTIS, *L'indivisibilità della sicurezza europea e il nuovo ordine internazionale*

MARCO RICCERI, *Le grandi infrastrutture euroasiatiche*

RITA GIULIANI, *La cultura, "ponte" nei rapporti tra Italia e Russia*

GIANFRANCO TAMBURELLI, *La crisi ucraina*

CATERINA TROCINI, *"Nota" sui Seminari internazionali di studi storici "da Roma alla Terza Roma" 1981 - 2105*

## **PREFAZIONE**

Il tema al centro del Convegno organizzato dall'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI) del CNR, insieme all'Istituto di Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie (IsAG), che si è tenuto a Roma il 13 novembre 2015 presso la sede centrale del CNR, è non solo di evidente attualità, ma soprattutto di cruciale importanza per la comprensione delle linee di sviluppo delle relazioni internazionali del nostro tempo.

Si tratta precisamente della cooperazione e del dialogo dell'Italia e dell'Unione europea con la Russia.

La nutrita partecipazione all'evento, l'alto livello istituzionale e scientifico dei relatori dimostrano in effetti quanto grande sia l'interesse intorno a questi temi e come l'iniziativa abbia avuto il merito di porsi come obiettivo quello di "fare il punto" sull'attuale approccio europeo ed italiano al dialogo con la Russia e, al contempo, di riflettere sugli aspetti da valorizzare nei rapporti di collaborazione con questo grande Paese.

È appena necessario rilevare che negli ultimi anni il dialogo e la cooperazione tra Unione europea e Italia da una parte, e Russia dall'altra, si trovano ad affrontare una serie di criticità e di sfide. Basti pensare alla crisi ucraina, con le cosiddette "sanzioni" adottate dall'Unione europea nei confronti della Russia e le contromisure commerciali messe in atto dalla Russia, ma anche con l'incremento delle forze militari NATO ai confini della Russia, e l'incombente presenza militare russa in regioni ai confini con l'Ucraina, o nello stesso territorio ucraino. Oppure, si pensi allo scenario bellico della lotta al sedicente "Stato islamico" in Iraq e soprattutto in Siria, in cui si assiste ad una divergenza – spesso acuta – di posizioni, strategie e iniziative militari tra Unione europea e Paesi "occidentali", da una parte, e Russia dall'altra, specie con riferimento alla politica da seguire nei confronti del regime di Assad.

In realtà, le occasioni e i contesti giuridico-istituzionali multilaterali in cui affrontare costruttivamente le questioni e le tensioni ora accennate, e – più in generale – in cui poter sviluppare il dialogo e una piena collaborazione "Italia-UE-Russia", come indicato nel titolo del Convegno, non mancherebbero e potrebbero essere utilizzati in modo efficace. Mi riferisco anzitutto al quadro istituzionale delle Nazioni Unite, all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e all'Organizzazione mondiale del commercio (di cui la Russia è divenuta membro nel 2011). E, in prospettiva, penso all'OCSE: non solo agli stretti contatti che la Russia già ha con questa organizzazione e con i Paesi ad essa aderenti, ma alla possibilità che la Russia ne diventi presto parte. A questo proposito, ben sappiamo che l'Italia da anni è attivamente

impegnata per una piena partecipazione della Russia all'OCSE, come già in precedenza lo era per la partecipazione della Russia all'OMC.

Sul piano dell'Unione europea, mi riferisco ovviamente ai negoziati, in corso dal 2008, sul rilancio e la ridefinizione di un accordo quadro di partenariato e collaborazione con la Russia, che rifletta in modo finalmente adeguato la crescente ampiezza della relazioni UE - Russia.

Che siano questi oppure altri i contesti e i canali prioritari in cui sviluppare il dialogo con la Russia, un aspetto appare comunque chiaro, e non dovrebbe mai essere trascurato: l'Unione europea - tutti i Paesi dell'Unione -, e l'Italia in particolare, sono per così dire "condannati" (nel senso positivo di destinati inevitabilmente) alla vicinanza, al partenariato, all'interazione costruttiva con la Russia. Basti ricordare che l'Italia è saldamente tra i maggiori partner commerciali della Russia; e la Russia è tra i primissimi partner commerciali dell'Unione europea.

Anche in considerazione di ciò, non è possibile per l'Unione europea, per l'Italia, e per la Russia, immaginare di affrontare e risolvere le grandi sfide geopolitiche ed economico-commerciali del nostro tempo senza una considerazione autentica ed un rispetto reciproco delle rispettive posizioni, ma insistendo invece nella logica dell'unilateralismo, della contrapposizione tra egemonie mondiali o regionali, o addirittura dello scontro ideologico; una logica che - oltre ad essere pericolosa per la sicurezza delle relazioni internazionali - conduce all'isolamento e al fallimento, e che è svantaggiosa per gli stessi attori interessati nonché, in definitiva, per l'intera umanità.

È proprio con questa consapevolezza ed in questa prospettiva che nell'incontro del 13 novembre 2015 sono state presentate ed analizzate alcune questioni centrali della cooperazione Italia - UE - Russia.

Anzitutto alcune questioni politiche generali, in ordine alle quali prezioso e illuminante è stato il contributo offerto dagli autorevoli relatori della prima sessione del Convegno: il Presidente della Commissione affari esteri del Senato, Pierferdinando Casini; l'Ambasciatore della Federazione Russa in Italia Sergej Razov; il Presidente del Gruppo "Socialisti e Democratici" al Parlamento europeo, Gianni Pittella; cui va aggiunto il messaggio del Presidente emerito della Repubblica, Giorgio Napolitano. E poi, alcune importanti questioni di carattere più specialistico e settoriale: l'evoluzione delle relazioni internazionali tra Italia e Russia nella prospettiva della sicurezza in Europa; la crisi ucraina; gli sviluppi recenti dei negoziati in corso tra Unione europea e Russia; i

## *Prefazione*

rapporti culturali tra Italia e Russia; la realizzazione e la gestione delle grandi infrastrutture euro-asiatiche.

Tengo infine ad evidenziare come tutta l'iniziativa - della cui organizzazione ringrazio vivamente il Dott. Gianfranco Tamburelli -, nonché le ricerche che ne stanno alla base, si collochino con appropriatezza e coerenza nell'ambito degli interessi e delle attività tipiche dell'ISGI, l'istituto che da trent'anni, nel CNR, si occupa di studiare le regole e le istituzioni della cooperazione internazionale e dell'integrazione europea, con particolare attenzione ai temi della sicurezza e del mantenimento della pace, della tutela dei diritti umani, dei diritti dei popoli e della democrazia, dello sviluppo sostenibile e della protezione dell'ambiente e delle risorse naturali.

A questo proposito mi sembra opportuno ricordare altre iniziative dell'ISGI che hanno recentemente interessato il tema dei rapporti con la Russia; tra queste, in particolare, un seminario dedicato alla questione della Crimea, vista nella prospettiva giuridico-politica del principio di autodeterminazione dei popoli; ricerche e incontri sulla cooperazione italo-russa nell'ambito della tutela ambientale (in particolare delle zone polari) e dei tecno-parchi; studi e progetti sulle relazioni politiche, giuridiche e commerciali tra Unione europea, Russia e Ucraina, alla luce degli Accordi di Minsk e degli sviluppi del conflitto nell'est dell'Ucraina.

Il Convegno del 13 novembre 2016 va dunque considerato un momento molto importante di un'attività di ricerca e approfondimento che è in corso, e che sicuramente porterà ad altri risultati significativi.

GIUSEPPE PALMISANO

Direttore dell'Istituto di Studi giuridici internazionali

[\*torna all'indice\*](#)

## PREFAZIONE

Questo Convegno dimostra come il CNR lavori per raggiungere obiettivi di eccellenza a livello internazionale, operando attraverso i propri istituti di ricerca e coinvolgendo università e fondazioni. Per la Russia ricordo in particolare i *Seminari internazionali di studi storici "Da Roma alla Terza Roma"* organizzati dai professori Pierangelo Catalano e Paolo Siniscalco dell'Università di Roma "La Sapienza"\*. Questi *Seminari* costituiscono esempio di fortissima continuità nella collaborazione tra Accademia delle Scienze di Russia e Consiglio Nazionale delle Ricerche: sin dal 1981, senza interruzione, indipendentemente dai mutamenti politici.

Nel 1986 è stato firmato a Mosca un Protocollo tra l'Istituto di Storia dell'URSS dell'Accademia delle Scienze e la Cattedra di Diritto romano dell'Università di Roma "La Sapienza" per l'organizzazione di una ricerca comune su *Roma, Costantinopoli, Mosca: tradizione e innovazione nella storia e nel diritto*, anche nel quadro del generale Accordo di cooperazione tra CNR e Accademia delle Scienze. La continuità nell'applicazione del Protocollo è ora assicurata dall'Istituto di Storia Russa e, per la parte italiana, dal 2006, dall'Unità di Ricerca "Giorgio La Pira" del CNR.

Dal 2010 i *Seminari «Da Roma alla Terza Roma»* affrontano con continuità il tema delle «Migrazioni», anche in base al Progetto di ricerca su «Migrazioni e sistemi di integrazione giuridica» presentato dall'Unità di ricerca "Giorgio La Pira" nel maggio 2011 e approvato dal Dipartimento "Identità culturale" del CNR. Alcuni dei risultati di questo Progetto, le relazioni dei *Seminari* degli anni 2010-2015 (Sessioni di Roma e di Mosca), sono ora raccolte nel volume *Migrazioni. La formazione dello Stato russo*, a cura di P. Catalano, Ju. Petrov, e C. Trocini, edito nel 2015 a Mosca dall'Istituto di Storia Russa. Il volume costituisce il settimo titolo della Collana «Ot Rima k Tret'emu Rimu» [Da Roma alla Terza Roma], che viene pubblicata dall'Accademia delle Scienze di Russia, in parallelo con la Collezione italiana diretta da P. Catalano e P. Siniscalco (ora edita dall'«Erma» di Bretschneider).

RICCARDO POZZO

Direttore Dipartimento di Scienze Umane e Sociali. Patrimonio Culturale, CNR

---

\* Si allega "Nota" sui *Seminari internazionali di studi storici "Da Roma alla Terza Roma"*, a cura di Caterina Trocini, dell'Unità di ricerca "Giorgio La Pira" del CNR.

## **RUSSIA - ITALIA - UE**

*Sergey Razov* \*

Proverò a fare il mio intervento in italiano, vi prego quindi di non giudicarmi severamente. Vorrei anzitutto rivolgere un particolare ringraziamento agli organizzatori di questo Convegno, che hanno messo un focus di attenzione e confronto su quello che oggi è l'argomento chiave delle relazioni tra Unione Europea, Italia e Russia.

Vorrei considerare le questioni che rientrano nella mia diretta competenza professionale, ovvero le relazioni italo-russe. A mio avviso, nonostante il generale degrado del clima dei rapporti tra Russia e Occidente, i legami italo-russi rimangono abbastanza stabili. Alla base di questa stabilità c'è il consenso interno non congiunturale - sia in Russia che in Italia - sul carattere fondamentale dell'ulteriore sviluppo delle relazioni interstatali non personificate. I vertici italiani dicono, scherzando, che Vladimir Putin sembra essere l'unico leader delle principali potenze che è riuscito a mantenere buoni rapporti sia con Silvio Berlusconi che con Romano Prodi. Ed è veramente così. Cambiano governi e partiti al governo, soprattutto in Italia, ma gli interessi nazionali rimangono. Sono profondamente convinto che, per quanto riguarda le questioni principali, questi interessi siano vicini o coincidano. Aggiungete a tutto ciò le plurisecolari tradizioni di amicizia e cooperazione, le comuni radici cristiane e i valori civili.

Concretamente, posso constatare che i nostri leader continuano a mantenere un intenso dialogo politico. Nel 2015 Vladimir Putin e Matteo Renzi si sono incontrati quattro volte in diversi formati, comprese la visita del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'Italia a Mosca a marzo e la visita del Presidente della Federazione Russa a Milano e Roma in giugno; un loro quinto colloquio si svolgerà ai margini del Vertice del Gruppo dei Venti, ad Adalia.

Il Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale dell'Italia, Paolo Gentiloni, è stato uno dei pochi ospiti occidentali a partecipare a Mosca alle celebrazioni del 70° anniversario della Vittoria nella Grande Guerra Patriottica. In seguito, il Ministro si è recato in visita ufficiale in Russia. Anche il Ministro degli Affari Esteri della Federazione Russa Sergey Lavrov ha visitato l'Italia nel 2015.

Dopo la pausa triennale, a Mosca nel settembre scorso si è svolta la regolare sessione della Grande Commissione interparlamentare italo-russa.

---

\* Ambasciatore della Federazione Russa in Italia.

Continua l'intenso scambio a livello regionale: a ottobre la delegazione rappresentativa capeggiata dal Sindaco di Mosca Sergey Sobyenin ha effettuato una visita in Italia.

Ma al contempo vorrei farvi notare che nel corso dell'anno non si è riusciti a realizzare una serie di importanti iniziative bilaterali, che erano inizialmente previste.

La situazione nel settore economico-commerciale non è altrettanto positiva. Nel 2013 l'interscambio commerciale italo-russo aveva battuto il record di 54 miliardi di dollari USA; nel 2014 si è contratto del 10 per cento, scendendo a 48,5 miliardi di dollari. Nel 2015, l'interscambio è diminuito di quasi un terzo: le importazioni russe del 30 per cento e le esportazioni italiane di quasi il 40 per cento. Ovviamente, non è una tragedia - l'Italia rimane il nostro quarto partner commerciale -, ma la tendenza suscita non poche preoccupazioni.

Le cause principali sono tre: il drastico calo del prezzo delle risorse energetiche che compongono una buona parte delle nostre esportazioni verso l'Italia; la diminuzione significativa del cambio del rublo rispetto all'euro, il che ha reso molto meno proficuo l'acquisto di prodotti dei Paesi dell'Eurozona, Italia compresa; le sanzioni adottate dall'Unione Europea nei confronti della Russia, e le contromisure di Mosca.

Molti produttori e esportatori italiani ritengono che nell'attuale situazione la migliore difesa dall'embargo e dalla volatilità del cambio di valute sarebbe la localizzazione della produzione sul territorio russo. Noi, ovviamente, accogliamo con favore tali progetti, considerando prioritari i settori di aeronautica, industria automobilistica, metallurgica, farmaceutica e alcuni altri.

I colleghi italiani sottolineano spesso il grande interesse reciproco verso la cultura dei due Paesi. Condivido questo punto di vista. Tra una settimana il Ministro della Cultura della Federazione Russa verrà in visita a Roma e ai primi di dicembre il Ministro Franceschini parteciperà al Forum culturale internazionale di San Pietroburgo.

Tutto sommato, sono convinto che in questa fase non semplice dello sviluppo dei rapporti tra Russia e Occidente sia fondamentale non oltrepassare il punto di non ritorno, non disperdere il grande potenziale di cooperazione che abbiamo accumulato nei precedenti decenni di collaborazione reciprocamente proficua. Parto dal presupposto che tutte le crisi politiche vengono prima o poi superate. Inevitabilmente, passerà anche la crisi ucraina. Bisogna adottare un approccio lungimirante.

E' comprensibile che, facendo parte della NATO e dell'Unione Europea, l'Italia si pronuncerà fedele alla solidarietà euro-atlantica e applichi coerentemente tutte le misure sanzionatorie. Vi assicuro che non ci facciamo illusioni.

*Sergey Razov*

Al tempo stesso osserviamo e apprezziamo debitamente altre cose. L'Italia sostiene sempre il mantenimento del dialogo politico con la Russia e la ricerca di soluzioni reciprocamente accettabili. Da Roma non si sentono appelli assurdi a isolare la Russia.

Per quanto concerne la crisi ucraina, il vostro Paese sostiene la piena realizzazione degli Accordi di Minsk, è contrario agli scenari militari e alle forniture degli armamenti offensivi a Kiev, non condivide i progetti del celere coinvolgimento dell'Ucraina nelle attività della NATO, ritiene necessario prendere in adeguata considerazione gli interessi della popolazione del Sud-Est ucraino e propone perfino i propri piani di organizzazione amministrativa e territoriale (intendo l'esperienza del Trentino - Alto Adige).

L'Italia, se capiamo bene, è contraria al fatto che la situazione in Ucraina, con tutta la sua importanza, possa tenere in ostaggio le relazioni tra Russia e Occidente, perché ci sono numerosi altri problemi internazionali che non possono essere risolti senza la Russia. Per l'Italia, che è un Paese del Mediterraneo, questi problemi sono la Siria, la Libia, la crisi migratoria ecc. A proposito, noi ci siamo sempre dichiarati favorevoli alla partecipazione dell'Italia alle trattative internazionali per la composizione della crisi siriana (il secondo incontro su queste problematiche si terrà a Vienna la prossima settimana).

Quanto al contesto più ampio dei rapporti tra Russia e Europa, vorrei fare alcune brevi osservazioni. Purtroppo, negli ultimi anni per diversi motivi abbiamo raggiunto il livello più basso di fiducia reciproca dai tempi della distensione in Europa. La sicurezza europea è pericolosamente degradata e questo processo non ha carattere immediato e non può essere ridotto solo agli avvenimenti in Ucraina. La crisi è la manifestazione delle contraddizioni che si sono accumulate negli anni e ha messo allo scoperto i difetti sistemici dell'architettura della sicurezza europea, la quale non è stata aggiornata in relazione alle possibilità che si sono presentate dopo la fine dello scontro ideologico. Sono state perse tante occasioni, come quelle offerte dall'Accordo di Partenariato e Cooperazione tra Russia e Unione Europea del 1994 e dall'Atto sulle relazioni tra Russia e Nato del 1997. Ricorderei anche la bozza dell'Accordo sulla sicurezza europea proposto dalla Russia nel 2008 e la nostra iniziativa del 2010 sulla creazione del Comitato Russia - UE per le questioni in materia di affari esteri e sicurezza. Non è stato realizzato il potenziale della piattaforma per la sicurezza cooperativa, approvata al Summit dell'OSCE di Istanbul nel 1999.

Al momento, si sta cercando di demonizzare la Russia in tutte le sfere, di circondarla con infrastrutture militari, si parla di nuovo dell'espansione della NATO senza prendere in considerazione il parere di Mosca.

Continuano a persistere evidenti doppi standard. Recentemente ho letto un interessante articolo, nel quale l'autore porge domande legittime: "Ma perché al Kosovo è permesso quello che non è permesso alla Crimea?", "Perché l'Unione Europea è una cosa giusta mentre invece l'integrazione euroasiatica vuol dire ricostituzione dell'impero e male indiscusso?", "Perché gli Stati Uniti possono vendere armi ad altri Paesi, ma quando le vende la Russia è una minaccia alla pace?", "Perché l'Occidente può sostenere i suoi in qualsiasi conflitto interno in Paesi terzi e la Russia invece non lo può fare?", "Perché un politico, un partito o un movimento filorusso vengono necessariamente finanziati dal Cremlino e quindi non si tratta della libertà o di valori, mentre quelli filo-europei sono invece considerati indipendenti e sinceri?", "Perché alcuni (intendo Maidan) hanno il diritto alla rivolta e altri invece (in Donbass) non ce l'hanno?", "Perché le sanzioni sono giuste e le contromisure, invece, scandalose?". Tutto ciò mi sembra abbastanza convincente e merita riflessione.

Noi siamo disponibili, come anche le autorità russe hanno più volte ribadito, a ripristinare una cooperazione reciprocamente proficua e costruttiva con l'Europa, ma solo in base a principi di parità, rispetto reciproco e vero partenariato. Per queste ragioni, auguro che tra i risultati di questo Convegno vi sia la definizione di nuove idee positive per realizzare questo nostro compito comune.

## L'INDIVISIBILITÀ DELLA SICUREZZA EUROPEA E IL NUOVO ORDINE INTERNAZIONALE

*AntonGiulio De Robertis \**

La formula dell'indivisibilità della sicurezza europea fu coniata nel primo dopoguerra in un momento in cui la politica della sicurezza collettiva riscuoteva un consenso indiscusso in Europa quale essenziale portato di quel nuovo ordine internazionale invocato da Woodrow Wilson nella sua allocuzione del gennaio del 1917<sup>1</sup>, nella quale suggeriva che tutte le nazioni abbandonassero la prassi delle alleanze “*entangling*”, le quali, coinvolgendole in competizioni di potere, le attiravano in una rete di intrighi e di rivalità egoistiche. Suggeriva piuttosto la creazione di un vasto concerto non “*entangling*”, in cui potessero unirsi tutti i paesi e impegnarsi ad agire nello stesso senso e con lo stesso scopo, individuando e perseguendo l'interesse comune piuttosto che il rispettivo ed esclusivo interesse nazionale.

Purtroppo, lo strumento messo a punto dal presidente Wilson per la realizzazione del suo progetto, la Società delle Nazioni, non riuscì ad impedire lo scoppio della seconda guerra mondiale. Tuttavia, durante il protrarsi della guerra, negli stessi Stati Uniti, che avevano bocciato la Lega, si sviluppava una sorta di ravvedimento rispetto a quel rifiuto e si prendeva in considerazione l'adozione di una politica di sicurezza collettiva<sup>2</sup>.

Il presidente Roosevelt e i suoi collaboratori, “*new dealers*”, si impegnavano quindi nell'elaborazione della struttura di un'organizzazione, in grado nelle loro intenzioni di evitare il ripetersi dei terribili eventi. Questo progetto sopravvisse al suo autore e nel mese successivo alla sua morte si riunì a San Francisco una conferenza di tutti i membri della coalizione antinazista, che diede vita ad un'organizzazione internazionale, che prese lo stesso nome della coalizione: Nazioni Unite. Ne veniva così approvato lo Statuto che poneva in essere un sistema di sicurezza collettiva, che voleva essere efficace attraverso il coinvolgimento nel processo decisionale di tutti i principali fattori di potenza del sistema internazionale di quel momento, inserendoli in modo permanente e con diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza, l'organo che avrebbe potuto decidere l'adozione di eventuali misure militari che si fossero rese necessarie contro un aggressore.

---

\* Professore di Storia dei trattati e politica internazionale presso l'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

<sup>1</sup> <http://www-personal.umd.umich.edu/~ppennock/doc-Wilsonpeace.htm>

<sup>2</sup> ANTONGIULIO de' ROBERTIS, *L'Amministrazione Roosevelt e la Sicurezza Collettiva 1942-1945*, San Pietroburgo, 2003, pp. 66-67.

## *L'indivisibilità della sicurezza europea e il nuovo ordine internazionale*

Anche questo secondo tentativo di creare un efficace sistema di sicurezza collettiva si rivelava inefficace per la frantumazione della coalizione bellica e la conseguente difficoltà di ottenere il compatto appoggio di tutti i maggiori fattori di potenza del sistema internazionale sulle ipotesi di intervento della Nazioni Unite nelle crisi che si andavano producendo.

Fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica - usciti dal conflitto come i due stati di gran lunga più potenti del sistema - aveva inizio quella che è stata chiamata la "guerra fredda". Un particolare tipo di confronto per la conquista dell' "anima dell' umanità", come ha sostenuto, con una felice intuizione, nel titolo del suo studio sulla guerra fredda, Melvin Leffler, un autorevole storico della Virginia University<sup>3</sup>.

Questo particolare confronto tra il sistema occidentale e quello sovietico si è concluso per effetto della stessa perdita di fiducia nel proprio sistema da parte degli inquilini del Cremlino. Non è un caso se in più di uno dei saggi storici sulla guerra fredda, nel capitolo sulla fine del conflitto, viene menzionato lo sfogo di Mikhail Gorbaciov con la moglie del marzo 1985, al ritorno a Mosca da una missione nel mondo occidentale: "non possiamo continuare a vivere in questo modo"<sup>4</sup>.

Tuttavia, pur nella radicale divergenza politica che opponeva le due alleanze nel secondo dopoguerra, l'approccio di fondo alla politica estera di ambedue manteneva l'ispirazione di fondo di origine wilsoniana del perseguimento dell'interesse comune piuttosto che del *private national interest*; in questo caso non di tutto il sistema internazionale, ma da parte di ognuna delle due del proprio sottosistema. Per gli uni era essenziale l'interesse, anzitutto alla sicurezza, dell'Occidente, per gli altri quello del mondo socialista, o meglio del c.d. socialismo reale. Con l'avvento di Gorbaciov e della "sua" perestroika, la dicotomia dei due sottosistemi tendeva a dissolversi anche grazie alle aperture di Reagan, che già nell'autunno dell'83, abbandonando la sua iniziale linea di confronto e ostilità verso il Kremlino, dichiarava pubblicamente che la guerra nucleare non poteva essere vinta da nessuno e quindi non doveva essere combattuta, mentre nel gennaio successivo - nel tradizionale discorso presidenziale sullo stato dell'Unione - proponeva l'avvio di un nuovo dialogo con l'Unione Sovietica<sup>5</sup>.

Ma era a Mosca che si producevano i cambiamenti più significativi, dove Gorbaciov avviava un processo di riforma, del partito e dello Stato, ambizioso nei suoi obiettivi, anche se per molti

---

<sup>3</sup> MELVIN LEFFLER, *For the Soul of Mankind*, New York, 2007.

<sup>4</sup> J.L. GADDIS, *The Cold War*, New York, 2005, pp. 195; TONY JUDT, *Postwar. A History of Europe since 1945*, London, 2005, p. 385; etc.

<sup>5</sup> <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=40205>.

versi inefficace a causa delle sue esitazioni rispetto alla piena eliminazione del sistema comunista, oltre che per il timore di essere messo in minoranza nel *Politburo* dai membri più conservatori<sup>6</sup>.

Ma era proprio quel processo di riforma che rendeva possibile una politica estera di apertura e dialogo con l'Occidente. Una politica che muoveva dalla dichiarata convinzione che la crescente interdipendenza tra tutti i membri del sistema internazionale rendeva necessario adottare un nuovo modo di pensare, *new thinking*, che muovesse dalla consapevolezza che le ragioni per la cooperazione prevalevano ormai su quelle del confronto anche tra URSS e Stati Uniti, tanto più che la prima si era mossa a condividere e sostenere “tutti i valori fondamentali della convivenza civile del genere umano”. Gorbaciov riusciva quindi a convincere Reagan che il suo paese non aveva alcuna intenzione aggressiva verso l'Occidente, nonostante l'atteggiamento di partenza del suo interlocutore, che aveva definito l'Unione Sovietica dei suoi predecessori come l'impero del male.

La comune sfiducia che animava i due leaders verso le armi nucleari li portava a intavolare un negoziato del tutto rivoluzionario rispetto alla tradizionale strategia occidentale. Nell'ottobre del 1986 si incontravano a Reykjavik e, nella comune convinzione che “una guerra nucleare non poteva essere vinta e, pertanto, non avrebbe dovuto mai essere combattuta”, definivano i termini di un accordo che prevedeva la totale eliminazione dei missili intercontinentali entro dieci anni. La condizione che però Gorbaciov poneva al perfezionamento dell'intesa era la rinuncia degli Stati Uniti alla sperimentazione e in prospettiva allo spiegamento dei sistemi della *Strategic Defense Initiative*. Il rifiuto di Reagan su questo punto portava le trattative ad un punto morto<sup>7</sup>, ma il solo fatto che esse avessero raggiunto un livello prossimo alla conclusione allarmava gli alleati occidentali degli Stati Uniti che vedevano in quelle aperture di Reagan una grave lesione alla sicurezza dell'Occidente<sup>8</sup>.

Anche se quell'accordo non si era perfezionato, il tipo di negoziati intavolati da Reagan aveva fatto di Gorbaciov un interlocutore assai credibile per l'amministrazione americana, ma il successore di Reagan, George H. Bush, non adottava nei confronti del leader sovietico lo stesso atteggiamento del suo predecessore. Infatti, durante la campagna per la sua elezione Bush aveva dovuto combattere l'ostilità dell'ala destra del partito repubblicano verso l' “atteggiamento troppo aperto di Reagan verso Gorbaciov e l'URSS”. Quindi, al fine di ottenere il sostegno di tutto il partito, in ogni caso essenziale per l'elezione, aveva dovuto dimostrare di essere più prudente

---

<sup>6</sup> ANATOLY CHERNYAEV, *My Six Years with Gorbaciov*, Pennsylvania 2000.

<sup>7</sup> <http://www.britannica.com/topic/Reykjavik-summit-of-1986>.

<sup>8</sup> GEORGE SHULTZ, *Turmoil & Triumph*, New York, <https://www.britannica.com/topic/Reykjavik-summit-of-1986>.

## *L'indivisibilità della sicurezza europea e il nuovo ordine internazionale*

rispetto a Reagan, se non sospettoso delle aperture di Gorbaciov. Decideva così di tenere il suo primo vertice con il leader sovietico solo alla fine del 1989, *annus terribilis*, a Malta, dopo la caduta del muro di Berlino e lo sfaldamento dei regimi comunisti nell'Europa centro-orientale.

L'incontro si teneva dopo il discorso storico fatto dal leader sovietico all'Assemblea dell'ONU alla fine dell'anno precedente, in cui aveva affermato l'intenzione e la necessità di rinunciare alla politica del confronto e dell'antagonismo in favore del dialogo e della cooperazione. Aggiungendo che se la formazione del periodo di pace avesse avuto luogo mentre continuavano ad esistere sistemi socio-economici e politici diversi e in competizione fra loro, il suo impegno nei rapporti internazionali e un principio fondamentale del *new thinking* sarebbero stati volti a far sì che questa competizione si sviluppasse nella forma di una concorrenza corretta, rispettosa della libertà di scelta e di un equilibrio di interessi coerente con quei valori universali comuni a tutta l'umanità da lui già ripetutamente invocati<sup>9</sup>.

Quindi, tutti gli eventi prodottisi nei mesi precedenti permettevano ai due leader di affermare che la guerra fredda era giunta al suo termine concludendo un'epoca ed inaugurandone una nuova caratterizzata dall'abbandono di tutti i tratti caratteristici della guerra fredda (come il ricorso alla forza, la corsa agli armamenti, la diffidenza, la lotta psicologica e ideologica, e così via). Convenivano che la politica dei loro paesi si sarebbe ispirata in futuro ai valori umani universali<sup>10</sup>.

Bush adottava poi la stessa terminologia di Gorbaciov quando il giorno successivo informava a Bruxelles, in sede NATO, tutti i *premiers* alleati circa i colloqui di Malta, affermando che la necessità di porre fine alla divisione dell'Europa era in accordo con “valori che ... [stavano] diventando ideali universali”. Aggiungeva poi che tutti i paesi si trovavano sulla “soglia di una nuova era in cui il partenariato transatlantico ... [poteva] creare l'architettura di una nuova Europa e un nuovo atlantismo; dove l'autodeterminazione e la libertà individuale avrebbero sostituito ovunque la coercizione e la tirannia, dove la libertà economica avrebbe sostituito ovunque il controllo economico e la stagnazione, e dove una pace duratura sarebbe stata garantita in tutto il mondo dal comune rispetto per i diritti dell'uomo”. Anche la pratica della “stretta protezione dei propri interessi [nazionali] ... avrebbe potuto essere alquanto pericolosa in un momento come quello in cui la politica europea era in una fase di intensa evoluzione”. Faceva poi riferimento indirettamente al concetto di Gorbaciov del *new thinking* quando, assicurando che gli Stati Uniti

---

<sup>9</sup> [http://astro.temple.edu/~rimmerma/gorbachev\\_speech\\_to\\_UN.htm](http://astro.temple.edu/~rimmerma/gorbachev_speech_to_UN.htm).

<sup>10</sup> *Soviet Transcript of the Malta Summit*, December 2-3, 1989, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%2010.pdf>; <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/>

“sarebbero rimasti impegnati sul futuro dell'Europa e sulla difesa comune”, aggiungeva che quei concetti non “non erano *old thinking*”, ma “*good thinking*”<sup>11</sup>.

Nei mesi successivi l'invito alla coerenza con il principio di autodeterminazione, espressamente evocato da Bush tra quelli del nuovo atlantismo, permetteva al cancelliere tedesco Kohl di spingere, con prudenza ma con fermezza, per l'inizio del processo che avrebbe portato alla riunificazione della Germania entro l'autunno dello stesso anno. Per ottenere un risultato di tale portata storica, Kohl riusciva ad aver ragione della resistenza della Francia e del Regno Unito grazie al pieno sostegno del presidente americano e all'accordo, in qualche misura necessitato, di Gorbaciov, vincolato dalle esigenze economiche del suo paese e anche dalle implicazioni della sua politica del *new thinking*.

Mentre era in corso questa grande trasformazione del sistema europeo, accompagnata dalla progressiva dissoluzione della rete sovietica di alleanze economiche e politiche nel continente, nel Golfo Persico si produceva un colpo improvviso al clima di collaborazione e di rispetto creatosi con la fine del guerra fredda e con il rimodellamento consensuale della carta dell'Europa. Il 2 agosto, le forze irachene iniziavano l'occupazione del Kuwait, subito dichiarato annesso all'Iraq da Bagdad.

Gli Stati Uniti reagivano prontamente, condannando l'aggressione e inviando un proprio contingente militare a guardia del confine dell'alleata Arabia Saudita per proteggerla dal pericolo di una ulteriore avanzata degli iracheni. Pur di fronte ad una crisi di quella dimensione, l'improvvisa comparsa di forze americane nel Golfo, una zona vicina ai confini sovietici e tradizionalmente di grande interesse per il Cremlino, produceva un forte disagio anche fra i fautori del *new thinking* a Mosca.

Bush, consapevole di tali malumori, decideva di avere un chiarimento immediato con Gorbaciov, scegliendo per l'incontro un paese neutrale, la Finlandia. I due leaders si incontravano a Helsinki il 7 settembre, circa un mese prima del completamento del processo di riunificazione della Germania. Come dichiarato dallo stesso Bush nelle sue memorie, Gorbaciov accettava di sostenere l'azione intrapresa dagli Stati Uniti contro l'Iraq perché necessaria ai fini della realizzazione di quel nuovo ordine internazionale, obiettivo di fondo di tutti i loro precedenti colloqui. Ma chiariva anche che il suo paese si era assunto pesanti oneri nel facilitare i cambiamenti, prodottisi e ancora in corso di perfezionamento in Europa orientale e in Germania, perché opporsi ad essi avrebbe significato agire secondo l'*old thinking*, e questo avrebbe distrutto la prospettiva della realizzazione del nuovo

---

<sup>11</sup> [file:///D:/BushGeorg 4 dec%2089 Remarks at the North Atlantic Treaty Organization Headquarters Brussels.html](file:///D:/BushGeorg%204%20dec%2089%20Remarks%20at%20the%20North%20Atlantic%20Treaty%20Organization%20Headquarters%20Brussels.html).

ordine internazionale, la cui creazione era il loro comune e fondamentale obiettivo<sup>12</sup>.

Questa conversazione di Bush e Gorbaciov è molto importante perché esplicita tutta la *ratio* del processo che ha portato alla fine della guerra fredda e alla cessazione dell' influenza sovietica in Europa centrale e orientale. La *ratio* è stata lo scambio, in un certo senso, delle posizioni sovietiche del passato con la modifica concordata delle regole del sistema internazionale futuro: l'instaurazione del nuovo ordine internazionale che avrebbe comportato la sostituzione dell'interesse comune, invocato da Wilson nel 1917, all'interesse nazionale individuale come la fondamentale priorità della politica estera e di sicurezza di tutti gli stati.

Al suo ritorno a Washington, l'11 settembre, Bush faceva un importante discorso al Congresso. Affermava che quello era "un momento unico e straordinario". La crisi nel Golfo Persico, pur nella sua gravità, offriva anche una rara opportunità di muoversi verso uno storico periodo di cooperazione. "Un nuovo mondo stava sforzandosi di nascere, un mondo molto diverso da quello che [avevano] conosciuto. Un mondo in cui lo stato di diritto [avrebbe] soppiantato la legge della giungla". Questa affermava essere stata "la visione [condivisa] con il Presidente Gorbaciov a Helsinki"<sup>13</sup>.

Subito dopo la riunificazione della Germania, nel novembre successivo, l'adozione della risoluzione 678 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU autorizzava l'intervento militare per la liberazione del Kuwait con l'assenso dell'Unione Sovietica, aprendo, a giudizio dello stretto consigliere di Bush, Brent Scowcroft, una nuova era, in cui sembrava raggiunta l'attuazione del programma del nuovo ordine internazionale e ponendosi come "uno spartiacque nella storia"<sup>14</sup>.

All'inizio del nuovo anno l'operazione *Desert Storm* liberava rapidamente il Kuwait dall'occupazione irachena e nel luglio successivo Bush firmava a Mosca il primo trattato START, portando a compimento il dialogo con l'URSS anche nel settore degli armamenti<sup>15</sup>.

Continuando la sua visita nell'Unione Sovietica, Bush si recava a Kiev, dove in coerenza con i principi del nuovo ordine concordati con Gorbaciov e cercando anche di sostenere la lotta di questi contro il secessionismo che si stava sviluppando tra le repubbliche dell'Unione, faceva un discorso

---

<sup>12</sup> GEORGE BUSH, BRENT SCOWCROFT, *A World Transformed*, New York, 1998, pp. 361-364. Estremamente significativo è anche il fatto che Bush chiariva a Gorbaciov, nella loro conversazione, che gli Stati Uniti intendevano agire in futuro trattando l'URSS *on absolute equal footing*. Un punto, questo dell'*equal footing* con le potenze occidentali, che è stata la costante aspirazione del Cremlino fin dai tempi degli Zar.

<sup>13</sup> <http://millercenter.org/president/bush/speeches/speech-3425>

<sup>14</sup> Ibidem, pp. 354-355.

<sup>15</sup> <http://www.nytimes.com/1991/08/01/world/summit-moscow-bush-gorbachev-sign-pact-curtail-nuclear-arsenals-join-call>

suggerendo l'autonomia per l'Ucraina, nonostante che le assemblee che si andavano tenendo in quei giorni nel paese si fossero espresse per l'indipendenza.

In questo modo ignorava la costante aspirazione dei tradizionali esperti di sicurezza degli Stati Uniti al ridimensionamento di qualsiasi potenza in condizione di contrapporsi al loro paese e veniva pesantemente attaccato dai media americani<sup>16</sup>.

Ma anche questo sostegno di parte americana si rivelava inefficace per Gorbaciov, anche a causa del fallito colpo di stato di agosto e per le dichiarazioni di indipendenza che seguirono da parte delle repubbliche costitutive dell'Unione.

Alla fine dell'anno, la dissoluzione dell'Unione Sovietica era un fatto compiuto e il nuovo leader della Federazione Russa, rimasta come la principale repubblica costituente dell'ex Unione Sovietica, era Boris Eltsin.

Il nuovo presidente russo adottava una politica di piena coerenza con i principi del nuovo ordine internazionale plasmato da Bush e Gorbaciov, ma il problema è che entrambi i due autori di questa politica erano venuti meno. Gorbaciov con la dissoluzione dell'URSS, Bush con la mancata rielezione.

Il nuovo presidente americano, il democratico Bill Clinton, non adottava il *concept* del nuovo ordine internazionale di Bush, piuttosto cercava di trovare un proprio originale slogan di grande efficacia, arrivando a lanciare un sorta di lotteria tra i suoi collaboratori, promettendo un premio a colui che sarebbe stato in grado di suggerire una formula altrettanto efficace del *containment* di Kennan, al punto che questa gara veniva definita *Kennan sweepstake*<sup>17</sup>. Come facilmente prevedibile, l'acutezza di Kennan si rivelava troppo difficile da emulare e alla fine il nuovo presidente sceglieva l'espressione *democratic enlargement*, prefigurando così in certo senso la scelta dell'allargamento della NATO<sup>18</sup>. Infatti, nel gennaio del '94<sup>19</sup>, nel corso di una visita a Praga, dichiarava pubblicamente la sua intenzione di ammettere nella NATO i paesi dell'Europa Centrale. Facendo ciò, ignorava le assicurazioni fornite a Gorbaciov dal suo predecessore nei negoziati preparatori dell'unificazione della Germania, quando il leader sovietico, nell'accettare che la NATO si espandesse ad Est anche nel territorio della riunificata parte orientale del paese, aveva

---

<sup>16</sup> *News Analysis: Bush's 'Chicken Kiev' Talk--an Ill-Fated, U.S. Policy: Ukraine: Efforts to keep the Soviet Union intact are recalled with bitterness by some in new nation*, [http://articles.latimes.com/1991-12-19/news/mn-1010\\_1\\_soviet-union](http://articles.latimes.com/1991-12-19/news/mn-1010_1_soviet-union).

<sup>17</sup> CHIH-HANN CHANG, *ETHICAL FOREIGN POLICY ? : US HUMANITARIAN INTERVENTIONS*, pp. 58, ASHGATE PUB., 2013.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> GALE A. MATTOX, *Enlarging NATO: The National Debates*, PG. 20, Lynne Rienner Publishers, 2001.

chiesto l'assicurazione che non vi sarebbero stati ulteriori spostamenti ad Est delle frontiere dell'Alleanza<sup>20</sup>.

Ma questo non è stato l'unico scostamento dalle intese raggiunte tra Bush e Gorbaciov a conclusione della guerra fredda. Un altro, forse ancora più importante, si produceva nel marzo 1994, quando, in seguito all'insuccesso di un'operazione di pace in Somalia, nell'opinione pubblica americana si diffondeva un'aspra critica verso la prassi di impegnare i propri soldati in aree remote, dove l'obiettivo delle *zero casualties*, cui essa rimaneva legata, era spesso irraggiungibile.

Al fine di avere la meglio su questi stati d'animo, Clinton emanava una direttiva presidenziale, la numero 25, in cui affermava che la sua amministrazione avrebbe continuato a svolgere le operazioni di mantenimento della pace anche in aree geografiche remote, tutte le volte che si fossero rese necessarie per la tutela dell'interesse nazionale del Paese<sup>21</sup>.

Fino a quel momento il concetto di interesse nazionale non era stato mai, o molto raramente, menzionato nelle dichiarazioni dei leader occidentali e chi scrive, pochi anni fa, in un convegno dell'Università Cattolica di Milano, osservava di avere l'impressione che i membri della NATO nelle loro scelte strategiche di fondo avessero sostituito la *raison d'état* con una sorta di *raison de bloc*. Ma l'esplicita menzione fattane dal presidente americano, nella sua direttiva 25, dava luogo ad una successione di dichiarazioni di leaders occidentali, in cui veniva menzionata la tutela dell'interesse nazionale come la *ratio* fondamentale delle loro scelte politiche, rendendo questo concetto come una sorta di *mantra* atto a giustificare tutte le politiche ispirate ad esso.

La contraddittorietà di fondo tra le politiche ispirate all'interesse nazionale e l'interesse comune posto fin dal 1917 alle radici del nuovo ordine internazionale e della politica di sicurezza collettiva è molto evidente. Quindi tutte le giustificazioni dei "pesi" addossatisi da Gorbaciov al fine di essere coerente con il suo *new thinking* e di non pregiudicare la prospettiva dell'instaurazione del nuovo ordine internazionale venivano meno. Unitamente venivano meno tutte le promesse e le speranze germinate durante il confronto che aveva portato alla fine della guerra fredda, in quegli anni definiti in modo molto efficace dal purtroppo scomparso Tony Judt come "gli anni mangiati

---

<sup>20</sup> Nella polemica che è seguita ai successivi allargamenti dell'Alleanza atlantica si è sostenuto che la richiesta di Gorbaciov non aveva ricevuto una risposta formalmente impegnativa da parte americana; ma anche se sul piano giuridico questa obiezione è certamente valida, rimane il fatto che lo spirito di quella conversazione era lo stesso dei colloqui di Helsinki del settembre del '90 e delle successive dichiarazioni di Bush al Congresso. In quello spirito, la richiesta di una garanzia scritta alle assicurazioni verbali sarebbe parsa un'ingiustificata manifestazione di sfiducia.

<sup>21</sup> <http://fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm>

*A. De Robertis*

dalla mangusta”, a causa dell’oblio che li ha avvolti<sup>22</sup>.

[\*torna all'indice\*](#)

---

<sup>22</sup> TIMOTHY SNYDER, TONY JUDT, *Thinking the Twentieth Century*, p. 391, Random House, 2013.

# LE GRANDI INFRASTRUTTURE EUROASIATICHE

*Marco Ricceri \**

## 1. *Premessa*

Tutta la grande area continentale euroasiatica, dall'Oceano Pacifico all'Oceano Atlantico, è attualmente interessata da due elementi di novità che si collegano strettamente tra loro. Essi sono, da un lato, la nascita di una nuova istituzione di riferimento che ha avviato un processo di integrazione organica per gran parte degli Stati dell'area, l'Unione Economica Euroasiatica (UEE), entrata in vigore nel gennaio 2016, e, dall'altro, l'avvio di progetti di grandi opere infrastrutturali, i famosi "corridoi", che dovrebbero attraversare tutta l'area continentale in esame. Una riflessione sul legame tra questi due elementi di novità può consentire di mettere in rilievo il grande valore economico di queste iniziative, ma anche le altrettanto grandi implicazioni politiche dell'affermarsi di nuove forme di collaborazione tra gli Stati e le comunità interessate, con riflessi sugli equilibri geo-economici e geo-politici a livello internazionale.

## 2. *Eurasia e Unione Economica Euroasiatica*

Il 4 ottobre 2011 il quotidiano russo *Izvestia* pubblicava, anche in lingua inglese, un articolo di Vladimir Putin intitolato *Il futuro in costruzione*, nel quale il premier russo dichiarava di voler portare gli Stati membri della Comunità degli Stati Indipendenti - CIS all'interno di una Unione Euroasiatica, definita come progetto di integrazione economica, anzitutto, ma anche politica e culturale. Il progetto euroasiatico fu poi presentato come una delle principali proposte del suo mandato nella campagna per le elezioni presidenziali del 2012. Un aspetto significativo dell'iniziativa, sottolineato dal premier russo, riguarda il fatto che la costruzione del progetto euroasiatico avrà come modello di riferimento - pur evitando di ripeterne gli errori - proprio l'Unione Europea e il suo processo di integrazione e allargamento effettuati in modo graduale, secondo i principi e il metodo funzionalista ispirati da Jean Monnet.

Così, come è avvenuto per l'UE, l'Unione Economica Euroasiatica è stata costruita in fasi successive che hanno visto, prima, la nascita di un'*Unione doganale - CU* (entrata in vigore il 1° luglio 2011); quindi, l'organizzazione dello *Spazio Economico Comune - CES* (entrato in vigore il 1° gennaio 2012); infine, l'istituzione dell'*Unione Economica Euroasiatica - UEE* (entrata in vigore

---

\* Segretario generale Eurispes – Istituto di Studi politici, economici e sociali, Roma.

## *Le grandi infrastrutture euroasiatiche*

nel gennaio 2016), insieme con il completamento dello spazio economico comune.

Resta aperta la prospettiva, che è ancora da definire riguardo alle condizioni ed ai tempi, della nascita di una vera e propria istituzione sovranazionale, *l'Unione Euroasiatica*, con l'integrazione volontaria, politica oltre che economica, di Stati sovrani indipendenti. Al momento, dunque, è nata un'istituzione che ha avviato l'organizzazione di "un mercato di 183 milioni di persone, che avrà un'unica legislazione e garantirà la libera circolazione di capitali, servizi e lavoratori".

Da rilevare che l'azione dell'Unione Economica Euroasiatica fa riferimento ad un comune *Codice Doganale* ed è supportata, come nella realtà UE, da istituzioni quali: una *Commissione Economica Euroasiatica*, composta dai vice-Presidenti del Consiglio dei Ministri degli Stati membri, con poteri decisionali sulle questioni macroeconomiche, sia generali che settoriali, alla quale sono stati affiancati un *Collegio* composto da delegati esperti dei ministeri competenti, una *Corte Euroasiatica* (dal 2012, con sede a Minsk) e una banca comune, la *Banca Euroasiatica di Sviluppo*. Nel caso la Commissione non riesca a raggiungere un accordo sulle misure da adottare, è previsto che la decisione finale sia demandata all'*Alto Consiglio Economico Euroasiatico*, composto dai Presidenti degli Stati partecipanti, che è tenuto a decidere all'unanimità.

Attualmente, dunque, gran parte dell'area territoriale euroasiatica fa riferimento ad una istituzione sovranazionale impegnata nell'organizzazione di uno spazio economico comune. Si tratta di un'iniziativa che nell'Occidente europeo è ancora poco conosciuta e che comunque fin dall'inizio è stata valutata in termini riduttivi come il frutto di un mai sopito tentativo della Russia di ricostituire una propria grande area di influenza nel continente, in altre parole come una riedizione dell'imperialismo sovietico; oppure, secondo le interpretazioni più pessimistiche, come un'iniziativa da temere perché non sarebbe altro che la proiezione della politica di potere di Putin e della Russia, la quale, da un lato, opera certamente in ambito economico, ma, dall'altro, opera anche con iniziative finalizzate ad intensificare la cooperazione politico-militare all'interno dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva.

Un altro motivo di preoccupazione, emerso nell'Occidente europeo, è legato al fatto che l'iniziativa euroasiatica, se avrà successo, potrà consentire agli Stati partecipanti di procedere nello sviluppo economico dei rispettivi sistemi con una autonomia maggiore di quella che si registra attualmente; in sostanza, essi potranno dipendere sempre meno dall'Occidente nella promozione soprattutto delle attività industriali e creare le condizioni per l'esercizio di una maggiore forza contrattuale, come soggetto economico, sulla scena internazionale.

Qualunque sia l'interpretazione occidentale accolta, è un dato di fatto che la costituzione dell'Unione euroasiatica ha fatto cadere ogni ipotesi o progetto di realizzazione di un'area di libero scambio, o di uno spazio economico comune, tra la Russia e la UE, ipotesi, quest'ultima, che è sempre stata particolarmente sostenuta dall'Italia, ma con debole volontà da parte della UE.

E', questo, un primo elemento di chiarificazione; ma l'Unione Economica Euroasiatica offre una risposta precisa anche su altre due questioni di fondo aperte nel dibattito internazionale: la governance dei processi di globalizzazione e i confini dell'Europa.

### *3. Unione Eurasiatica: due risposte importanti su globalizzazione e confini dell'Europa*

Tutto il mondo vive gli effetti della globalizzazione, che è un fenomeno ben diverso dall'internazionalizzazione, con cui si individuava soprattutto la dimensione internazionale degli scambi commerciali. La globalizzazione è un processo di ben più ampia portata, che investe gli assetti della società e la vita stessa degli individui e delle comunità. Al riguardo, la domanda che molti si pongono è la seguente: questo processo riflette un "ordine" o un "disordine" ?

Il fatto che anche nei vertici internazionali si parli continuamente della necessità di dare un ordine allo sviluppo - la questione di una *nuova governance* - significa che quello che stiamo vivendo è un periodo quantomeno di disordine. La globalizzazione, insomma, riflette un caos - un caos che può anche essere creativo, non solo distruttivo (peraltro, in questo processo è difficile prevedere e controllare le conseguenze di piani, programmi e azioni).

In tale processo, nel quale si modificano continuamente gli equilibri geo-politici e geo-economici esistenti e rispetto al quale si è alla ricerca di validi sistemi di governance, i promotori dell'Unione Eurasiatica portano un contributo di ricomposizione agendo per giunta in una realtà molto complessa, come quella che va dai confini dell'UE a quelli della Cina. Questo nuovo soggetto istituzionale riaggregante porta, cioè, un elemento positivo di chiarezza nella scena internazionale, un elemento utile, appunto, a migliorare la governance dei processi globali. E' però da chiedersi se questa Unione svolgerà una funzione di ponte o, invece, sarà un elemento che frapperà ostacoli tra le due realtà.

Un altro elemento di chiarificazione riguarda la questione secolare: quali sono i confini dell'Europa? Secolare perché è fin dai primi progetti di unificazione dell'Europa che questa domanda è stata posta senza trovare finora una risposta valida. Da sempre, infatti, si è posto il

problema di quali rapporti l'Europa dovesse costruire con la Russia; se la Russia fosse europea oppure no; se l'Europa dovesse essere concepita come una realtà continentale spinta fino al confine degli Urali, etc.

Su questo punto, alcuni richiami storici sono d'obbligo. Agli inizi del Seicento, il re francese *Enrico IV* inviò a tutti i regnanti d'Europa il *Grand Dessein* elaborato dal suo ministro *De Sully*, che è considerato tra i primi progetti organici di unificazione del continente europeo, vero modello di riferimento per i progetti che saranno elaborati nei secoli successivi, in particolare nel Settecento e nell'Ottocento. Secondo il re francese, per garantire una pace duratura del continente ed una valida difesa dai nemici esterni, gli Stati europei avrebbero dovuto unirsi in una *Confederazione* sotto la tutela di un *Consiglio d'Europa* composto dai rappresentanti di tutte le monarchie e repubbliche, avente come missione la *regolazione di tutte le questioni di interesse comune e di elaborare tutti i progetti concernenti l'insieme della Repubblica cristiana*. La Russia, questo il punto che interessa, veniva annoverata insieme ai Tartari tra i nemici dell'Europa e di conseguenza *non avrebbe potuto essere ammessa come membro della Comunità cristiana*<sup>1</sup>.

Di orientamento opposto, il progetto elaborato e diffuso nel 1693 dall'inglese *William Penn* (che in America aveva fondato lo Stato cristiano della Pennsylvania). Al fine di costruire *la pace presente e futura dell'Europa*, Penn propose l'organizzazione nel continente di una *Dieta Europea, Stati generali o Parlamento ... per stabilirvi regole di giustizia che i principi fossero obbligati ad osservare gli uni verso gli altri*, formata da un determinato numero di rappresentanti di tutti gli Stati europei, con sede e bilancio autonomi. *Se i Turchi e i Moscoviti avessero voluto entrare in questo progetto, come sarebbe giusto, avrebbero avuto dieci rappresentanti ciascuno*. In questo caso, dunque, la Russia era invitata a far parte della Dieta Europea<sup>2</sup>.

Analogo orientamento positivo lo si ritrova in un altro importante progetto di unificazione europea (fondata su un *trattato* e governata da un *Congresso perpetuo*) che fu elaborato nel 1713 dall'abate di *Saint Pierre* e discusso nei circoli illuministi di tutt'Europa, ottenendo unanimi consensi. Circa i rapporti esterni, l'Unione avrebbe dovuto stipulare con i sovrani maomettani

---

<sup>1</sup> CARL J. BURCKHARDT., *Vier Historische Betrachtungen*, Manesse Verlag, Zuerich, 1953.

<sup>2</sup> WILLIAM PENN, *Essay Towards the Present and Future Peace of Europe by the Establishment of an European Dyet, Parliament or Estates* (1693), The Ebor Press, New York, 1986.

trattati di garanzia reciproca per evitare le guerre. I rappresentanti della *Moscovia* avrebbero invece fatto parte del Congresso europeo<sup>3</sup>.

Per *Voltaire*, invece, il quale parlava apertamente di *Europa come patria comune*, di *repubblica europea*, la Russia era da escludere dall' *Europa cristiana*<sup>4</sup>.

Il richiamo a questi progetti ed a queste posizioni ambivalenti riguardo ai rapporti tra Europa e Russia potrebbe continuare a lungo. Il fatto è che questa ambivalenza si è mantenuta, improduttiva e talvolta anche controproducente, fino ai nostri giorni.

Ecco: una chiave di lettura adeguata circa l'importanza dell'iniziativa "Eurasia" sta proprio nel recupero di un criterio interpretativo di carattere storico. Infatti è in base ad esso che si arriva a comprendere bene la natura del seguente fatto: i promotori hanno avuto il coraggio di sciogliere finalmente l'elemento di ambiguità, perdurato nei secoli, circa i rapporti con l'Europa, e di optare per la costruzione di un soggetto istituzionale e politico, autonomo ed originale, attingendo al proprio patrimonio di valori, non solo rispondendo a semplici esigenze economiche. Quel mondo ha operato la sua scelta e ha disegnato i suoi confini; e per quanto siano importanti le ragioni economiche, la vera valenza di tale scelta sta nel suo contenuto politico. E' una operazione di distinzione e di chiarezza che investe soprattutto le relazioni con la UE; e come tale finirà per risultare un fatto positivo per tutti.

#### 4. I progetti dei grandi collegamenti infrastrutturali

L'auspicabile funzione di "ponte" che l'Unione Economica Euroasiatica può svolgere tra Oriente ed Occidente, come la possibilità di vivere un positivo protagonismo internazionale, trovano una conferma nel suo coinvolgimento in alcuni dei grandi progetti di collegamento infrastrutturale che si stanno avviando in tutta l'area continentale euroasiatica, con la partecipazione anche di Stati esterni all'Unione, in primo luogo la Cina.

Si tratta di progetti di grande rilevanza strategica per lo sviluppo economico mondiale, sia per il loro valore in sé, sia perché la loro realizzazione richiede indubbiamente un grande concorso di investimenti esteri dei principali operatori mondiali, pubblici e privati, sia, infine, per la filosofia che li ispira. Tali progetti, infatti, sono la testimonianza della volontà dei promotori di recuperare un impegno in via prioritaria nell'economia reale, fatta di piani di investimenti finalizzati alla realizzazione di grandi opere complesse, rispetto agli orientamenti che hanno prevalso negli ultimi

---

<sup>3</sup> CASTEL Irenée Castel, Abbé de Saint Pierre, *Mémoires pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, 1792, Fayard, Paris, 1986.

<sup>4</sup> FRANÇOIS MARIE VOLTAIRE AROUET, *Il Secolo di Luigi XIV (1738)*, Einaudi, Torino, 1951.

## *Le grandi infrastrutture euroasiatiche*

anni sulla scena internazionale a favore di profitti conseguibili tramite l'economia finanziaria; un tipo di impegno, va aggiunto, che porta i responsabili delle decisioni a dover programmare le iniziative nel medio e lungo periodo, secondo precise visioni di un nuovo e possibile sviluppo, piuttosto che ad agire nel breve termine, secondo utilità e/o necessità contingenti. Esaminiamo, in sintesi, i principali progetti in corso di elaborazione ed avvio.

### *4.1. Russia: il Progetto di corridoio euroasiatico "Razvitie"*

Il Progetto Razvitie (ovvero "sviluppo" in lingua russa) è una concreta manifestazione di una simile visione. Proposto dalla Federazione Russa ed inserito tra i progetti strategici nell'ultimo vertice dei BRICS (Ufa, luglio 2015), esso prevede un piano di grandi investimenti finalizzati alla realizzazione di un corridoio euro-asiatico che colleghi con moderne infrastrutture la costa russa del Pacifico (riferimento Vladivostok, dove nel 2015 è stata costituita una zona economica speciale) con i Paesi europei, fino all'Atlantico.

Il corridoio si presenta come una struttura complessa, multi-infrastrutturale, che dovrebbe attraversare tutta la Russia centrale, da est ad ovest; ma non si tratta di una nuova linea ferroviaria transiberiana. Infatti, esso va ben oltre la costruzione di nuovi trasporti ferroviari e autostradali, perché prevede anche la costruzione di collegamenti di servizio con pipeline per il gas, il petrolio, condotte per l'acqua, l'elettricità e le comunicazioni informatiche. Ancora: occorre sottolineare che questo mega progetto va ben oltre la realizzazione di corridoi di transito perché prevede anche l'avvio di piani di sviluppo locale che interessano una fascia di 200-300 km lungo l'intera linea, con la realizzazione di nuovi insediamenti urbani (nuove città), centri produttivi, parchi tecnologici. Un tale progetto dovrebbe creare almeno 10-15 tipologie di poli industriali basate su tecnologie completamente nuove.

Riguardo alla costruzione di nuove città un contributo importante è già venuto dal Giappone, che ha messo a disposizione il progetto di "città del futuro" elaborato dalla società Hitachi, e dalla Cina, che ha avviato una collaborazione a tre, con Russia e Giappone, per la costruzione di alcune nuove città nelle regioni centrali della Cina, promuovendo così una sperimentazione che potrebbe essere replicata sul territorio russo.

Il Progetto Razvitie coinvolge, dunque, direttamente la maggior parte degli Stati euroasiatici fino alla Cina ed oltre, per le opportunità di collegamenti e di investimenti che propone. Naturalmente, l'avvio di un simile progetto fornisce l'occasione - in particolare alla Federazione russa - non solo per accelerare il trasporto di beni e persone da est a ovest, ma anche per

promuovere uno sviluppo produttivo diffuso in territori che allo stato attuale sono scarsamente popolati: sarebbe, in pratica, l'attuazione concreta dell'idea di industrializzazione diffusa, uno degli aspetti centrali della politica economica russa.

L'11 marzo 2014 il Progetto Razvitie è stato esaminato e validato, sul piano scientifico, dall'Accademia delle Scienze di Russia e, dopo l'approvazione del Vertice dei BRICS 2015, è all'attenzione delle varie istituzioni dell'amministrazione statale, per gli atti conseguenti. E' chiaro che la realizzazione di un progetto di così grande portata, che può procedere anche per moduli specifici, richiede investimenti enormi e, di conseguenza, potrà essere effettuata soltanto con l'organizzazione di una strumentazione finanziaria adeguata e con il concorso dei maggiori operatori internazionali. L'auspicio è che l'Italia, dove si è costituito uno specifico "Comitato promotore del progetto Razvitie" a sostegno dell'iniziativa<sup>5</sup>, possa organizzare una adeguata partecipazione dei suoi operatori più qualificati, sia pubblici che privati.

#### *4.2. L'anello ferroviario del Mar del Giappone*

In parallelo con il progetto russo Razvitie, nella parte est dell'area euroasiatica, è stato avviato un altro grande progetto che prevede la costruzione di un anello di collegamento ferroviario attorno al Mar del Giappone. Questo collegamento parte da Vladivostok, risale lungo la costa a nord della Russia, per poi deviare ad est, scendere lungo la penisola di Sachalin, fino a raggiungere il Giappone attraverso l'isola di Hokkaidò, attraversarlo interamente da nord a sud, e procedere poi per la Corea del Sud fino in Cina. Anche in questo caso il collegamento ferroviario è accompagnato da altre strutture di servizio che riguardano, ad esempio, le reti per fibre ottiche, per la trasmissione di energia elettrica, etc.; una struttura, insomma, di servizio multiplo.

#### *4.3. Da Pechino a New York: il collegamento attraverso lo stretto di Bering*

La collaborazione russo - cinese - giapponese sui grandi corridoi (come, d'altro canto, l'esempio della realizzazione di alcuni grandi opere in Europa, dal Canale della Manica al Ponte tra Svezia e Danimarca) ha riportato in auge l'antico progetto dell'attraversamento dello Stretto di Bering<sup>6</sup> - la prima proposta di parte americana risale al 1849 -, per collegare con una ferrovia la Cina e la Russia

---

<sup>5</sup> Coordinatore prof. Paolo Raimondi, Roma (e-mail raimondipa@libero.it).

<sup>6</sup> Lo Stretto che separa la Russia, dalla parte dell'Asia, dagli Stati Uniti e dal resto dell'America del Nord, prende il nome da Vitus Bering (1681-1741), un esploratore danese al servizio dello Zar, che attraversò lo Stretto nel 1728.

### *Le grandi infrastrutture euroasiatiche*

con gli Stati Uniti. Si tratta, nella pratica, di coprire una distanza di 37 km che in realtà si riduce a 4 km per la presenza di due isole, la Grande Diomede (russa) e la Piccola Diomede (americana).

Con le moderne tecnologie e capacità, quella che un tempo poteva apparire come un'idea utopistica, risulta ora ipotesi concretamente realizzabile, come continuano ad affermare i rappresentanti americani e russi del consorzio *Interhemispheric Bering Strait Tunnel and Railroad Group*, *IBSTRG* costituito a questo scopo fin dal 1991.

A tal fine, sono in atto verifiche di fattibilità e il confronto verte tra l'attraversamento in superficie con un lungo ponte, che poggerebbe sulle due isole suddette che si trovano a circa metà dello Stretto - in questo caso però le condizioni climatiche esterne potrebbe condizionare fortemente l'utilizzo della struttura - oppure, in alternativa, con un canale sottomarino sul modello del tunnel sotto la Manica, soluzione per la quale esisterebbero condizioni favorevoli.

#### *4.4. Cina: La nuova via della seta, terrestre e marittima*

Presentato per la prima volta nel 2013, il progetto cinese “*One Belt, One Road*” (OBOR) è stato inserito nell'elenco dei progetti strategici dall'ultimo Vertice del coordinamento dei BRICS (Ufa, luglio 2015), come è avvenuto per il progetto russo Razvitie. Esso ha un duplice obiettivo: collegare la Cina con l'Europa attraverso l'Asia centrale ed occidentale e collegare la Cina a sud con i paesi del Sud est asiatico. Il Progetto, che è in fase di avanzata elaborazione, è articolato in due settori principali che riguardano i collegamenti terrestri e quelli marittimi.

Il progetto per i collegamenti terrestri, chiamato “*Silk Road Economic Belt*” è a sua volta articolato in sei sotto-progetti di corridoio, che prevedono la costruzione dei seguenti collegamenti: Cina-Mongolia-Russia; il nuovo ponte euroasiatico dalla Cina al Kazakhstan con diramazioni in Europa; tra Cina ed Asia occidentale; tra Cina, bacino dell'Indo e la penisola cinese; tra Cina e Pakistan, tra Cina-Bangladesh-India-Myanmar.

E' un mega progetto che ha già suscitato l'interesse dei governi dei paesi maggiormente industrializzati (Italia compresa) e degli operatori finanziari internazionali anche perché nel frattempo le autorità cinesi hanno provveduto alla costituzione di importanti strumenti finanziari di supporto, con il *Silk Road Fund* e l'*Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB* (ad esempio con il programma per la cooperazione economica regionale nell'Asia centrale (CAREC).

Il progetto ha lo scopo di potenziare i collegamenti e la collaborazione tra la Cina ed altri sistemi economici stranieri: a questo scopo è stata tra l'altro definita e siglata una “piattaforma di

collegamento” (*connectivity platform*) con la UE che consentirà di esaminare le possibili sinergie con il piano di investimenti del Presidente della Commissione, Junker. Da segnalare che nel giugno del 2015 l’Ungheria è stato il primo paese europeo a siglare un Accordo con la Cina finalizzato a promuovere iniziative commerciali comuni da assumere come possibile modello di riferimento (*flagship trade initiatives*).

In modo analogo al progetto russo Razvitie, anche la nuova via della seta proposta dalla Cina prevede il sostegno a iniziative di sviluppo locale con l’istituzione di zone economiche speciali e la costruzione di nuovi insediamenti urbani, parchi tecnologici, servizi sociali, strutture di servizio per facilitare l’accesso, la mobilità della manodopera e degli operatori, le migliori connessioni informatiche. Di particolare importanza sarà la cooperazione con l’Unione Economica Eurasiatica non solo per il raccordo delle iniziative progettuali in infrastrutture (una di queste riguarda, ad esempio, la possibile apertura di un canale tra il Mar Caspio e il Mar Nero), ma soprattutto per la semplificazione delle operazioni doganali, l’armonizzazione delle tariffe e degli standard tecnici dei beni e servizi commerciali; un genere di problemi che dovrà essere affrontato e risolto anche con gli stati coinvolti al di fuori dell’area dell’Unione.

L’altro grande progetto cinese che fa riferimento a One Belt One Road riguarda, come notato, i collegamenti marittimi. Esso ha preso il nome “*21st Century Maritime Silk Road*” e prevede la partecipazione della Cina al potenziamento dei sistemi portuali lungo la rotta che attraverso l’Oceano Indiano arriva al Canale di Suez. Anche in questo caso, le autorità cinesi prevedono la definizione di accordi specifici con gli stati interessati nonché piani di investimenti diretti per l’organizzazione, lungo la rotta, di distretti industriali, parchi industriali, zone doganali speciali.

Nel complesso, è stato calcolato che i progetti della nuova via della seta avviati dalla Cina finiranno per coinvolgere ben 60 stati esteri e che gli investimenti previsti ammonteranno a circa 21 trilioni di dollari (proiezioni al 2025) (così l’ambasciatore cinese Yang Yanyi, in una conferenza a Bruxelles nel maggio 2015).

Una riflessione da fare a margine di questo mega progetto, riguarda la competitività tra i due sistemi di trasporto, marittimo e ferroviario. Quale sarà nel prossimo futuro il mezzo più veloce, conveniente, utile ? In una conferenza svoltasi all’*International Institute for Applied Systems Analysis - IIASA* di Vienna il 15 settembre 2015, un autorevole esperto, il prof. Yury Shcherbanin dell’Accademia delle Scienze di Russia, non ha avuto dubbi nel sostenere che se guardiamo al trasporto puro e semplice delle merci, per molto tempo ancora la nave sarà più competitiva del treno. Con le nuove grandi navi portacontainer, ha sottolineato, si possono trasportare in un unico

### *Le grandi infrastrutture euroasiatiche*

viaggio container per 19200 TEU (unità di misura del volume delle merci) che equivalgono a 192 treni merci. Se si pensa che nel 2014 dalla Cina sono arrivati circa 500 treni in Europa e soltanto 100 sono andati nella direzione opposta, dall'Europa alla Cina, si comprende bene come il cargo sia ancora il mezzo più competitivo.

Per questa ragione, è stata la riflessione conclusiva degli esperti, il vero valore dei progetti relativi ai corridoi euroasiatici non sta tanto nella competizione treno-nave, ma piuttosto nella loro capacità di promuovere lungo il percorso delle valide iniziative di sviluppo locale, capaci di inserire realtà spesso marginali nei grandi processi della crescita globale.

E' proprio per questa prospettiva di ampio respiro e la consapevolezza che i progetti proposti ed avviati sono destinati non solo a produrre effetti economici, ma anche ad avere notevoli ripercussioni sociali, culturali e politiche, che le autorità cinesi hanno sottolineato con chiarezza che la loro proposta intende rappresentare un'occasione di rafforzamento della cooperazione internazionale e intende svilupparsi secondo i principi delle Nazioni Unite, in particolare i cinque principi della Coesistenza Pacifica.

#### *4.5. La nuova rotta polare*

Un'ultima considerazione riguarda la possibilità che i cambiamenti climatici rendano possibile l'utilizzo della rotta polare per il trasporto delle merci durante tutto l'anno solare. Ciò renderebbe possibile, ad esempio, trasportare le merci da Vladivostok a Rotterdam utilizzando per tutto l'anno la rotta del Polo Nord. Questa è ormai una prospettiva realistica; al riguardo, sono stati avviati studi congiunti e incontri, soprattutto tra russi e cinesi, per valutare le nuove opportunità. E poiché la città di Vladivostok - la quale, sia detto per inciso, è il più importante porto commerciale dell'Oceano Pacifico - sarebbe comunque il punto di riferimento anche di questa nuova rotta, nel 2015 le autorità russe hanno già preso la decisione di creare le migliori condizioni possibili a questo fine. Vladivostok è così diventata una zona economica speciale, sarà dotata di parchi tecnologici, avrà speciali regole doganali, ospiterà i Forum Economici. Insomma, è una città destinata, con il suo complesso sistema portuale, a diventare un riferimento strategico per il commercio mondiale, strategico nel vero senso del termine.

#### *5. Considerazioni conclusive*

La riorganizzazione territoriale dell'Eurasia sarà l'occasione per l'avvio di un nuovo approccio allo sviluppo economico, basato sul recupero del valore degli investimenti diretti

*M. Ricceri*

nell'economia reale rispetto all'economia finanziaria che ha dominato la scena mondiale in questi anni ? Se così fosse, saremmo davvero di fronte ad un cambiamento di scenario, con notevoli effetti culturali e politici. In ogni caso è certo che le iniziative e i progetti elaborati ed avviati nella realtà euroasiatica stanno aprendo le possibilità di rilanciare la cooperazione internazionale su basi più costruttive e positive.

[\*torna all'indice\*](#)

## LA CULTURA, “PONTE” NEI RAPPORTI TRA ITALIA E RUSSIA

Rita Giuliani \*

La storia russa e la storia italiana, intendendo la Russia e l'Italia in senso geografico e culturale ben prima che politico, sono intrecciate da mille fili. Nella complessità che ha contraddistinto i rapporti politici, diplomatici, economici e religiosi tra queste due terre nel corso di più di un millennio, la componente culturale ha giocato un ruolo di primo piano, assolutamente trasversale rispetto alle relazioni di altra natura, costante nel tempo e, soprattutto, fattore di reciproca conoscenza e di pace.

La cultura non si mangia, è stato affermato più volte in tempi recenti con una notevole dose di cinismo: è vero, ma altrettanto vero è che la cultura nutre lo spirito e avvicina popoli e società lontane. Questa non è un'affermazione-rifugio di umanisti lontani dalle logiche del mercato e delle relazioni internazionali, è una verità storica.

Pertanto ricorderò incontrovertibili episodi storici che avvalorano questa affermazione sul piano culturale. Darò, ovviamente, solo dei *flash*.

Tra Italia e Russia - mi si lasci passare l'anacronismo di tali denominazioni - le relazioni culturali si stabiliscono fin dagli albori della civiltà russa<sup>1</sup>. È il caso, esemplare, di Antònij Rìmljanin (Antonio Romano, ovvero Antonio il latino) santo della chiesa ortodossa, taumaturgo, nato a Roma nel 1067 da genitori ortodossi, fondatore di un monastero a Nòvgorod, il quale, secondo la leggenda, giunse miracolosamente a Nòvgorod via mare, trasportato da un masso (che tuttora si conserva nel monastero da lui fondato). Benché lo Scisma d'Oriente avesse già diviso le due Chiese, Antònij, latino di formazione, fu accolto con favore e si prodigò nella comunità ecclesiale di Nòvgorod, conquistandosi fama di santità in vita e onori degli altari *post mortem*<sup>2</sup>.

Le prime pietre del ponte ideale che collega Italia e Russia furono poste, fuor di metafora, dagli architetti italiani che edificarono alcuni edifici nel Cremlino di Mosca alla fine del XV secolo:

---

\* Professoressa di Lingua e Letteratura russa, Università “Sapienza” di Roma.

<sup>1</sup> La bibliografia sui rapporti culturali tra Russia e Italia è amplissima e in continuo arricchimento. Mi limiterò a indicare pochissimi titoli: per i rapporti letterari *tout court*, cf. C. G. DE MICHELIS, *Russia e Italia*, in *Storia della civiltà letteraria russa*, diretta da M. Colucci e R. Picchio, Torino, 1997, vol. II, pp. 689-709 (con bibliografia); per i rapporti culturali *lato sensu*, *I Russi e l'Italia*, a cura di V. Strada, Milano 1995, e le miscellanee intitolate *Rossija i Italija*, edite dall'Accademia russa delle Scienze (Moskva 1993-2000); per le traduzioni, *Italija kirillicej. Italia in cirillico*, in S. Pavan (ed.), Verona, 2013.

<sup>2</sup> Cf. D. LICHACHEV, *Le origini*, in *I Russi e l'Italia*, cit., p. 13.

la Cattedrale della Dormizione, eretta (o meglio, ricostruita) tra il 1475 e il 1479 da Aristotele Fioravanti e dalle sue maestranze italiane, il Palazzo delle Faccette (*Granovitaja Palata*), edificato dagli architetti Marco Ruffo e Pietro Antonio Solari (1487-1941), la cattedrale dell’Arcangelo Michele, costruita all’inizio del XVI secolo da Alvise Lamberti, come pure il Campanile di Ivan il Grande (1505), opera di un architetto italiano noto col soprannome di Bon Frjazin<sup>3</sup>. Possiamo dire, con buona approssimazione, che il Cremlino di Mosca porti l’etichetta “made in Italy”.

Numerosi furono poi gli architetti, pittori, scultori, mosaicisti, decoratori e i mastri italiani che contribuirono con la loro opera a fare di San Pietroburgo la meravigliosa città imperiale che tutti conosciamo. Molti di loro riposano nel cimitero più antico (*Lazarevskoe kladbiščje*) del Monastero Aleksandr Nevskij a San Pietroburgo: tra l’erba e la neve, vecchie lapidi annerite ne riportano i nomi, il più delle volte sconosciuti, in caratteri cirillici.

Altri artisti italiani, teatranti, nei primi decenni del Settecento portarono in Russia il repertorio italiano ed europeo: erano compagnie di “commedianti” che affrontavano con le famiglie, coi bambini, i disagi di interminabili viaggi su poveri mezzi di trasporto per esibirsi davanti all’aristocrazia russa, contribuendo a creare e a consolidare l’interesse e l’amore per una forma artistica che in Russia non aveva ancora luoghi pubblici deputati per la sua espressione<sup>4</sup>.

Lo stesso discorso vale anche per i musicisti.

Una frattura profonda tra la Russia e l’Europa, Italia compresa, si verificò all’epoca della guerra di Crimea (1853-1856), quando le potenze occidentali scesero in guerra al fianco dell’Impero Ottomano contro la Russia, col conseguente raffreddamento dei rapporti culturali: “Italia, hai mentito al mio cuore!”<sup>5</sup> esclamò, deluso, il poeta Afanàsij Fet (1820-1892) nella lirica *Italia* (*Italija*) del 1856-1857. Presto però gli intellettuali russi ripresero a cedere al fascino delle antiche

---

<sup>3</sup> Sugli architetti, pittori, scultori, decoratori attivi in Russia tra il XV e il XIX secolo si veda la monumentale opera di Ettore Lo Gatto, risalente agli anni Trenta, amorevolmente curata dalla figlia Anna e integrata da un volume che all’epoca era rimasto inedito: E. LO GATTO, *Gli artisti italiani in Russia*, a cura di A. Lo Gatto, 4 voll., Milano, 1990-1994. Per il XX secolo, cf. F. ROSSI, *Dal primo Novecento agli anni trenta: la cultura italiana e l’architettura in Russia e nell’URSS*, in *Mille anni di architettura italiana in Russia*, a cura di D. Švidkovskij con M. Belgioioso e S. Zanardi Landi, Torino, 2011, pp. 297-328.

<sup>4</sup> Cf. L. M. STARIKOVA, *Novye dokumenty o dejatel’nosti ital’janskoj truppy v Rossii v 30-e gody XVIII veka v russskom ljubitel’skom teatre ètogo vremeni*, in *Pamjatniki kul’tury. Novye otkrytija. Pis’mennost’. Iskusstvo. Archèologija. Èžegodnik 1988*, Moskva 1989, pp. 67-95; EADEM, *U istokov russsko-ital’janskich teatral’nych svjazej*, in *Uomini, opere e idee tra Occidente europeo e mondi slavo. Scritti offerti a Marialuisa Ferrazzi*, a cura A. Mingati, D. Cavaion, C. Criveller, Trento, 2011, pp. 565-579.

<sup>5</sup> A. A. FET, *Stichotvorenija i poèmy*, vstupid. stat’ja, sostavl. i primeč. B. Ja. Buchštaba, Leningrad 1986 (III ed.), p. 74. Trad. mia (R.G.).

rovine, delle bellezze naturali, dei capolavori del Rinascimento, mitigando, di lì a breve, l'atteggiamento ostile. Il poeta Konstantin Slučèvskij (1837-1904), allora ventenne, nel 1859 scrisse nella lirica *Monte Pincio*:

«O Roma cara! Non osando amarti,  
sarei pur pronto a dimenticare  
il supplizio dei fratelli al Colosseo,  
la schiavitù di venti lunghi secoli...»<sup>6</sup>.

La profonda frattura creata dalla guerra di Crimea - guerra di proporzioni moderne quanto a uomini, mezzi e tecnologia impiegati, a numero di morti in combattimento - nell'opinione pubblica si rimarginò grazie, per buona parte, al contatto degli intellettuali russi con la realtà italiana.

Pavel Muràtov (1881-1950), storico dell'arte e scrittore, grande divulgatore della cultura italiana, entusiastico amante del nostro paese (solo a Venezia fu almeno sedici volte), nel 1910, nella prefazione al celebre libro *Immagini d'Italia (Obrazy Italii, 1911-1912)* - forse l'opera più alta che la cultura russa ha dedicato al nostro Paese - fece un'affermazione dai toni profetici: "L'Italia non uscirà mai più dal campo visivo della vita spirituale russa"<sup>7</sup>.

Di lì a qualche anno scoppiò la rivoluzione d'Ottobre, e, con essa, la Russia si ritrovò rinchiusa nel recinto sovietico, ma anche allora la cultura costituì un ponte, una scala per superare questo recinto.

Penso al circolo degli italo-fili dello "Studio italiano" di Mosca, che si riunivano tra le angustie del "comunismo di guerra" per leggere testi sull'Italia. Alle loro riunioni partecipò anche il poeta Aleksandr Blok.

Penso a una figura come Ettore Lo Gatto (1890-1983) - il grande pioniere della conoscenza del mondo slavo, e russo in particolare, in Italia - che nel 1923, in qualità di Segretario dell'Istituto per l'Europa Orientale, invitò un gruppo di intellettuali russi fuoriusciti o espulsi dall'Unione Sovietica a tenere delle lezioni a Roma. Un modo per aiutarli concretamente e per tessere profonde relazioni, anche umane, col mondo russo. Il gruppo era formato da personalità di fama internazionale, come i filosofi Nikolaj Berdjàev, Semën Frank, Boris Vyšeslávcev, Michail

---

<sup>6</sup> K. K. SLUČEVSKIJ, *Monte Pincio*, in *Il gladiatore e la rusalka. Roma nella poesia russa dell'800. Antologia con testo russo a fronte*, progetto di R. Giuliani, a cura di R. Giuliani e P. Buoncristiano, Roma, 2015, p. 261. Trad. di P. Buoncristiano.

<sup>7</sup> P. P. MURATOV, *Predislovie k pervomu izdaniju*, in IDEM, *Obrazy Italii v 2 tomach*, red., komm. i posleslov. V. N. Graščenkova, Moskva 1993, vol. I, p. 13. Trad. mia (R.G).

Novikòv, ex rettore dell'università di Mosca, il pubblicista Michail Osorgìn, il già ricordato Pàvel Muràtov, il sociologo Aleksàndr Čupròv e altri ancora.

Lo Gatto fu indifferentemente amico e sodale di scrittori e studiosi sia russi sovietici sia russi emigrati<sup>8</sup>. La sua opera di divulgazione e di ricerca costituì davvero un “ponte” tra Russia e Italia che travalicò fascismo, regime sovietico, emigrazione russa, guerra fredda, cortina di ferro.

Alla metà degli anni Sessanta, proprio a Lo Gatto, che già nel 1930 aveva pubblicato in Italia una parte del romanzo *La guardia bianca (Belaja gvardija)* di Michail Bulgàkov, l'Unione degli Scrittori Sovietici affidò il manoscritto della parte ancora inedita dell'opera: il testo integrale russo e la sua traduzione italiana uscirono pressoché contemporaneamente: in Unione Sovietica nel 1966 e in Italia nel 1967. Lo Gatto lo aveva tradotto a tamburo battente<sup>9</sup>.

Penso agli slavisti italiani che hanno scritto sulla letteratura russa, contribuendo a diffonderne sempre più la conoscenza, negli anni del regime sovietico e della guerra fredda, mantenendo rigidamente separate le personali convinzioni politiche, il proprio orientamento ideologico e lo studio appassionato delle lettere russe, sia d'epoca classica sia d'epoca contemporanea, fiorite tanto in territorio russo-sovietico quanto nei centri dell'emigrazione, e a promuoverle nel loro insieme.

Penso all'impegno di tante case editrici e di compagnie teatrali che negli anni Sessanta e Settanta, ad onta della cortina di ferro e dei duelli a distanza tra NATO e Patto di Varsavia erano dominate dal comune desiderio di far conoscere al pubblico italiano la produzione letteraria, teatrale, cinematografica russa del presente e del passato.

Ricordo, nei primi anni Ottanta, un'edizione sovietica del *Decamerone*, tirata in mezzo milione di copie, quante, credo, Boccaccio non ha mai conosciuto in Italia nel corso della sua secolare vicenda editoriale, a testimonianza di un interesse da parte del pubblico russo inaudito, commovente.

Anche la sede che ospita questo convegno, il CNR, ha avuto un'importante funzione di “ponte” tra Italia e Russia. Infatti, dal 1981, in piena epoca di “stagnazione” brežneviana, ogni anno, in occasione del Natale di Roma, organizza il seminario internazionale di studi storici “Da

---

<sup>8</sup> Cf. E. LO GATTO, *I miei incontri con la Russia*, Milano, 1976. Sulla figura di Lo Gatto, cf. A. D'AMELIA, *Un maestro della slavistica italiana: Ettore Lo Gatto*, “Europa Orientalis”, vol. 6 (1987), pp. 329-382.

<sup>9</sup> Cf. E. LO GATTO; *I miei incontri con la Russia*, cit., p. 106.

Roma alla Terza Roma”<sup>10</sup> in collaborazione col Comune di Roma e l’Università “Sapienza”, nel quadro dell’accordo con l’Accademia delle Scienze di Russia.

Ad onta della notorietà del calembour “traduttore-traditore”, preferisco ricordare l’etimologia della parola traduttore, dal latino *trans-duco*, conduco attraverso, attraverso le asperità della politica, dell’economia, delle barriere confessionali, io, traduttore, passo attraverso tutto questo e con me passa l’intera schiera di coloro che mi leggono.

Siccome la storia si ripete, anche se raramente le consentiamo di essere *magistra vitae*, pure in questo momento storico, inquieto non più degli altri che lo hanno preceduto, noi poveri umanisti che non produciamo beni di consumo, sappiamo che le vicende politiche e i rapporti economici e commerciali lambiscono, ma non interrompono, lo scambio culturale tra Russia e Italia consolidato da secoli e dai secoli. Una prova tangibile, nel mio campo, è il numero crescente di studenti che all’università si avvicinano allo studio del russo, mossi da una curiosità che non conosce barriere ideologiche, commerciali, dictat politici.

“Se voi sapeste con quale gioia ho abbandonato la Svizzera e sono volato dal mio tesoro, dalla mia bella Italia. Essa è mia! Nessuno al mondo me la toglierà! Io sono nato qui”<sup>11</sup>, scriveva Gogol’ da Roma nell’ottobre 1837 all’amico scrittore Vasilij Žukòvskij. A distanza di quasi duecento anni il mito dell’Italia nell’opinione pubblica russa è ancora vivo e non conosce tramonto, ad onta non solo degli embarghi commerciali, ma anche degli scandali che funestano la vita civile italiana, della speculazione edilizia che ha deturpato il paesaggio, ad onta, talvolta, del degrado che affligge il Bel Paese. Perfino la sporcizia di Roma, che tanto ci avvilita ai nostri giorni, ha trovato estimatori negli intellettuali russi, che ne hanno scritto con simpatia e addirittura con ammirazione: da Gogol’ al poeta Apollòn Màjkov (“con la sua grandezza e il pittoresco lerciume mi piace proprio Roma!”<sup>12</sup>, *A Ja. P. Polonskij*, 1857), per arrivare, ai nostri giorni, fino al Premio Nobel per la letteratura Iòsif Bròdskij, che l’11 agosto 1972 scriveva da Ann Arbor all’amico Gianni Buttafava in una lettera tuttora inedita: “[...] non voglio adattarmi a questi assurdi spazi con questa assurda

---

<sup>10</sup> Nel 2015 si è svolta la XXXV edizione del Seminario; cf. <http://www.cnr.it/eventi/index/evento/id/14009>.

<sup>11</sup> N. V. GOGOL’, *Polnoe sobranie sočinenij v 14 tomach*, Moskva-Leningrad 1952, vol. XI, p. 111. Trad. mia (R. G.)

<sup>12</sup> A. N. MAJKOV, *A Ja. P. Polonskij*, in *Il gladiatore e la rusalka*, cit., p. 307. Trad. di P. Buoncristiano.

velocità. Ho voglia di Europa, di quella sporcizia europea che testimonia uno spessore culturale. Non voglio dire ‘Hi !’ e ‘Nice to meet you’<sup>13</sup>.

Non accennerò che di sfuggita all’argomento che più mi è caro e vicino, ovvero all’importanza che nella cultura italiana ha avuto ed ha la letteratura russa. Intere generazioni di italiani si sono formate sulle pagine di Dostoevskij, Gogol’ e Tolstoj, solo per ricordare i grandi classici. Il grande critico Natalino Sapegno, scantonando dal campo dell’italianistica, nella trasmissione RAI *Una sera, un libro*, rilasciò una dotta e illuminante intervista su *Anna Karenina* e sulla genialità assoluta del suo creatore, affermando con passione ed entusiasmo che nel romanzo ci sono pagine, tra cui quelle del suicidio di Anna, che sono da annoverare “tra le più grandi della letteratura di tutto il mondo”<sup>14</sup>.

Quanti di noi qui presenti possono dire di non avere avuto Dostoevskij o Tolstoj tra gli autori prediletti della giovinezza? Tra i pilastri della nostra formazione umana e intellettuale?

Pilastri di un “ponte” lungo mille anni e che, proprio per questo, non conosce smottamenti, cedimenti, crepe ed è affollatissimo nei due sensi di marcia. Mille anni di storia ci fanno pensare che continuerà ad rimanere saldo e ad essere intensamente trafficato.

Praticamente, antisismico.

*torna all'indice*

---

<sup>13</sup> Cit. in: R. GIULIANI, *Iosif A. Brodskij*, in A. KARA-MURZA, *Roma russa*, Roma 2005, pp. 235-237. Trad. dal russo di S. De Vidovich. La lettera, il cui testo integrale è tuttora inedito, è in possesso della Prof.ssa Silvana De Vidovich.

<sup>14</sup> La puntata della trasmissione è disponibile on-line, al link (consultato il 9.II.2016) <http://www.letteratura.rai.it/articoli/lamore-tragico-di-anna-karenina/1029/default.aspx> .

## LA CRISI UCRAINA

*Gianfranco Tamburelli \**

1. Un'analisi 'tecnica' della *Crisi Ucraina* difficilmente potrebbe pervenire a individuarne le cause e a comprenderne gli sviluppi se limitata agli aspetti giuridici e politici; per comprendere le ragioni profonde e l'intensità della crisi in atto occorre tener conto di una pluralità di altri aspetti - economici, sociali, culturali -, nonché di una dimensione in un certo senso 'spirituale', individuale e collettiva, degli eventi di Maidan.

Prima di procedere ad una disamina di alcuni di tali aspetti, e di delimitare il campo di indagine, è bene precisare cosa qui si intende per "crisi ucraina", considerato che una parte dell'intelligenza del Paese considera l'uso di tale espressione come frutto di una campagna russa di disinformazione: l'Ucraina non sarebbe un Paese in crisi, ma un Paese in guerra (sebbene non dichiarata) con la Russia. Nell'analisi che proponiamo, con l'espressione "crisi ucraina" non si intende far riferimento alle tensioni e ai conflitti relativi allo status della Crimea o delle Regioni di Donetsk e Lugansk, il cui rilievo è peraltro indubbio, ma piuttosto rappresentare la complessità della situazione e l'acuirsi delle difficoltà politiche, economiche e sociali del Paese determinate dal verificarsi di eventi eccezionali e di cambiamenti radicali nell'indirizzo politico.

Esulano poi dai limiti di questa essenziale ricostruzione critica degli eventi tematiche quali (a) l'evoluzione storica dei rapporti tra Ucraina e Russia, (b) le profonde differenze culturali, etniche, linguistiche e politiche tra le varie regioni del Paese, (c) le fondamenta del nazionalismo ucraino, (d) il mutamento degli scenari geopolitici globali a seguito della caduta del Muro di Berlino; tutte tematiche la cui conoscenza pur costituisce imprescindibile presupposto ai fini dell'analisi di quanto accaduto negli ultimi anni e della rilevanza internazionale, a livello regionale e globale, delle vicende del Paese.

Si porrà invece particolare attenzione alle relazioni sviluppatesi negli ultimi 25 anni tra Unione Europea e Ucraina, tema che richiede approfondita riflessione anche in ragione dell'esigenza di porre in essere nuove forme di dialogo e di cooperazione e individuare nuovi percorsi politici, diplomatici e culturali che assicurino pace e stabilità nella regione.

---

\* Gianfranco Tamburelli è un Ricercatore dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI, Roma) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR). Da due anni impegnato in ricerche sui rapporti tra Italia, UE, Paesi dell'Est Europa e Russia, nel 2015 ha tenuto un Corso breve, opzionale, su: *EU Foreign Relations. Eastern Partnership and the New Association Agreements* presso l'Università Nazionale 'Taras Shevchenko' di Kiev.

2. Ciò premesso, è anzitutto da rilevare che i differenti orientamenti degli Stati Membri e le incertezze dell'UE nel mantenere una linea condivisa sugli eventi ucraini non nascono con la crisi, ma hanno radici lontane. Al riguardo, può esser utile richiamare la distinzione proposta nel 2007 da alcuni analisti tra cinque gruppi di Stati Membri: quelli (come Cipro e Grecia) con stretti legami con la Russia, disposti anche a porre il veto su eventuali posizioni comuni dell'UE lesive degli interessi russi; quelli - come la Francia, l'Italia, la Germania e la Spagna - *partner strategici* della Russia, in grado talvolta di influenzare favorevolmente lo sviluppo di politiche comuni dell'UE nei suoi confronti; quelli propensi ad attribuire maggior peso agli interessi commerciali nazionali che a obiettivi politici; quelli che, pur ponendo in primo piano gli interessi economici, sono spesso apparsi inclini a prendere posizione contro il comportamento russo sui diritti umani (*frosty pragmatists*); quelli, infine, come Lituania e Polonia, con rapporti apertamente ostili con Mosca e disposti a usare il veto per bloccare i negoziati dell'UE con la Russia (*new cold warriors*)<sup>1</sup>.

E' una distinzione che andrebbe certo aggiornata - tenendo conto, oltre che dei cambiamenti nella politica estera di alcuni Stati, della scarsa incisività sui processi decisionali dell'UE dei Paesi con più stretti legami con la Russia e del ravvicinarsi delle posizioni di *frosty pragmatists* e *new cold warriors* -, ma che mette in luce come le difficoltà attuali dell'UE traggano origine dalla persistente presenza al suo interno di interessi e visioni politiche differenti.

Ad ogni modo, il 16 giugno 1994 l'UE stipulò con l'Ucraina - come con la Georgia e la Moldavia, altri Stati dell'ex Unione Sovietica - un *Accordo di Partenariato e Cooperazione*, entrato in vigore il 1° marzo 1998, i cui principali obiettivi erano: fornire un contesto appropriato per il dialogo tra le Parti, tale da consentire l'instaurarsi di strette relazioni politiche; promuovere il commercio, gli investimenti e relazioni economiche armoniose ai fini di uno sviluppo sostenibile; sostenere gli sforzi dell'Ucraina per consolidare la democrazia e portare a termine il passaggio all'economia di mercato (Articolo 1).

Nel 2003, l'Ucraina diviene - con Georgia e Moldavia - uno dei Paesi europei non Membri a cui si rivolge la Politica Europea di Vicinato (ENP - *European Neighbourhood Policy*)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> V. MARK LEONARD, NICU POPESCU, *A Power Audit of EU-Russia Relations*, European Council Foreign Relations Policy Paper, 2007.

<sup>2</sup> Cf. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, Brussels, 11.3.2003, e Comunicazione della Commissione, *Politica europea di prossimità. Documento di Strategia*, COM (2004) 373 definitivo, Bruxelles, 12.5.2004.

3. Nel 2004, con l'ampliamento a diversi Paesi del Centro e dell'Est Europa, l'UE si aprì a un profondo processo di cambiamento e quando, nel 2008-09, lanciò il Partenariato Orientale (EaP - *Eastern Partnership*) - che riguarda sei Paesi dell'ex Unione Sovietica: Armenia, Bielorussia, Azerbaijan, Georgia, Moldavia e Ucraina<sup>3</sup> - forse non tutti i leader politici e la burocrazia di Bruxelles percepivano appieno le implicazioni politiche ed economiche di tale scelta.

La Eastern Partnership non era in realtà ispirata da una condivisa visione delle prospettive delle relazioni con i Paesi interessati e con la Russia, né da una comune valutazione del potenziale impatto di tale politica sui rapporti tra NATO e Russia, conseguente al rafforzamento dell'aspirazione di tali Paesi all'integrazione nel sistema NATO.

Una chiara valutazione di tali questioni, che sarebbe stata opportuna già negli anni '90, in seguito alla caduta del Muro di Berlino e all'affacciarsi sulla scena europea degli Stati di nuova indipendenza (NIS - *New Independent States*), aveva acquisito evidente rilevanza nel 2004 proprio in relazione all'ampliamento a Est, ma - nonostante le forti aspettative che la nuova dimensione e le nuove politiche dell'Unione suscitavano - rimaneva indefinita anche negli anni successivi all'avvio della Eastern Partnership.

D'altra parte, la Russia considerò la Eastern Partnership come un tentativo dell'UE di espandere la propria sfera di influenza economica e politica e reagì manifestando i suoi timori e la sua ostilità rispetto a ipotesi di adesione alla NATO dei Paesi interessati. Questo era chiaro alle diplomazie e ai leader politici europei, che pure non sono stati in grado o non hanno voluto accompagnare il processo di rafforzamento delle relazioni con i Paesi dell'ex Unione Sovietica con un aggiornamento e una rimodulazione delle relazioni con la Russia che stemperasse diffidenze e ostilità.

I negoziati per la definizione di nuovi accordi, più consoni dell'Accordo di Partenariato e Cooperazione del 1991 all'evolvere delle effettive relazioni tra UE e Russia, avviati nel 2008, sono rimasti in *stand by* per anni, ben prima del verificarsi degli eventi di Maidan<sup>4</sup>. A ciò hanno indubbiamente contribuito i conflitti esplosi in Georgia nel 2004 e nel 2008 concernenti l'Abbazia e

---

<sup>3</sup> Cf. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Eastern Partnership*, COM (2008) 823 final, Brussels, 3.12.2008. Il 'Partenariato Orientale' si basa sull'impegno a rispettare i principi del diritto internazionale e alcuni valori fondamentali: la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e le libertà fondamentali. Esso comprende anche il supporto per l'economia di mercato, lo sviluppo sostenibile e il buon governo.

<sup>4</sup> Nel 2003, UE e Russia hanno comunque concordato di rafforzare la loro cooperazione con la creazione a lungo termine di quattro "spazi comuni": economico, che comprende anche l'ambiente; libertà, sicurezza e giustizia; sicurezza esterna, compresa la gestione delle crisi e la non proliferazione; ricerca e

l'Ossezia del Sud, che hanno portato alla dichiarazione d'indipendenza delle due regioni e che tuttora costituiscono un problema insoluto (c.d. frozen conflicts) che grava sulle prospettive di pace e stabilità della regione<sup>5</sup>.

4. Svolte queste essenziali considerazioni sui rapporti tra UE, Paesi dell'Est e Russia, possiamo formulare alcune osservazioni sull'evolvere del sistema politico - istituzionale ucraino. Come è noto, l'Ucraina, nella sua attuale configurazione, nasce nel 1991, con l'adozione della Dichiarazione d'indipendenza e di una nuova Costituzione.

Da allora, forze politiche di governo e politica estera del Paese hanno sempre oscillato tra rafforzamento dei rapporti con l'UE e l'Occidente e mantenimento dei fortissimi legami con la Russia - vuoi per ragioni economico / commerciali, in particolare per quanto concerne sicurezza e costo dell'approvvigionamento energetico, vuoi per la tradizionale contiguità degli apparati burocratico / amministrativi.

Il confronto tra i due orientamenti è stato anche - almeno in parte – confronto tra le diverse aree territoriali del Paese, caratterizzate, come rilevato, da forti differenze quanto a origine etnica, lingua, legami storici, orientamenti politici delle popolazioni residenti (dall'oblast di Leopoli, a quelle di Donetsk e Lugansk, a Kiev, alla Repubblica autonoma di Crimea, etc.).

Tale confronto tra una politica estera filo-occidentale e una politica estera ancorata al tradizionale partner russo (tratto comune delle oscillazioni degli equilibri politici anche in Georgia e Moldavia) si manifestò in modo dirompente in occasione delle elezioni presidenziali del 2004, che videro per la prima volta scendere in piazza il popolo ucraino e il pacifico esplodere della Rivoluzione Arancione (preceduta, nel 2003, dalla Rivoluzione Rosa in Georgia). L'atmosfera di quella rivoluzione e le attese da essa create svanirono in realtà in breve tempo e il ristabilimento di equilibri politico-istituzionali più consolidati trovò espressione nel 2010 con l'elezione a Presidente di Victor Yanukovich.

---

istruzione, v. P. A. KALINICHENKO, *The Development of Legal Framework for Russia - EU Relations. 2010 Results*, in *Baltic Region*, 2011, pp. 27-33.

<sup>5</sup> Sui "frozen conflicts" nelle repubbliche post-sovietiche, vedi JAAP ORA, *Frozen Conflicts and the EU - A Search for a Positive Agenda*, in *Estonian Ministry of Foreign Affairs Yearbook*, 2006, pp. 50-58; M. KAPITONENKO, *Resolving Post-Soviet "Frozen Conflicts": Is Regional Integration Helpful ?*, in *Caucasian Review of International Affairs*, 3, winter 2009, pp. 37-44; N. RONZITTI, *Il conflitto del Nagorno-Karabakh e il diritto internazionale*, Torino, 2014.

Venendo ai fatti di Maidan del 2013, ci sembra utile evidenziare come i giovani, gli studenti universitari che vi hanno partecipato sono nati dopo la Dichiarazione d'indipendenza del '91, sono cresciuti e si sentono lontani dalla realtà politico - istituzionale, dall'apparato burocratico - amministrativo ereditato dall'ex Unione Sovietica; costituiscono una nuova generazione animata da un fortissimo sentimento d'identità nazionale e attratta dalle libertà e dal benessere occidentali (come da loro percepiti).

Sentimento d'identità nazionale e aspirazioni forse non sufficientemente compresi - prima ancora che condivisi o respinti - dall'opinione pubblica di vari Paesi europei, che - a parte gli strati più 'colti' - solo negli ultimi anni ha iniziato a distinguere nettamente tra Ucraina e Russia e a individuare Kiev sulla cartina dell'Europa non come città russa, ma come capitale di altro Stato europeo indipendente.

5. Ma torniamo all'evolvere delle relazioni politiche e giuridiche tra UE e Ucraina. Stipulato il menzionato Accordo di Partenariato e Cooperazione, l'Ucraina realizzò progressivamente il passaggio all'economia di mercato e nel febbraio 2008 entrò a far parte dell'Organizzazione mondiale per il commercio. Nel settembre dello stesso anno i rappresentanti dell'UE e dell'Ucraina adottarono una Dichiarazione congiunta che riconosceva l'Ucraina come Paese europeo, *which shares a common history and common values with the countries of the EU*<sup>6</sup>.

La Dichiarazione faceva riferimento anche al nuovo Accordo di Associazione di cui nel 2007 erano stati avviati i negoziati e affermava che tale Accordo avrebbe lasciato aperta la porta a futuri sviluppi nelle relazioni tra le Parti. Di più, l'UE riconosceva le aspirazioni europee dell'Ucraina e accoglieva positivamente la sua scelta europea (*welcomes its European choice*).

Ma l'UE non chiariva quali dovrebbero / potrebbero essere i summenzionati futuri sviluppi, non andando oltre l'indicata, persistente ambiguità. Oggi, a due anni da una 'rivoluzione' dovuta all'irrinunciabilità per il popolo ucraino della scelta europea, questa ambiguità inizia ad essere uno dei motivi di delusione e disillusione di quegli stessi giovani che avevano fatto della bandiera europea la propria bandiera.

La mancanza di chiarezza sulle prospettive delle relazioni tra UE e Ucraina appare 'grave' anche da un altro punto di vista. L'Accordo di Associazione, come tutti gli accordi di tal natura

---

<sup>6</sup> EU - Ukraine Summit, Parigi, 9 settembre 2008, Council of the EU, Brussels, 12812/08 (Presse 247).

stipulati dall'UE a partire dagli anni Novanta, non è ideologicamente neutrale, al contrario, è un accordo che porta con sé molte 'condizionalità'<sup>7</sup>. L'UE impone all'Ucraina il perseguimento di una serie di finalità, la realizzazione di riforme concernenti lo stato di diritto, la democrazia, i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo. Aiuti finanziari e supporto all'Ucraina nel suo processo di ammodernamento sono legati al rispetto delle condizionalità imposte.

L'imponente lavoro di riforma, di ravvicinamento della legislazione ucraina all'*acquis communautaire* nei settori più svariati dovrebbe / dovrà quindi trovare attuazione senza che a ciò corrisponda la realizzazione dell'aspirazione che ha motivato Maidan: all'Ucraina non viene prospettata l'acquisizione dello status di Membro dell'UE.

6. E' da notare che, fino all'autunno 2013, il Governo ucraino, pur orientato verso la firma dell'Accordo di Associazione, aveva mantenuto stretti rapporti con la Russia. Il Presidente Yanukovich aveva anzi precisato che l'Ucraina avrebbe sviluppato le sue relazioni con l'Unione doganale russa in settori e con modalità tali da non contraddire altre "obbligazioni internazionali" (riferimento, questo, alle obbligazioni che sarebbero derivate dal nuovo Accordo con l'UE).

Com'è noto, i movimenti di protesta antigovernativa hanno avuto inizio nel novembre 2013, quando Yanukovich - ottenuto dalla Russia un prestito importante che avrebbe consentito all'Ucraina di fronteggiare l'emergenza approvvigionamento gas per l'inverno alle porte - decise di sospendere la firma dell'Accordo (i cui negoziati si erano conclusi nel 2011). Quel che accadde è ben diverso da quel che era accaduto nel 2004 ai tempi della Rivoluzione arancione: Maidan 2013 è distruzione, è morte; ad essa seguono conflitti e lacerazioni che non riguardano 'solo' alcune aree territoriali o alcune 'minoranze' etniche o politiche. Si apre una crisi che attraversa individui e

---

<sup>7</sup> Prima degli anni '90, tutti gli accordi economici comunitari erano ispirati dalla cosiddetta "neutralità ideologica": la Comunità Europea, nello sviluppare le proprie relazioni esterne, non prendeva in considerazione il dato costituito dal rispetto, da parte dello Stato terzo, dei diritti umani, dello stato di diritto, della democrazia. A partire dagli anni '90, la situazione cambia drasticamente; nel 1991 il Consiglio europeo di Lussemburgo ha introdotto una nuova politica, che indica i parametri guida dell'azione della Comunità con i Paesi terzi. Si passa così dalla "neutralità ideologica" alla "condizionalità democratica" (*democratic conditionality*): i nuovi accordi sono soggetti alla natura democratica degli Stati interessati.

La politica di condizionalità democratica perseguita dall'UE nella sua azione esterna diventa lo strumento principale per la promozione dei valori della democrazia, del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto. Sul tema, vedi, tra gli altri, M. VITA, *L'evoluzione del principio di condizionalità nel diritto comunitario*, in *Diritto internazionale*, <http://www.diritto.it/archivio/1/26533.pdf>, 2008, e I. MIGEL, *The EU Policy towards Direct Neighbours: Conditionality Shift* (paper submitted to the Central European University), Budapest, [file:///C:/Users/utente/Downloads/migel\\_iryana.pdf](file:///C:/Users/utente/Downloads/migel_iryana.pdf), 2012.

famiglie in modo anche più profondo di quanto non lascino immaginare le statistiche relative alla popolazione ucraina di origine e/o di lingua russa; le relazioni tra i due popoli vanno oltre quei dati: si può dire che ogni individuo ha amici, ogni famiglia ha propri membri che vivono e lavorano in Russia o sposati con russi, e viceversa. E la Russia fa certo parte della cultura e del vissuto, soprattutto ma non solo, delle generazioni meno giovani.

Messa di fronte alla rimozione di Yanukovich, l'UE decide da subito di dare supporto alla 'rivoluzione' in atto e prova a dispiegare la sua influenza politica sul governo provvisorio, mentre la Russia considera quella stessa rivoluzione come un *coup d'état*.

Quale che sia la valutazione di quel che accade, l'esaltazione a-problematica fatta da gran parte dei media europei della firma dell'Accordo di Associazione<sup>8</sup> (con immagini di abbracci festosi e ampi sorrisi) stride con l'esplosione nel Paese di una gravissima crisi economico - finanziaria, con tassi a due cifre di crescente svalutazione della grivna (la moneta ucraina), con disagi sociali diffusi in conseguenza di tale svalutazione e del parallelo aumento di prezzi e tariffe, con il conflitto in corso nelle regioni dell'Est.

E la (via via più evidente) negazione della prospettiva di acquisizione da parte dell'Ucraina dello status di Membro dell'UE (e/o della NATO) stride con una certa retorica sul senso profondamente europeo e eroico dei fatti di Maidan<sup>9</sup>.

A prescindere dalle zone d'ombra che gravano sui più tragici degli eventi verificatisi e alcune delle successive dinamiche istituzionali, suscita una certa impressione il revival di concetti e principi concernenti integrità territoriale e sovranità nazionale, che molti storici, politologi, dottrina giuspubblicistica e analisti fino a alcuni anni or sono consideravano concetti ormai superati, svuotati di contenuto dall'evolvere delle

---

<sup>8</sup> L'Accordo di Associazione - che pone un forte accento sulla democrazia e lo Stato di diritto, i diritti umani e le libertà fondamentali, il buon governo, l'economia di mercato ben funzionante e lo sviluppo sostenibile - è stato firmato dai Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri dell'UE e dal Presidente ucraino Petro Poroshenko nel mese di giugno 2014. Il 16 settembre 2014 è stato ratificato dal Parlamento ucraino e il consenso è stato dato dal Parlamento europeo.

Vedi R. PETROV, *Association Agreements with Ukraine, Moldova and Georgia through the Lens of Consistency*, rapporto presentato al Workshop internazionale su: "The EU and Its Values in Its Neighbourhood - Contestation and Consistency", Pisa, 3<sup>rd</sup> October 2014, e G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *The EU - Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*, European University Institute, EU Working Papers, 9, 2014.

<sup>9</sup> Vedi BERNARD-HENRY LEVIE, *L'Europa impari a non aver paura*, in *Affari Esteri*, 174, primavera 2014, pp. 275-277 "... certamente siete europei per la storia; ma anche ormai per il sangue versato. Certamente, siete europei perché siete figli di Voltaire, di Victor Hugo e di Taras Shevchenko; ma anche perché per la prima volta, qui, nella Maidan, dei giovani sono morti con la bandiera stellata dell'Europa fra le braccia" (p. 275).

forme di organizzazione ai vari livelli, dall'emergere di nuovi soggetti, dalle interdipendenze portate da innovazione tecnologica e globalizzazione<sup>10</sup>.

Al contrario, non c'è dichiarazione, non c'è documento - anche secondario, anche settoriale - adottato da istituzioni o organi politici europei sull'Ucraina che non ribadisca, che non senta il bisogno di riaffermare i principi del rispetto dell'integrità territoriale e della sovranità nazionale.

7. La Russia reagì alla firma dell'Accordo di Associazione, di cui è parte importante il DCFTA - *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (Accordo di libero scambio ampio e approfondito), chiedendo a diversi Paesi del Partenariato Orientale di aderire all'Unione economica eurasiatica, che include Bielorussia e Kazakistan.

Solo a questo punto, nell'estate 2014, la Commissione europea, temendo possibili misure della Russia contro l'Ucraina a seguito dell'entrata in vigore del DCFTA, decide di spingere per l'avvio di un negoziato in formato trilaterale sugli eventuali effetti negativi sulla Russia dell'Accordo e del suo Capitolo IV, il DCFTA, ottenendo il consenso delle Parti interessate.

In occasione del primo giro di consultazioni tenutosi a Bruxelles l'11 luglio 2014, le Parti hanno riconosciuto che l'attuazione del DFCTA avrebbe modificato le condizioni commerciali e di investimento sul mercato ucraino e avrebbe potuto avere conseguenze negative sul commercio tra Ucraina e Russia. Nel corso del secondo giro di consultazioni, tenutosi a Bruxelles il 12 settembre 2014, Mosca ha presentato un documento contenente proposte di modifica di vasta portata dell'Accordo, al fine di minimizzare i costi per l'economia russa della sua entrata in vigore.

Come parte degli sforzi complessivi verso un processo di pace nel Paese, l'applicazione provvisoria della parte DCFTA dell'Accordo veniva quindi rinviata al 1° gennaio 2016.

L'UE decideva peraltro di applicare misure commerciali autonome a beneficio dell'Ucraina fino alla fine del 2015, continuando a concedere agli esportatori ucraini accesso preferenziale ai mercati europei senza attendere l'entrata in vigore delle nuove disposizioni commerciali; la Russia

---

<sup>10</sup> Vedi, tra gli altri, S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno Nazionale dell'AIC (Associazione Costituzionalisti Italiani), in *Rivista* n. 4/2013, 18 ottobre 2013. L'Autore sostiene che il potere di decisione politica e l'interesse nazionale, un tempo appannaggio esclusivo dello Stato e strumento della sua sovranità, è stato frantumato, oltre che a favore delle autonomie infra-statali, anche e soprattutto dalle decisioni di entità internazionali quali, ad esempio, OMC - Organizzazione mondiale del commercio, FMI - Fondo Monetario Internazionale, OCSE - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico, Banca Mondiale, ecc. ([www.rivistaaic.it/download/4E76OsOr6uelr32AXsqeCICV6.../r-mangiameli.pdf](http://www.rivistaaic.it/download/4E76OsOr6uelr32AXsqeCICV6.../r-mangiameli.pdf)).

parimenti annunciava che l'Ucraina avrebbe continuato a beneficiare delle preferenze della zona di libero scambio CIS (Commonwealth of Independent States) fino alla fine del 2015.

Sembra opportuno rilevare che nell'aprile 2015 il Commissario per i rapporti di vicinato, Johannes Hahn, nel corso di un workshop internazionale, ha esplicitamente condiviso le principali conclusioni formulate nel Rapporto *How to Stabilize the Economy of Ukraine*, realizzato dall'Istituto di Vienna per gli studi economici internazionali<sup>11</sup>.

Il Rapporto suggerisce - per la ripresa economica dell'Ucraina - un almeno parziale ripristino dei legami con la Russia e con la cosiddetta Unione economica eurasiatica. Secondo Hahn, il Rapporto "giustamente riconosce che [per l'Ucraina] l'integrazione con la Russia e l'UE in linea di principio non si escludono a vicenda"<sup>12</sup>.

Il cambiamento di linea della Commissione UE rispetto al periodo di negoziazione e definizione dell'Accordo di Associazione non ha mancato di suscitare perplessità tra i parlamentari ucraini. In particolare, il 15 aprile 2015, Hryhoriy Nemyria, deputato e ex vice primo ministro in un governo guidato da Yulia Tymoshenko, ha reagito con veemenza al messaggio che arrivava dai funzionari della Commissione UE, secondo i quali l'Ucraina dovrebbe cercare di contemperare il suo Accordo di libero scambio UE con il precedente Accordo con la Russia; ironia della sorte, questo era stato l'approccio - a suo tempo seccamente respinto da Bruxelles - del deposto presidente Yanukovich.

**8.** Ma gli ucraini hanno veramente combattuto per la firma dell'Accordo di Associazione con l'UE ? Non si può non osservare come molti di loro non avessero (e solo in parte inizino a avere) la benché minima conoscenza dei contenuti e degli effetti dell'Accordo stesso. In realtà, molti hanno combattuto una battaglia per certi versi più importante, persa nel 2004, quella contro la corruzione, per il rinnovamento delle istituzioni e del sistema politico del Paese.

L'Accordo con l'UE era visto come porta di accesso a nuovi strumenti, nuove procedure per ottenere quel rinnovamento, per sradicare quel diffuso sistema di corruzione. Nel momento in cui Yanukovich ne posponeva la firma e in qualche modo vanificava le attese legate alla sua entrata in vigore, faceva venir meno una prospettiva di cambio di sistema.

---

<sup>11</sup> *How to Stabilize the Economy of Ukraine, Final Report*, with contributions by A. ADAROV, V. ASTROV, P. HAVLIK, G. HUNYA, M. LANDESMANN, L. PODKAMINER (<http://wiiw.ac.at/how-to-stabilise-the-economy-of-ukraine-dlp-3562.pdf>), April 2015.

<sup>12</sup> Cf. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-4786\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4786_en.htm) (15 aprile 2015).

Ciò precisato, occorre rilevare che varie disposizioni dell'Accordo (quelle sul rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto; sul dialogo politico e le riforme; su giustizia, libertà e sicurezza; su cooperazione economica e finanziaria) trovano applicazione in via provvisoria dal 1° novembre 2014, mentre delle disposizioni di cui al DCFTA è prevista l'applicazione provvisoria dal gennaio 2016<sup>13</sup>.

Appare ora legittimo chiedersi quali vantaggi deriveranno ai cittadini ucraini dall'attuazione dell'Accordo e del DCFTA. Secondo molti funzionari, esperti e rappresentanti politici dell'UE (la cui opinione è riflessa in vari commenti e comunicati stampa, inclusi comunicati istituzionali)<sup>14</sup>, gli ucraini beneficeranno di: ▪ una migliore protezione dei consumatori, in particolare attraverso una superiore qualità e sicurezza dei prodotti agricoli coltivati localmente; ▪ maggiori opportunità di business per le piccole e medie imprese in un mercato più aperto e, di conseguenza, più posti di lavoro e meno emigrazione; ▪ prezzi più bassi per i consumatori e per i prodotti di migliore qualità; ▪ un migliore accesso ai servizi sanitari migliorati; ▪ bollette più basse grazie a un uso più efficiente delle risorse energetiche e lo sviluppo di fonti di energia rinnovabili; ▪ un migliore funzionamento del sistema giudiziario e dello Stato di diritto e una maggiore trasparenza.

Se si prescinde da quest'ultima affermazione, tutte le altre appaiono apodittiche e - nella misura in cui non le si accompagna con una distinzione tra effetti di breve, medio e lungo periodo derivanti dall'attuazione dell'Accordo e del DCFTA e con l'esplicitazione di una molteplicità di variabili idonee a influire in modo significativo sulla natura e la portata di tali effetti (compreso il persistere o meno di tensioni nei rapporti con il grande partner commerciale tradizionale, la Russia,

---

<sup>13</sup> Sull'importanza delle disposizioni di natura economica e in particolare di quelle del DFCTA, vedi M. EVOLA, *The EU-Ukraine Association Agreement between the European Neighbourhood Policy and Admission*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, I, 2015, pp. 199-235, secondo cui "the economy and the rules on the structure of the market play a central role in the process of integration within the EU. The goal of integrating Ukraine in the EU internal market and the obligation the AA imposes on Ukraine to shape its domestic market on the basis of the EU rules concerning the structure of the internal market make it clear that the economy is the engine of EU external relations, and, in the perspective of possible admission, the cornerstone of the process of integration" (p. 233).

<sup>14</sup> Cf. European Commission, *EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area Economic Benefits and Opportunities*, at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc\\_154128.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154128.pdf); *Frequently Asked Questions about the EU-Ukraine Association Agreement including a Deep and Comprehensive Free Trade Area*, at [https://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/150625-frequently-asked-questions-about-the-eu-ua-aa-dcfta.pdf](https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/150625-frequently-asked-questions-about-the-eu-ua-aa-dcfta.pdf), e *Myths about the Association Agreement - Setting the Facts Straight*, at [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/myths\\_aa\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/myths_aa_en.pdf)

e compreso il pervenire o meno a una soluzione del conflitto con le regioni dell'Est) - quantomeno fuorvianti e, dispiace osservarlo, in alcuni casi, lontane da una considerazione realistica dell'impatto dei processi di trasformazione richiesti.

Quanto all'obiettivo di conseguire un migliore funzionamento del sistema giudiziario e dello Stato di diritto e una maggiore trasparenza, obiettivo che - come sottolineato - costituisce a nostro avviso uno dei motivi più autentici dei fatti di Maidan, è invece senz'altro vero che le rilevanti disposizioni dell'Accordo attivano una serie importante di azioni di riforma<sup>15</sup>. Ma, al momento, gli osservatori internazionali e la stessa UE registrano modesti risultati nella lotta alla corruzione; non solo quella del sistema giudiziario, ma anche quella del *rinnovato* sistema politico - istituzionale.

Comunque, in seguito alla firma dell'Accordo, la Cooperazione internazionale e la Cooperazione europea hanno intensificato le loro attività e i loro sforzi a sostegno dell'economia ucraina. E' da menzionare in particolare l'accordo siglato il 9 ottobre 2015 da BEI (Banca europea per gli investimenti) e Banca mondiale, che hanno unito le forze per sostenere il Paese e per facilitare l'acquisto di gas da parte dell'azienda nazionale ucraina, NJSC (National Joint Stock Company) Naftogaz<sup>16</sup>. "Il nuovo accordo fa parte di un ampio sostegno alla ristrutturazione del settore del gas in Ucraina e contribuirà ad adeguate forniture di gas per i prossimi tre anni", ha dichiarato Jim Yong Kim per la Banca mondiale, impegnata a sostenere l'ambizioso programma di riforme dettato dall'Accordo di Associazione.

9. Non rientra nell'ambito di questa essenziale analisi una valutazione di quanto è avvenuto in Crimea e nelle Regioni di Donetsk e Lugansk<sup>17</sup>, neppure limitatamente agli aspetti più strettamente giuridici concernenti il valore della dichiarazione d'indipendenza della Crimea e la

---

<sup>15</sup> Il 25 settembre 2015 Vera Jourová, Commissario europeo per la Giustizia, i consumatori e l'uguaglianza di genere ha per la prima volta effettuato una visita ufficiale in Ucraina, con l'obiettivo di sostenere il processo di riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione. Già prima della visita, il Commissario Jourová aveva riconosciuto l'avvio da parte del Paese di importanti riforme nel settore giudiziario, che peraltro avrebbero dovuto essere tradotte in azioni concrete (cf. <http://www.justicereformukraine.eu/eu-commissioner-vera-jourova-on-official-visit-to-ukraine/>).

<sup>16</sup> Il Presidente della BEI, Werner Hoyer, ha commentato: "le istituzioni europee e mondiali sono impegnate ad aiutare l'Ucraina ad evitare una potenzialmente grave crisi energetica con l'avvicinarsi dell'inverno .." (cf. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/10/08/eib-and-world-bank-join-forces-with-new-agreement-to-support-ukraine>). La BEI garantisce i progetti di sviluppo degli investimenti in Ucraina della Banca Mondiale.

<sup>17</sup> La Crimea ha dichiarato la sua indipendenza nel marzo 2014; in maggio nelle Regioni dell'Est si sono svolti i referendum per l'autonomia, vedi MENON, R, RUMER, E., *Conflict in Ukraine. The Unwinding*

legittimità della sua annessione da parte della Russia, o lo status dei gruppi armati di ribelli del Donbass<sup>18</sup>.

Ci si può qui limitare a osservare come la Crimea costituisca in un certo senso un nuovo “frozen conflict” e come gli Accordi di Minsk, la cui attuazione registra modesti progressi, costituiscano solo un primo passo verso la soluzione dei conflitti concernenti le indicate Regioni dell’Est del Paese.

Nonostante la fragile tregua annunciata il 5 settembre 2014<sup>19</sup> e ribadita nel “Pacchetto di Misure per l’attuazione degli Accordi di Minsk” adottato e firmato il 12 febbraio 2015<sup>20</sup>, in quelle regioni artiglieria, tank e armi leggere continuano infatti a farsi sentire su base giornaliera e gli scontri, pur circoscritti, continuano a causare morti anche tra i civili<sup>21</sup>.

Come evidenziato dal WFP - World Food Programme (Programma alimentare mondiale), il conflitto armato tra forze governative e ribelli ha provocato la fuga dai centri abitati, il deterioramento della situazione umanitaria, la distruzione di infrastrutture essenziali (gas, energia e acqua)<sup>22</sup>. La situazione di emergenza umanitaria non investe solo le Regioni di Donetsk e Lugansk, controllate dai ribelli, ma anche, in particolare, le tre vicine *oblasts* of Dnipropetrovsk, Kharkiv and Zaporizhia.

In tale contesto, la Cooperazione internazionale (WFP, UNDP, UNICEF, etc.), la Cooperazione europea, le Cooperazioni nazionali di altri Stati europei incontrano notevoli

---

*of the Post-Cold War Order*, Massachusetts Institute of Technology, 2015; Di Rienzo, E., *Il conflitto russo-ucraino: geopolitica del nuovo (dis)ordine mondiale ?* Rubbettino, 2015.

<sup>18</sup> Con riguardo allo status della Crimea, vedi De Sena, P., Gradoni, L., *Crimea: le ragioni del torto (russo) e il torto delle ragioni (occidentali)*, <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=773>, 21 marzo 2014; VILLANI, U., *L’Unione europea e le Nazioni Unite di fronte alla crisi della Crimea*, in *SudinEuropa*, maggio 2014.

<sup>19</sup> Il 5 settembre 2014, rappresentanti dell’Ucraina, della Repubblica Popolare di Donetsk, della Repubblica Popolare di Lugansk e la Federazione Russa hanno firmato il Protocollo di Minsk per fermare la guerra nella regione del Donbass (<http://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/27596-protocol-on-the-results-of-consultations-of-the-trilateral-contact-group-minsk-05092014>).

<sup>20</sup> UN Security Council *Resolution 2202*, adottata il 17 febbraio 2015, *Annex I, Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements*.

<sup>21</sup> Sulla situazione nel Donbass, vedi A. SCERESINI, L. GIROFFI, *Ucraina - La guerra che non c’è*, Milan, 2015; N. MILETITCH, *Ukraine's 'Frozen Conflict' Has Gone on for One Year*, Business Insider UK, Politics, 4 aprile 2015 (<http://uk.businessinsider.com/afp-from-rebellion-to-stalemate-a-year-of-war-in-east-ukraine-2015-4?r=US&IR=T>); J. MALLING, *Ukraine’s Impossible Future. The Value of a Frozen Conflict*, *Le Monde diplomatique*, marzo 2015 (<http://mondediplo.com/2015/03/04transnistria>).

<sup>22</sup> The armed conflict “has resulted in displacement, deterioration of the humanitarian situation, and disruption of critical infrastructure (gas, power and water supply). Access to basic services (like health and market) has been affected”, vedi WFP Ukraine, *Food Security Assessment*, gennaio 2015.

difficoltà nel prestare assistenza umanitaria e, *in primis*, assistenza alimentare. Il diritto internazionale, e in particolare la Convenzione sull'Assistenza Alimentare adottata il 25 aprile 2012 a Londra e entrata in vigore il 1° gennaio 2013<sup>23</sup>, presenta infatti diverse lacune nella disciplina dell'assistenza umanitaria / degli aiuti alimentari in aree contese o dove una guerra è in atto. La Convenzione è stata in realtà concepita come strumento per gli Stati donatori e non contiene regole generali in materia di accesso alle aree di conflitto, né meccanismi di controllo sulle attività di assistenza eventualmente poste in essere<sup>24</sup>.

L'accesso alle Regioni dell'Est rimane quindi soggetto alle limitazioni imposte dalle parti in conflitto e presenta molti rischi. Nonostante il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite abbia chiesto a tutte le parti di assicurare la consegna e la distribuzione di assistenza umanitaria ai bisognosi, le agenzie delle Nazioni Unite, così come altri operatori umanitari (ICRC - International Committee of the Red Cross, URCS - Ukrainian Red Cross Society, Medici senza frontiere, etc.), non hanno accesso ad alcune delle aree controllate dai ribelli<sup>25</sup>.

E' da rilevare che, a seguito della decisione delle autorità di alcune aree della regione di Lugansk di rimuovere le agenzie di aiuto umanitario dai territori sotto il loro controllo, l'UE ha chiesto (il 28 settembre 2015) pieno accesso umanitario nella Regione e il Commissario UE per la gestione delle crisi umanitarie, Christos Stylianides, ha denunciato l'impatto molto negativo sulla popolazione civile che lo smantellamento di quelle agenzie avrebbe avuto<sup>26</sup>.

**10.** In conclusione, la crisi ucraina risente di condizionamenti, si inserisce, forse nasce e allo stesso tempo influisce su equilibri geopolitici a livello globale e regionale. Risente così e delle tensioni tra USA (e NATO) e Federazione Russa e della complessità e problematicità delle relazioni

---

<sup>23</sup> Per il testo, v. <http://www.foodassistanceconvention.org/convention/FoodAssistance.pdf>

<sup>24</sup> Vedi G. TAMBURELLI, *Food Aid to Conflict Affected Populations. WFP Emergency Operations - The Case of Eastern Ukraine*, <http://www.isgi.cnr.it/wp-content/uploads/2016/04/Food-Aid-to-Conflict-Affected-Populations.pdf>, settembre 2015.

<sup>25</sup> "While there is an urgent need to provide food assistance in the non-Government controlled areas, operations are challenging due to inconsistent access and insecurity ..", Ukraine EMOP 200765 B/R no. 1 (<http://documents.wfp.org/stellent/groups/internal/documents/projects/wfp271487.pdf>).

<sup>26</sup> Con centinaia di migliaia di persone con urgente bisogno di aiuto, secondo Stylianides una tale decisione potrebbe solo peggiorare la situazione della popolazione civile, in particolare al momento della comparsa delle dure condizioni invernali. Stylianides, nel suo appello a tutte le personalità locali per l'immediata ripresa delle operazioni umanitarie, ha fatto anche riferimento a non precisati loro obblighi di diritto internazionale umanitario (vedi Statement - *Commission Calls for Unhindered Humanitarian Access in Eastern Ukraine*, at [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-5725\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5725_en.htm)).

## *La crisi ucraina*

tra UE e Russia, in presenza di una pluralità di interessi contraddittori e di posizioni politiche divergenti.

I contatti e i negoziati internazionali volti a risolvere le questioni aperte (e, in particolare, quelli concernenti la situazione nell'Est del Paese) sono gravati da pregiudizi ideologici, da progetti di integrazione economica concorrenti nell'area post-sovietica, dall'instabilità e dal clima di sfiducia dovuto alla presenza nei Paesi dell'ex Unione Sovietica di vari "frozen conflicts".

Come è stato correttamente osservato, questa situazione crea ulteriori rischi per la sicurezza europea, non corrisponde agli interessi di nessuna delle Parti e, al contrario, richiederebbe azioni comuni e soluzioni reciprocamente accettate<sup>27</sup>.

Se appare possibile fronteggiare i problemi concernenti le relazioni commerciali a livello regionale e la crisi economica e finanziaria a livello nazionale attraverso l'opera di più attenti tavoli di negoziato e una intensificata cooperazione internazionale a supporto di effettivi processi di riforma, sembra più difficile superare ragioni e sentimenti di contrapposizione ideologica (e militare) che hanno un retaggio nella storia dell'ultimo secolo e nella progressiva affermazione in larga parte della popolazione ucraina di un forte sentimento di identità nazionale. Non è un caso che l'attuazione degli Accordi di Minsk rimanga in sospeso, così come non è un caso che rimangano sul tappeto, in Georgia e in Moldavia, le questioni relative ai territori contesi.

In questo contesto, non si può sopravvalutare il pur importante ruolo di una UE gravata da una crisi economica e politica senza precedenti, confusa e sviata dalle proprie ambiguità e dalla mancanza di una condivisa visione delle prospettive, fortemente condizionata dalle scelte USA e NATO.

V'è poi un altro aspetto della crisi ucraina il cui superamento richiede tempi non brevi di impegno civile e culturale prima ancora che politico. Come notato, tale crisi - al di là di quanto comunicazione filogovernativa, comunicazione indipendente, comunicazione filorusa lascino immaginare - è trauma e tragedia interiore di persone, di un popolo; chi viaggia in Ucraina avverte la fortissima sensibilità emotiva e spirituale che suscita qualsiasi ragionamento sugli eventi o correlato agli eventi che si sono succeduti negli ultimi anni, qualsiasi osservazione sulla situazione attuale o sulle prospettive del Paese.

Il non deteriorarsi della situazione e il non esplodere del rischio latente di guerra con la Russia e/o di default finanziario dipendono a nostro avviso essenzialmente da tre fattori: (a)

---

<sup>27</sup> *EU - Ukraine - Russia: Political Dimension of Relations*, Razumkov Centre, National Security & Defense, no. 4-5, p. 2, 2012.

*G. Tamburelli*

l'evolvere delle relazioni USA (e NATO) - Russia; (b) le modalità di sviluppo del dialogo politico diretto tra Kiev e Mosca; (c) le idee, i progetti, le attività culturali che la società civile, le università, gli enti di ricerca dei vari Stati membri dell'UE, dell'Ucraina e della Russia riusciranno a sviluppare per creare nuove condizioni di pace e stabilità nel Paese e nella regione.

*[torna all'indice](#)*

**“NOTA” SUI SEMINARI INTERNAZIONALI DI STUDI STORICI**  
**“DA ROMA ALLA TERZA ROMA” 1981-2015**

*a cura di Caterina Trocini \**

Roma, Costantinopoli Nuova Roma e Mosca Terza Roma sono i soggetti di questi Seminari in quanto realtà formalmente precise, volendosi seguire un metodo interdisciplinare di ricerca, in cui si incrocino le prospettive giuridica e storico-religiosa. Le formalizzazioni di queste realtà “romane” sono assai diverse per natura giuridica e religiosa (dall’*augustum augurium* della fondazione di Roma al Canone 3 del Concilio ecumenico Costantinopolitano I del 381, alla Carta costitutiva del Patriarcato di Mosca del 1589); ma da esse si è sviluppata una continuità di istituzioni e pensiero, che supera gli esclusivismi etnici e statali.

1. L’iniziativa italo-russa e la Città di Roma

I *Seminari internazionali di studi storici “Da Roma alla Terza Roma”* vengono organizzati annualmente a partire da 21 aprile 1981, con l’appoggio dell’Università di Roma “La Sapienza” e del Consiglio Nazionale delle Ricerche, in base a un Accordo con l’Accademia delle Scienze di Russia.

Nel 1983 il Consiglio Comunale di Roma ha deliberato all’unanimità di istituzionalizzare i *Seminari* nel quadro delle Celebrazioni ufficiali per il Natale di Roma (Deliberazione n. 5461 del 22 settembre 1983). Nel 2006 la Giunta comunale, su proposta dell’Assessore GIANNI BORGNA, ha deliberato di «partecipare alla realizzazione dei Seminari, dando all’iniziativa sede formale in Campidoglio» (Deliberazione n.136 del 29 marzo 2006).

2. L’Accademia delle Scienze di Russia e la Città di Mosca

Nel 1986 è stato firmato a Mosca un Protocollo tra l’Istituto di Storia dell’URSS dell’Accademia delle Scienze e la Cattedra di Diritto romano dell’Università di Roma “La Sapienza” per l’organizzazione di una ricerca comune su *Roma, Costantinopoli, Mosca: tradizione e innovazione nella storia e nel diritto*, anche nel quadro del generale Accordo di cooperazione tra CNR e Accademia delle Scienze. La continuità nell’applicazione del Protocollo è stata assicurata dai direttori dell’Istituto di Storia Russa SEMEN CHROMOV (dal 1986), ANATOLIJ NOVOSELCEV (dal 1988), ANDREJ SACHAROV (dal 1993) e JURIJ PETROV (dal 2010).

---

\*Unità di ricerca “Giorgio La Pira” del CNR.

### *“Nota” sui Seminari internazionali di studi storici"da Roma alla terza Roma" 1981-2015*

Grazie all'Istituto di Storia Russa dell'Accademia delle Scienze di Russia (già dell'URSS) negli anni 1986, 1989, 1991, 1993, 1994, 1997, 2000, 2003, 2005, 2006, 2009, 2010, 2012, 2015 i *Seminari*, inaugurati in Campidoglio in occasione del 21 aprile, sono proseguiti a Mosca, con l'appoggio del Comune di Mosca.

In apertura delle sedute moscovite hanno preso la parola rappresentanti del Comune di Mosca e, nel 2000, anche un rappresentante del Patriarcato di Mosca e di tutte le Russie. Nel 2002 ha pronunciato il discorso in Campidoglio, nell'Aula Giulio Cesare, il METROPOLITA METODIO, Presidente della Commissione storico-giuridica della Chiesa Ortodossa Russa. La Sessione moscovita del Seminario del 2005 si è svolta al Palazzo dei Patriarchi nel Cremlino di Mosca, per celebrare nel luogo storicamente più significativo della città il XXV anniversario dei *Seminari*. Nel 2006 ha preso la parola in Campidoglio, nell'Aula Giulio Cesare, il Vice Sindaco di Mosca VALERIJ JU. VINOGRADOV.

Nel 1996 è stato stipulato un Accordo di amicizia e collaborazione tra la Città di Roma e la Città di Mosca dai sindaci delle due Città.

### 3. Ampia partecipazione di studiosi e appoggio della Città di Istanbul

Hanno collaborato all'attività dei Seminari oltre 300 studiosi, appartenenti ad accademie, università e altre istituzioni scientifiche di Paesi mediterranei e dell'Europa centro-orientale, oltre che a istituzioni pontificie. I risultati dei Seminari sono pubblicati nella Collezione *“Da Roma alla Terza Roma”*, che conta ormai oltre trenta titoli, nelle lingue francese, italiana e russa. Cronache dei Seminari sono regolarmente pubblicate in riviste internazionali.

Nel 1998, 1999, 2010, 2012, 2014 i *Seminari* sono proseguiti ad Istanbul (Costantinopoli Nuova Roma) in collaborazione con l'Università di Galatasaray, l'Università di Bahçeşehir, il Museo del Palazzo Topkapı e con il patrocinio delle Municipalità metropolitana di Istanbul (e la Municipalità distrettuale di Fatih).

### 4. L'istituzione dell'Unità di ricerca “Giorgio La Pira” del CNR

Nel 2006, in base a una convenzione tra il Consiglio Nazionale delle Ricerche e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma “La Sapienza”, è stata costituita l'Unità di ricerca “Giorgio La Pira”, che attualmente organizza i *Seminari* e la “Ricerca comune”, e cura le pubblicazioni.

I lavori dell'Unità di ricerca si ispirano al pensiero di Giorgio La Pira: in particolare allo scritto *Mosca e Roma* del 1922 e al "pellegrinaggio" a Mosca del 1959.

## 5. Migrazioni.

Il XXXV Seminario «Da Roma alla Terza Roma» ha approfondito il tema delle «Migrazioni», un tema che i Seminari affrontano con continuità dal 2010. Già nel 2006 l'Arcivescovo Agostino Marchetto, Segretario del Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti aveva parlato di migrazioni, in Campidoglio, alla Seduta «Religione» del XXVI Seminario su «Pace e Impero da Roma a Costantinopoli a Mosca» (Campidoglio 20-21 aprile 2006).

2010. *XXX Seminario «Da Roma alla Terza Roma»* – Nel 2010 l'Unità di ricerca 'Giorgio La Pira' ha organizzato il XXX Seminario «Da Roma alla Terza Roma» sul tema «Imperi e migrazioni. Leggi e continuità. Da Roma a Costantinopoli a Mosca». Alla seduta inaugurale è intervenuto nuovamente l'Arcivescovo Marchetto.

Il XXX Seminario è proseguito a Istanbul e successivamente a Mosca. Alle Sessioni di Istanbul e Mosca il Comune di Roma è stato rappresentato dall'on. Tetyana Kuzyk, Delegata del Sindaco di Roma per l'integrazione delle comunità immigrate.

2011. *La ricerca «Migrazioni e sistemi di integrazione giuridica»*. - Nel maggio 2011 il Dipartimento 'Identità culturale' del CNR, allora diretto da Cesare Mirabelli, ha approvato un Progetto di ricerca su «Migrazioni e sistemi di integrazione giuridica» presentato dall'Unità di ricerca 'Giorgio La Pira'.

2012. *Città e migrazioni: aspetti economici e demografici della 'translatio imperii'*. - Il XXXII Seminario «Da Roma alla Terza Roma» ha ripreso il tema «Migrazioni». I lavori, iniziati a Roma, in Campidoglio, il 20-21 aprile 2012, e proseguiti a Istanbul e Mosca, hanno riguardato il tema «Città e migrazioni: aspetti economici e demografici della *translatio imperii* da Roma a Costantinopoli a Mosca».

2013. *Popolo e migrazioni*. - Nel 2013, una Seduta del XXXIII Seminario su «Popolazione e cittadinanza da Roma a Costantinopoli e Mosca» (Campidoglio, 19-20 aprile 2013) è stata dedicata al tema «Popolo e migrazioni».

2014. *Migrazioni e cittadinanze*. - Il XXXIV Seminario ha trattato il tema «Impero: migrazioni, cittadinanze, governi regionali da Roma a Costantinopoli e Mosca» (Campidoglio, 22-23 aprile 2014). La Seduta «Migrazioni e cittadinanze» è stata presieduta dal demografo Antonio Golini, dell'Accademia dei Lincei.

*“Nota” sui Seminari internazionali di studi storici"da Roma alla terza Roma" 1981-2015*

2015. *Pubblicazione degli atti dei Seminari e dei risultati della ricerca.* - Le relazioni dei Seminari degli anni 2010-2015 (Sessioni di Roma e di Mosca) sono ora raccolte nel volume *Migrazioni. La formazione dello Stato russo*, a cura di P. Catalano, Ju. Petrov, e C. Trocini (relativamente alle traduzioni da e verso il russo), edito alla fine del 2015 a Mosca dall'Istituto di Storia Russa dell'Accademia delle Scienze di Russia. Il volume costituisce il settimo titolo della Collana «Ot Rima k Tret'emu Rimu» [Da Roma alla Terza Roma], che viene pubblicata dall'Accademia delle Scienze di Russia in parallelo con la Collezione italiana (ora edita dall'«Erma» di Bretschneider), diretta da P.Catalano e P.Siniscalco. Nel volume sono contenuti alcuni dei risultati del Progetto di ricerca dell'Unità di ricerca 'Giorgio La Pira' «*Migrazioni e sistemi di integrazione giuridica*», approvato dal Dipartimento 'Identità culturale' del CNR nel 2011.

© 2016 ISGI-CNR  
Tutti i diritti riservati

*[torna all'indice](#)*