

17 settembre 2022

# Agenda *Geopolitica*

---

Articoli e studi sui nuovi scenari internazionali

*Le eredità scomode di Gorbachev*

**Renzo Rosso**

*Dall'URSS di Gorbachev alla Russia di Putin:  
la parabola della dottrina strategica*

**Cosimo Risi**

*Il rafforzamento della dimensione penale delle  
misure sanzionatorie dell'Unione europea*

**Alfredo Rizzo**

*La svolta della guerra in Ucraina postula una  
forte iniziativa di pace europea*

**Rocco Cangelosi**

*Il 20° anniversario della istituzione della Corte  
Penale Internazionale: un processo da compiere*

**Maurizio Delli Santi**

*The Failure of Democracy and the failure of  
the Industrial Revolution*

**Vivian Weaver**



FONDAZIONE DUCCI

# Editoriale

## *L'estate del nostro scontento*

L'estate che si è appena conclusa è stata caratterizzata dal perdurare della pandemia; dagli effetti del cambiamento climatico con eventi meteorologici estremi e siccità che hanno prodotto una drammatica emergenza ambientale, mentre la transizione ecologica è stata messa in secondo piano dalle conseguenze della crisi ucraina; dal ritorno dell'inflazione che ha pesantemente inciso sull'economia mondiale il cui rallentamento è stato certificato dal FMI che prevede per l'anno prossimo il rischio di una nuova recessione; dal prolungarsi della guerra in Ucraina che è ormai entrata nel settimo mese e, dopo l'avanzata russa e la controffensiva ucraina, non lascia intravedere spiragli per un cessate il fuoco, rischia di provocare una catastrofe nucleare e mette a dura prova la coesione dello schieramento occidentale. Un panorama inquietante al quale si aggiungono le tensioni nei Balcani e quelle tra Stati Uniti e Cina dopo la discussa visita di Nancy Pelosi a Taiwan che ha, fra l'altro, provocato l'interruzione del dialogo sino-americano sul riscaldamento globale; il ritorno dell'annosa questione del Nagorno Karabak con gli scontri tra Armenia e Azerbaijan che, spalleggiato dalla Turchia, cerca di approfittare delle difficoltà che la Russia sta incontrando in Ucraina; l'instabilità in Iraq e la sanguinosa repressione della dissidenza da parte del regime teocratico di Teheran; l'archiviazione in Tunisia delle istanze democratiche della Rivoluzione dei gelsomini a seguito della svolta autoritaria e dell'approvazione della nuova Costituzione; la crisi politica, economica e sociale in Sri Lanka, Myanmar, Libia, Pakistan ed Etiopia, mentre, nell'anniversario della presa del potere da parte dei talebani, in Afghanistan vengono calpestati i diritti delle donne e viene data protezione ad Al Qaeda; la ripresa della jihad che a New York ha colpito Salman Rushdie. In Europa, mentre la scomparsa di Elisabetta II segna la fine di un'epoca non solamente per la Gran Bretagna, i principali Paesi dell'UE (Francia, Germania e Italia) sono entrati in una fase di debolezza ed instabilità politica conseguenza delle ripercussioni dell'emergenza climatica, della pandemia, dell'impatto delle crisi energetica ed economica indotte dalla guerra in Ucraina e dal ricatto russo del gas, ripercussioni suscettibili di provocare crisi sociali che potrebbero dividere l'Europa, in ritardo nell'adottare le necessarie contromisure, e favorire i populismi, come dimostra anche il successo dell'estrema destra in Svezia.

Le democrazie appaiono quindi in difficoltà, con soddisfazione di Putin, mentre le opinioni pubbliche europee cominciano a mostrare insofferenza per le negative ricadute economiche della guerra e le conseguenze delle sanzioni imposte alla Russia, sanzioni che, unitamente alle forniture di armi all'Ucraina, stanno peraltro pesantemente incidendo sull'economia e sull'apparato militare di Mosca, come fra l'altro testimoniano gli ultimi sviluppi della guerra. Il nostro Paese, in particolare, rischia di diventare l'anello debole del processo di integrazione europea. Con l'incredibile "crisi del termovalorizzatore", in un momento critico per l'Italia alle prese con le difficoltà economiche e sociali, la guerra, la pandemia e l'attuazione del Pnrr, si è voluto far cadere il governo presieduto da Mario Draghi, personalità autorevole e rispettata nel mondo che aveva garantito stabilità e ripresa economica, creando grande preoccupazione nell'Unione Europea e nell'Alleanza Atlantica. Vengono così messi in pericolo i fondi europei a sostegno del Pnrr e, con il prevalere di forze populiste e nazionaliste, si rischia di provocare reazioni negative dei mercati, pronti a scommettere contro il debito italiano e le inadempienze di Roma in termini di bilancio e riforme, di isolare l'Italia e di incrinare la solidarietà e la tenuta democratica dell'Europa, favorendo i "falchi" europei fautori dell'austerità. La vittoria del sovranismo e del nazionalismo con tendenze autarchiche incide quindi sul futuro non solo del nostro Paese ma anche su quello dell'Europa, perchè porta ad emergere una visione del mondo e della collocazione internazionale italiana che, più che guardare a Bruxelles, ha come riferimenti Budapest, sanzionata dall'UE per le violazioni allo stato di diritto, e Varsavia, se non, in alcuni casi, addirittura a Mosca. Il pericolo è costituito dal possibile consolidarsi in Europa di un asse sovranista Nord-Sud che dalla Svezia attraverso Polonia e Ungheria arriva all'Italia e, in prospettiva, alla Spagna. L'UE, d'altro canto, non sembra rispondere all'emergenza economica ed energetica causata dalla guerra in Ucraina con la stessa prontezza dimostrata in occasione della pandemia. L'Unione appare in una fase di impasse in cui non riesce a compiere progressi significativi verso una maggiore integrazione con particolare riguardo alla politica energetica comune, l'allargamento, la riforma dei Trattati, la difesa comune, la revisione del Patto di Stabilità, mentre sulla guerra in Ucraina si fronteggiano tendenzialmente un Ovest più "pacifista" (Francia, Germania, Italia) ed un Est che vorrebbe una completa sconfitta della Russia (Polonia, Paesi Baltici).

La guerra in Ucraina sta dimostrando che quello del Presidente russo, come si può del resto evincere dai suoi discorsi pronunciati a partire dal 2007, è un progetto ideologico neo-imperialista basato su pulsioni storiche. Ne è conferma la sua decisione di annessi i territori occupati dalla Russia in Ucraina e di procedere ad una mobilitazione dei riservisti, decisione che in realtà dimostra la debolezza di Putin, apre in Russia un fronte di dissidenza interno e può

favorire il ricompattamento dell'Occidente e un distanziamento della Cina da Mosca. Si tratta di una escalation del conflitto estremamente rilevante e pericolosa, che allontana qualsiasi possibilità di negoziati e ripropone l'incubo nucleare perchè con le annessioni la controffensiva ucraina verrebbe a toccare il suolo russo, "giustificando", come ha affermato Putin, l'eventuale impiego di armi nucleari tattiche da parte di Mosca. Il *leader* russo ha dichiarato che la sua è una "guerra preventiva" intesa a prevenire un attacco da parte di Kiev (superior stabat lupus...) e che quindi la Russia non si fermerà al Donbass ma cercherà di "denazificare" l'Ucraina. In realtà più che l'Ucraina, dove peraltro è stato inviato a combattere il gruppo neo-nazista russo "Rusich", ad essere denazificata dovrebbe essere proprio la Russia, dove si uccidono i giornalisti e si avvelenano gli oppositori. Putin, che ha rifiutato i funerali di Stato a Mikhail Gorbachev da lui ritenuto responsabile di aperture all'Occidente e di aver tentato di democratizzare l'Unione sovietica, è riuscito a rivitalizzare la Nato riportandola, come previsto nel nuovo "Strategic concept", alla sua funzione originaria di contenimento ed opposizione al "nemico storico": la Russia. Si ritorna così a quella logica della guerra fredda che però non corrisponde agli interessi dell'Europa, che non dovrebbe appiattirsi sulla linea americana ma essere capace di dar vita ad una iniziativa europea per arrivare almeno ad un cessate il fuoco (sulla guerra in Ucraina ed il ruolo dell'Europa scrive Rocco Cangelosi). E' certamente vero che l'attuale situazione è frutto dell'avventurismo di Putin, che Mosca ha stracciato lo Statuto dell'Onu, le intese russo-ucraine del 1994 e gli Accordi di Helsinki che garantivano l'intangibilità delle frontiere e la risoluzione pacifica delle controversie, riproponendo la dottrina della sovranità limitata, e che non va consentito all'autocrate russo una vittoria tale da rimettere in discussione gli scenari e le regole di convivenza internazionali, ma con la logica dei blocchi l'Occidente rischia l'isolamento nei confronti dei Paesi che sono nell'orbita russo-cinese o comunque non schierati. E' una situazione di pericolo e instabilità permanenti che andrebbe superata in prospettiva con la ricerca di nuovi assetti geopolitici meno conflittivi ed improntati ad una maggiore cooperazione, evitando che Mosca, auspicabilmente indotta a più miti consigli dall'azione occidentale, costruisca intorno ai Brics uno schieramento contrapposto all'Occidente perché non va dimenticato che i Paesi che all'Onu non hanno condannato l'invasione russa rappresentano pur sempre la maggioranza della popolazione mondiale. Sulla Russia scrivono Cosimo Risi e Roberta La Fortezza e sulla questione delle sanzioni Alfredo Rizzo, mentre Renzo Rosso analizza le eredità di Michail Gorbachev. La necessità, in conseguenza della guerra in Ucraina, di ridisegnare gli schieramenti e le alleanze internazionali ha portato, durante l'estate, a un vorticoso giro di incontri dei *leader* mondiali. La Russia ha cercato di uscire dall'isolamento con la missione di Putin a Teheran dove ha incontrato Raisi ed Erdogan, in una sorta di troika delle autocrazie, mentre Lavrov ha effettuato un periplo africano. Analogo giro di Paesi dell'Africa è stato compiuto da Antony Blinken. A Samarcanda il vertice della Shanghai Cooperation Organisation, gruppo assai eterogeneo di cui fanno parte Cina, Russia, India, Pakistan e quattro ex repubbliche sovietiche e a cui partecipano anche Egitto, Iran, Afghanistan, Arabia Saudita e Turchia, ha visto il tentativo di Mosca, in difficoltà sul piano economico e militare, di dar vita a un sistema geopolitico alternativo a quello occidentale, ottenendo peraltro una risposta molto tiepida da parte di Pechino, Ankara e Delhi, preoccupate dalle conseguenze del prolungarsi della guerra in Ucraina. Biden, dal canto suo, con il viaggio in Israele e Arabia Saudita ha voluto rafforzare in funzione anti-iraniana il sistema fondato sugli Accordi di Abramo e, partecipando al Consiglio di Cooperazione del Golfo, ha cercato di rilanciare la *leadership* americana per contenere l'influenza di Cina e Russia nella regione.

In prospettiva delle elezioni di mid term, il Presidente americano ha poi cercato di migliorare la sua immagine di commander in chief con l'eliminazione in Afghanistan del *leader* di Al Qaeda. La popolarità di Biden, anche se è riuscito a far passare almeno in parte il suo piano ambientalista, risente ancora delle difficoltà dell'economia americana, mentre, nonostante le prove di un suo coinvolgimento nell'assalto a Capitol Hill raccolte dalla commissione d'inchiesta del Congresso, le accuse di evasione fiscale e le indagini dell'FBI sulla sottrazione di documenti riservati, l'ombra di Trump continua a proiettarsi sulle elezioni parlamentari di novembre e, in prospettiva, sulle prossime elezioni presidenziali. Le sentenze della Corte Suprema statunitense che hanno eliminato la tutela costituzionale dell'aborto e bocciato le restrizioni al porto d'armi ed alcuni provvedimenti in materia ambientale, rischiano poi di far compiere un balzo all'indietro alla democrazia americana, già minacciata dai tentativi eversivi di Trump, e prefigurano una nuova stagione di attacchi ai diritti civili e alle conquiste sociali. Sugli Stati Uniti scrive Vivian Weaver. E' dunque un panorama colmo di rischi e di incertezze quello che, alla fine dell'estate, si delinea per il nostro Paese e per l'intero Occidente.

**Marco Baccin**

*Coordinatore Agenda Geopolitica*

# Sommario

Agenda Geopolitica della Fondazione Ducci

<i>L'estate del nostro scontento</i>	1	<i>Il partenariato strategico russo-algerino</i>	21
<b>Marco Baccin</b>		<b>A. Roberta La Fortezza</b>	
<i>Contributi</i>	4	<i>Verso un nuovo mondo</i>	27
<i>Le eredità scomode di Gorbachev</i>	5	<b>Gennaro Maria Di Lucia</b>	
<b>Renzo Rosso</b>		<i>Il 20° anniversario della istituzione della Corte Penale Internazionale: un processo da compiere</i>	31
<i>Dall'URSS di Gorbachev alla Russia di Putin: la parabola della dottrina strategica</i>	12	<b>Maurizio Delli Santi</b>	
<b>Cosimo Risi</b>		<i>Roma e la city diplomacy</i>	39
<i>Il rafforzamento della dimensione penale delle misure sanzionatorie dell'Unione europea</i>	14	<b>Marco Baccin</b>	
<b>Alfredo Rizzo</b>		<i>The Failure of Democracy and the failure of the Industrial Revolution</i>	42
<i>La svolta della guerra in Ucraina postula una forte iniziativa di pace europea</i>	19	<b>Vivian Weaver</b>	
<b>Rocco Cangelosi</b>		La nostra biblioteca	47

**Coordinatore:** Marco Baccin

**Capo redattore e grafico:** Edoardo D'Alfonso

Per consultare le passate edizioni di *Agenda Geopolitica* visitate il nostro sito **[www.fondazione-ducci.org](http://www.fondazione-ducci.org)**

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

# Contributi



**Renzo Rosso**

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



**Cosimo Risi**

In carriera diplomatica dal 1978 al 2016. Ultimi incarichi all'estero: Ambasciatore e Rappresentante permanente presso la Conferenza del Disarmo, Ginevra; Ambasciatore presso la Confederazione svizzera ed il Principato del Liechtenstein, Berna. Già docente di Organizzazioni internazionali all'USI di Lugano, attualmente insegna Relazioni internazionali al Diploma Alti Studi Europei presso la Fondazione Collegio Europeo di Parma e Politiche europee della ricerca e dell'innovazione presso la Federico II di Napoli. Direttore scientifico OCSM presso l'Università di Salerno; Vice Direttore CREAM presso l'Università di Brescia. Autore di innumerevoli pubblicazioni a carattere internazionalistico.



**Alfredo Rizzo**

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



**Rocco Cangelosi**

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



**Maurizio Delli Santi**

Membro della International Law Association, dell'Associazione Italiana Giuristi Europei e della Société Internationale de Droit Militaire et Droit de la Guerre-Bruxelles. E' laureato in Giurisprudenza, Scienze Politiche, Scienze della Sicurezza, Scienze della Sicurezza Interna ed Esterna, ed ha conseguito vari Master e Corsi di Specializzazione, specie in Diritto internazionale ed europeo. Si è occupato dei provvedimenti attuativi dello Statuto della Corte Penale Internazionale ed ha partecipato in rappresentanza del Governo italiano alla Conferenza Diplomatica dell'Aja per l'approvazione del II protocollo aggiuntivo alla Convenzione sulla protezione dei beni culturali nei conflitti armati, e alla Conferenza Unesco di Parigi per l'approvazione del Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati.



**Marco Baccin**

Nato a Roma nel 1947, è entrato nella Carriera diplomatica nel 1975 e ha ricoperto incarichi in Paesi europei e dell'America Latina. Si è occupato di questioni consolari, politiche, economiche e di cooperazione allo sviluppo ed è stato Capo della Segreteria del Sottosegretario di Stato Umberto Ranieri e del Vice Ministro degli Affari Esteri Patrizia Santinelli e Consigliere Diplomatico del Sindaco di Roma Walter Veltroni. Ambasciatore a Cuba dal 2009 al 2012, è autore di articoli e pubblicazioni su temi di politica estera.

## EUROPA

# Le eredità scomode di Gorbachev

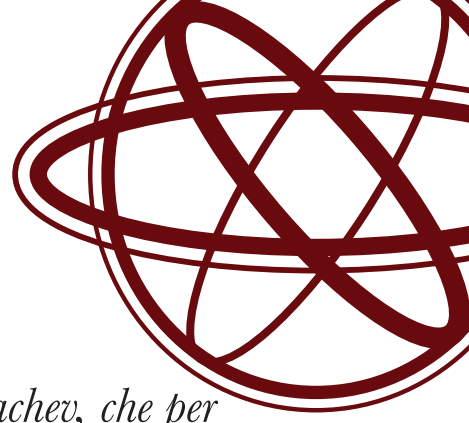
di *Renzo Rosso*

In una situazione internazionale marcata dalla guerra in Ucraina, da un nuovo confronto fra Occidente e la Russia e dall'intento di Putin di forzare un nuovo ordine mondiale, la scomparsa dello statista sovietico che, nelle parole di James Baker, si è guadagnato un posto di preminenza nella storia del ventesimo secolo per aver contribuito più di ogni altro alla conclusione pacifica della guerra fredda, non poteva che suscitare reazioni articolate, dove gli elogi si sono accompagnati agli interrogativi. Oltre al riconoscimento per il ruolo fondamentale svolto da Gorbachev in quel tornante decisivo delle relazioni internazionali e per le sue, non comuni doti personali e umane che gli fecero (quasi sempre) anteporre la volontà di pace alla tentazione di reprimere le tendenze al dissolvimento dell'URSS, la sua eredità politica è infatti controversa, prima di tutto nella sua stessa patria. Avversato negli ultimi e turbolenti anni della sua presidenza sia dagli ortodossi del PCUS sia dai liberali, che lamentavano l'incertezza e la timidezza delle sue riforme, egli è stato in seguito additato dalla maggioranza dei russi quale il responsabile in ultima istanza di tutti i mali degli anni della transizione. Non solo dell'eclisse dell'URSS e del conseguente decadimento della Russia dal suo *status* e prestigio di superpotenza, ma anche del suo caotico passaggio al capitalismo di mercato, avvenuto con una privatizzazione selvaggia, con pratiche predatorie e a costo di un drammatico impoverimento della popolazione. Si

tratta però di attribuzioni di colpa sommarie e, in gran parte, erranee. Una responsabilità politica gli può essere attribuita per avere accelerato con le sue iniziative di apertura la fine dell'URSS, che egli però certamente non volle e cercò anzi di contrastare con le riforme fino all'ultimo. Sono noti i tentativi che egli fece, fino al tentato colpo di stato contro di lui che precipitò gli eventi, di negoziare con le repubbliche sovietiche e con lo stesso Eltsin un nuovo formato di Unione, che avrebbe concesso loro maggiori margini di autonomia, pur conservando sostanziali prerogative per il centro. Sbagli ed esitazioni non mancarono, soprattutto in materia economica. La sua perestroika, volta a rimettere in moto un'economia stagnante riducendo la struttura burocratica di comando e lasciando maggiore spazio alle imprese e ad esperimenti di proprietà privata, si scontrò presto sia con la difficoltà di rendere più flessibile il sistema sovietico di pianificazione centralizzata, sia con le forti resistenze della nomenklatura. L'elemento forse più importante delle riforme, l'autofinanziamento delle imprese, fu "irrimediabilmente compromesso dal sistema di prezzi fissi che nascondevano i valori reali" e vanificavano, perciò, il calcolo economico effettivo.

Molte valutazioni odierne dell'eredità di Gorbachev non si discostano troppo dai primi apprezzamenti in chiaroscuro che furono formulati





*“Ciò non poteva essere del tutto compreso da Gorbachev, che per molti aspetti è restato un uomo sovietico “bona fide”. Disposto a riconoscere la sgradevole realtà dispotica e totalitaria dell’URSS, ma anche legato alla sua immagine ideale e convinto che essa, oltre ad aver rappresentato un effettivo progresso sociale, avesse anche costituito un’effettiva comunità di popoli”*

già nel 1991, nell’ultima fase della sua presidenza. Un “realista” come Michael Klimage, crede anzi di poter separare radicalmente il giudizio sull’uomo da quello sullo statista. Il primo, *a decent man* convinto non tanto dell’opportunità di un generico rifiuto morale della forza, quanto determinato a rigettare la “violenza di massa e nichilistica” e, soprattutto, a non resistere vanamente alle tendenze storiche predominanti e alla volontà sia dei propri cittadini, sia delle altre “nazioni sovrane” già vassalle della Russia sovietica. Il secondo, per contro, *a catastrophically bad statesman*, incapace di controllare le forze messe in moto da lui stesso, e di comprendere sia il nazionalismo dei popoli da lui governati, sia il ruolo svolto dalla coercizione per tenere assieme la costruzione dell’Unione Sovietica. Secondo un’altra linea di pensiero, i “successi” di Gorbachev sarebbero inestricabilmente connessi con i suoi fallimenti, costituendo, come è stato affermato, dei “fallimenti dovuti a tutte le buone ragioni”: l’insuccesso delle riforme avrebbe in sostanza messo in luce non solo l’inadeguatezza dei programmi di riforma rispetto alle enormi difficoltà di un compito inaudito, ma l’effettiva irrimediabilità del sistema; così come anche il naufragio degli intenti di riformare su basi diverse l’URSS avrebbe confermato l’insostenibilità di un progetto transnazionale ormai intimamente corrotto e perciò gestibile solo col collante della forza. Si tratta però di argomentazioni riduttive,

che sminuiscono l’intuizione di Gorbachev circa l’inscindibilità delle riforme economiche da quelle politiche e ne riducono l’apprezzamento soprattutto a quello che “non” fece piuttosto a quello che comprese e intentò, certo senza successo. Ne escono paradossalmente legittimati gli esempi controfattuali più evidenti: da un lato quello dei cinesi che - proprio traendo insegnamenti dal caso sovietico - sono effettivamente riusciti nell’impresa di riformare dall’interno e con successo un analogo sistema economico collettivistico, mantenendo però inalterato, e anzi rafforzando, il carattere totalitario di un sistema politico fondato sul partito unico e la repressione del dissenso; dall’altro Putin, il quale cerca di rimontare la corrente della storia, mirando a ricostituire non certo l’URSS quanto una sorta d’impero fondato non più sulle basi ideologiche dell’internazionalismo leninista, ma sull’ancor più vetusta mitologia del “mondo russo”.

Fare un bilancio conclusivo dell’azione politica di Gorbachev non è agevole perché – sebbene siano trascorsi ormai più di trent’anni e gli scenari mondiali siano ormai quasi irriconoscibili – alcune delle problematiche da lui poste continuano a mantenere una loro paradossale attualità. Ciò è vero soprattutto per la Russia. Il programma di riforme economiche (“terapia d’urto”) messo in atto in tutta fretta dal nuovo Governo di Eltsin per stroncare un possibile ritorno del sistema sovietico,

avviò da subito la liberalizzazione dei prezzi e una privatizzazione accelerata del settore statale. Com'è stato bene messo in luce, quest'ultima si concentrò esclusivamente sul settore dei monopoli statali, in luogo di promuovere – come invece accadde in Polonia e in altri Stati dell'Europa dell'Est – la creazione di un più diffuso tessuto di start-up e di piccole/medie imprese. Da una struttura economica fondata sui grandi monopoli statali si passò in tal modo al consolidamento di analoghi monopoli privati, concentrati nelle mani di un ristretto gruppo di oligarchi, che reclamarono anche una sostanziale porzione del potere politico occupando posti di preminenza nei successivi governi di Eltsin. Come noto, Putin pose presto termine allo strapotere degli oligarchi, quale si manifestava in quest'abnorme commistione di potere economico e politico. Non poté invece, o più probabilmente non volle affatto, avviare una più profonda riforma della struttura fondamentale del modello economico russo, che continuò a fondarsi sui grandi conglomerati del settore energetico e delle materie prime. La differenza principale fu costituita dalla restaurazione di un sostanziale controllo del potere politico su quello economico da parte del Presidente e degli apparati di sicurezza. Gli oligarchi vennero però non tanto sottomessi all'impero della legge quanto, piuttosto, ridotti a detentori di una proprietà di fatto solo “concessa” loro dalle istanze supreme del potere in base a criteri di fedeltà politica, e

naturalmente revocabile in ogni momento. La normalizzazione putiniana, condotta con metodi sbrigativi e assai poco legalistici, fu accolta come un correttivo indispensabile al caos dei primi anni della transizione e vista a lungo con favore non solo in Russia, ma anche in campo internazionale. Essa portò a un'effettiva stabilizzazione del Paese in una fase in cui – nelle parole dello stesso Gorbachev - la prima priorità era costituita, oltre che dalla difesa dell'integrità territoriale della Russia, dalla restaurazione della governabilità. Lo scambio fra la riduzione delle libertà politiche e la ritrovata stabilità fu accettato di buon grado grazie soprattutto al suo principale beneficio, l'effettivo miglioramento delle condizioni economiche di una consistente parte della popolazione. Si crearono però, poco a poco, i presupposti per un nuovo autoritarismo. Il passaggio in mani private del patrimonio economico pubblico era avvenuto lasciando sostanzialmente inalterata una struttura economica fortemente concentrata e fondata sui monopoli energetici, tralasciando di fomentare e consolidare, fuori dalle maggiori città e dalle aree più sviluppate, un tessuto economico più diffuso, favorevole all'ampliamento dei ceti medi, ma anche alla diversificazione e allo sviluppo della società civile. Il rafforzamento del controllo politico si trasformò gradualmente in una centralizzazione sempre più marcata del potere e delle sue strutture di comando (nel linguaggio di Putin, la “verticale del potere”). Come in un gioco a somma zero, alla





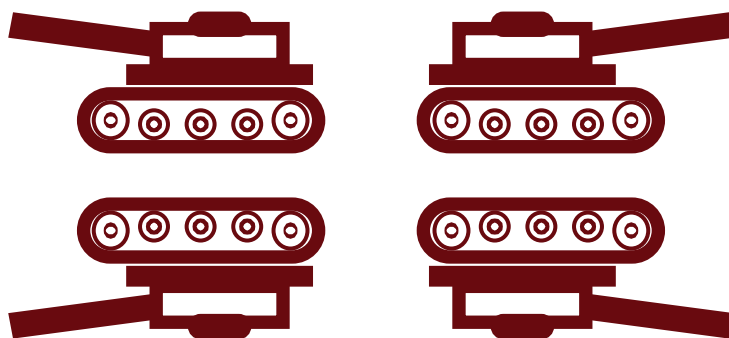
centralizzazione e al potenziamento del comando presidenziale (dotatosi di una potente e pervasiva struttura amministrativa che, sostituendosi di fatto al vecchio PCUS, si sovrapponeva ormai al Governo rispondendo solo al capo dello Stato), faceva riscontro un corrispondente depotenziamento e svuotamento delle istituzioni e delle procedure democratiche: mediante l'abolizione dell'elezione diretta dei governatori regionali; l'elevazione delle soglie necessarie ai partiti per ottenere una rappresentanza alla Duma e la manipolazione delle elezioni; l'utilizzo sempre più repressivo e dissuasivo del potere giudiziario contro l'opposizione politica, la messa fuori legge delle organizzazioni della società civile e il controllo totale sull'informazione; lo svincolamento della Presidenza dai limiti temporali fissati dalla Costituzione; fino, da ultimo, al definitivo giro di vite autoritario accompagnatosi all'intervento militare in Ucraina. A Gorbachev, che non fece altri tentativi di rientrare sulla scena politica dopo l'infelice esito della candidatura alle presidenziali del 1996 e l'insuccesso del partito socialdemocratico da lui fondato, spetta il merito d'aver additato con coraggiosa franchezza questi processi involutivi. Negli studi promossi dalla sua Fondazione, le radici politiche ed economiche dell'involuzione sono individuate in due aspetti ciclicamente ricorrenti nella storia politica russa: da un lato, il connubio fra il potere politico e la proprietà economica, nel contempo fonte di

corruzione e ostacolo all'emergenza di centri d'influenza politici ed economici indipendenti, in grado di bilanciare la preponderanza del centro. Dall'altro, la subordinazione della società e dell'individuo allo Stato, inteso come "un sistema di dominio autocratico", per sua natura orientato a impedire che la società acquisti autonomia e a "distruggere sistematicamente i meccanismi d'integrazione sociale e di auto-organizzazione". L'aspetto più interessante di quest'analisi è il nesso fra la conferma del tradizionale modello economico monopolistico russo, e il successivo ristabilimento di un modello politico di tipo-paternalistico-autoritario. Ne emerge un giudizio politico severo: non tanto quello, ormai scontato, sulle modalità in cui venne gestita la privatizzazione, quanto sulla successiva "stabilizzazione" operata da Putin. Quest'ultima sembrerebbe essersi risolta, alla fine, nella riconferma di una nuova commistione fra potere politico e potere economico; questa volta a netto favore del primo, ma con esiti analoghi quanto al consolidamento di una classe privilegiata, ora dotata di una composizione mista, politico/securitaria e capitalistico/manageriale: certo in grado di comprare il consenso, ma apparentemente incapace di promuovere la trasformazione di un sistema drogato dai prezzi di gas e petrolio, ma forse altrettanto obsoleto e "stagnante" (e, dopo la guerra, altrettanto politicamente asfittico) che ai tempi di Brezhnev. Nonostante il tempo trascorso, la continuità col passato è ancora forte

e non sembrerebbe pertanto azzardato ipotizzare una nuova “perestroika”. Lo stesso Gorbachev credette, per qualche tempo, di trovare il possibile vettore di una rinnovata agenda democratica nell’effimera parentesi di Medvedev, rivelatosi poi un “liberale” dalle credenziali assai dubbie e dall’autonomia inesistente. Fu un’illusione che egli condivise, del resto, con buona parte dei *leader* occidentali.

Il distacco di Gorbachev da Putin si è approfondito negli anni man mano che le politiche interne di quest’ultimo andavano contraddicendo le idee centrali - perestroika e glasnost - della visione dell’ex-Presidente sovietico, sfociando infine in una fredda anche se contenuta ostilità. Ciò non ha impedito che, su diversi aspetti della politica internazionale, si siano avute fra loro sostanziali convergenze. Si tratta di prese di posizione in contrasto apparente con l’equilibrata politica di dialogo con l’Occidente condotta da Gorbachev durante il suo mandato e che, forse per questo, non sono state ora particolarmente evidenziate (anche se, a suo tempo, il sostegno di Gorbachev all’annessione della Crimea aveva suscitato stupore). Proprio perché provenienti da un politico che non ha mai dissimulato le proprie critiche all’attuale Presidente, esse contribuiscono però a meglio gettar luce sul punto di vista russo sugli ultimi eventi e, almeno in parte, a spiegare il vasto e trasversale consenso di cui Putin ha

goduto quando la sua azione è parsa risollevarlo il prestigio nazionale, riuscendo a incutere di nuovo rispetto e timore. In un’intervista rilasciata al settimanale Time nel 2015, Gorbachev lamentava l’incombente scenario di una nuova guerra fredda la cui principale, se non unica, responsabilità egli attribuiva all’Occidente e, in particolare, agli Stati Uniti. Dopo il collasso sovietico –egli affermava– “essi avevano cercato di trasformare la Russia in una regione marginale, in una provincia”, tentando di “espellerla dalla politica e dalla geopolitica”. La reazione di Putin, manifestatasi prima in Georgia e poi in Crimea, sarebbe stata perciò del tutto giustificabile, persino nell’impiego da parte sua di una certa, “controllata” dose di autoritarismo. Questa intervista certo tradiva il risentimento accumulato da Gorbachev verso l’Occidente, ma già in altre occasioni egli aveva lamentato sia l’atteggiamento occidentale d’opposizione a qualsiasi progetto d’integrazione nello spazio ex-sovietico, particolarmente fra la Russia, l’Ucraina e il Kazakistan, sia, soprattutto, la rottura dello spirito di fiducia reciproca che si era verificata durante gli anni ’90, contraddicendo lo spirito iniziale delle sue iniziative di pace. Nel suo giudizio gli Stati Uniti, tradendo le attese (e le assicurazioni) che la fine della guerra fredda avrebbe marcato l’inizio di un “mondo più sicuro”, caratterizzato dalla smilitarizzazione dell’Europa e dalla costruzione di nuove istituzioni di sicurezza nel continente, avrebbero invece perseguito il



cammino di una *leadership* globale. Imbaldanziti dalla vittoria, essi avrebbero cercato d'imporre la propria volontà attraverso una lunga serie di *faits accomplis* (allargamento a Est della NATO, Kosovo, progetti di difesa missilistica, Iraq, Libia e Siria), senza riguardo agli interessi dei *partner*.

Non si può negare che, oltre agli incoraggiamenti per le sue aperture e riforme democratiche, l'Occidente non fece nulla di concreto per sostenerlo economicamente ed evitare il fallimento delle sue riforme, come egli aveva esplicitamente richiesto ed era stato pure realisticamente previsto in un piano di riforme stilato da una squadra di economisti sovietici e americani, fra cui il giovane Grigory Yavlinsky. Sarebbe stato forse possibile allora, come a tratti sembra emergere dalla biografia di William Taubman, che Gorbachev ottenesse, mediante un negoziato più accorto, sia aiuti economici sia garanzie di sicurezza più stringenti, in cambio delle fortissime concessioni politiche e strategiche da lui fatte nel biennio cruciale 1989/90, in particolare con l'assenso alla riunificazione della Germania. In tal modo, gli Stati Uniti e l'Europa avrebbero forse avuto un incentivo maggiore per costruire quell'architettura paneuropea di sicurezza di cui Gorbachev ha sempre lamentato l'assenza. Negli anni '90 era forse già tardi, quando la Russia era ormai troppo indebolita e l'Occidente riteneva di averle già strappato tutte le concessioni possibili. Sembra però arduo attribuire interamente all'Occidente,

come ha fatto Gorbachev, la responsabilità della mancata attuazione di quella "casa comune europea" che egli aveva immaginato ma che non riuscì mai ad andare oltre al ruolo svolto prima dalla CSCE e poi dall'OSCE, che costituì comunque nell'epoca di Eltsin un'utile, anche se insufficiente camera di compensazione per la gestione delle instabilità e dei conflitti scoppiati nello spazio ex-sovietico e nell'Europa orientale. All'indiscutibile convinzione americana e occidentale di poter riempire il vuoto creatosi a Est solo con la NATO e l'UE, si aggiungevano la diffidenza accumulatasi nei Paesi fino allora vassalli e il loro desiderio di emancipazione da Mosca; il timore che l'instabilità della Russia la facesse ricadere in una politica autoritaria all'interno e aggressiva all'esterno; infine, la constatazione che, anche dopo la dissoluzione dell'URSS, la Federazione Russa restava pur sempre un potente impero a cavallo fra l'Europa e l'Asia e non una nazione, comparabile ed equiparabile a quelle europee. Ciò non poteva essere del tutto compreso da Gorbachev, che per molti aspetti è restato un uomo sovietico "bona fide". Disposto a riconoscere la sgradevole realtà dispotica e totalitaria dell'URSS, ma anche legato alla sua immagine ideale e convinto che essa, oltre ad aver rappresentato un effettivo progresso sociale, avesse anche costituito un'effettiva comunità di popoli, mediante una rete di legami economici, sociali e culturali sopravvissuti allo Stato sovietico e ancora suscettibile di essere

valorizzata e reintegrata in qualche forma di Unione paritaria, questa volta esente da ambizioni imperiali. A questa visione idealizzata, sfuggiva l'apprezzamento realistico della rinascita dei nazionalismi non solo nel cosiddetto "Estero Vicino" ex-sovietico ma anche nella stessa Russia, nonché della dissimulata continuità con l'impero zarista, forse solo oggi pienamente valutabile dopo la guerra in Ucraina e la riformulazione di un disegno grande-russo da parte di Putin. La "tragicità" che alcuni hanno attribuito alla figura di Gorbachev sembrerebbe perciò potersi ricondurre non solo all'eterogenesi dei fini e ai suoi fallimenti, seppur in parte "felici", ma anche all'incompiutezza e intima contraddittorietà della sua visione. Capace di cogliere e criticare il nesso fra il modello economico-politico russo e la rinascita dell'autoritarismo, ma forse non altrettanto di riconoscere le caratteristiche imperiali mantenute dalla stessa "nuova" Russia e anch'esse, di nuovo, fonte di dispotismo. Alcuni sostengono che, così com'è improbabile che Putin cambi politica, sia altrettanto improbabile che sorga presto in Russia un nuovo riformatore: lo stesso precedente di Gorbachev costituirebbe di per sé un efficace deterrente, così come sarebbe stato dimostrato dall'esempio cinese. E' però difficile essere così categorici: anche un regime apparentemente consolidato e retto con mano di ferro potrebbe rivelare di colpo tutte le sue debolezze interne, in una situazione di conflitto acuto e dagli esiti

incerti come l'attuale. Anche in tal caso, un ipotetico riformatore potrebbe ritrovarsi di fronte ad ostacoli analoghi a quelli incontrati a suo tempo da Gorbachev: dovuti, forse ancor di più che alle esigenze di ristrutturare il modello politico-economico interno, alla difficoltà di modificare in profondità la natura ancora imperiale dello Stato.

## EUROPA

# Dall'URSS di Gorbachev alla Russia di Putin: la parabola della dottrina strategica

di *Cosimo Risi*

Nell'articolo qui sotto Alfredo Rizzo esamina il tema delle sanzioni sotto il profilo generale e nel caso specifico della Russia, a partire dal primo pacchetto varato a seguito dell'annessione della Crimea (2014). Nuovi e più nutriti pacchetti sono stati adottati dopo l'aggressione all'Ucraina (2022), altri si annunciano se la Russia darà luogo all'annessione dei territori ucraini appena conquistati, sulla base di referendum presso le popolazioni. Referendum dall'esito scontato grazie alle schede prestampate con il voto che deve essere favorevole almeno al 75%.

La decisione di indire i referendum sul modello di quello di Crimea contribuisce a rendere irreversibili le conquiste territoriali e rendere sempre meno praticabile la via negoziale. Dalla guerra lampo il Cremlino si attrezza alla guerra di logoramento e dà per definitiva la rottura con l'Occidente. Senza considerare gli inviti alla moderazione che vengono da Cina e India. I colloqui con Xi e Modi a Samarcanda non sono stati all'insegna della incondizionata solidarietà.

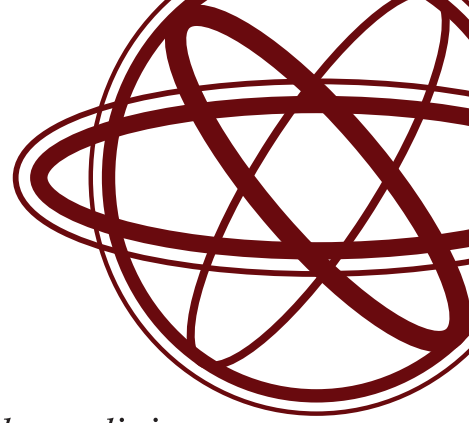
I segnali poco incoraggianti sul terreno inducono all'ennesima mossa d'azzardo nella terribile partita a poker ingaggiata in febbraio e dal solo esito certo della fine della distensione. La nuova Cortina di ferro è calata in Europa e sarà difficile risollevarla, almeno con l'attuale direzione russa. Sempre che non si profili all'orizzonte un nuovo Gorbachev, il padre della perestrojka scomparso, forse non casualmente, in questo fatale 2022.

A rileggere alcune sue dichiarazioni si è in grado di misurare non solo la distanza temporale dagli anni Ottanta dell'ultima URSS ai Duemila dell'attuale Russia ma anche il baratro intellettuale fra due visioni del mondo. Quella di Gorbachev era della "non vittoria" in un conflitto nucleare e dunque la sua impossibilità. Quella di Putin allude ad una vittoria con il ricorso alle armi nucleari tattiche. Il nucleare è sdoganato dall'archivio della memoria ed è attualizzato come parte della dottrina e, forse, della pratica strategica. Uno scenario a dir poco inquietante, sebbene alcuni commentatori si affrettino a qualificarlo di bluff.

Sono convinti che il Presidente russo, ad onta della tradizione scacchistica del suo paese, ami giocare a poker e non a scacchi e che la sua mossa sia volta ad ottenere una vittoria psicologica a fronte della non-vittoria sul terreno. Con una certa superficialità derubricano le armi nucleari tattiche a poco più pericolose delle armi tradizionali. Non misurano il loro potenziale in termini di chilotoni, che sono invece assai di più delle bombe sganciate sul Giappone nella Seconda Guerra Mondiale.

La contingenza ripropone il caso Russia. Che ha un illustre studioso molto caro alla tradizione comunista e ora dimenticato a favore di pensatori squisitamente nazionalisti.

Friedrich Engels: "I rischi di una guerra mondiale si dissolveranno nel momento in cui sarà consentito al popolo russo di porre fine alla tradizionale



*“Sono convinti che il Presidente russo, ad onta della tradizione scacchistica del suo paese, ami giocare a poker e non a scacchi e che la sua mossa sia volta ad ottenere una vittoria psicologica a fronte della non-vittoria sul terreno. Con una certa superficialità derubricano le armi nucleari tattiche a poco più pericolose delle armi tradizionali.”*

politica di conquista degli zar per concentrarsi invece sulle riforme interne, finora ostacolate da fantasie di dominio del mondo” (Die Auswaertige Politik des russischen Zarenthums, in Die Zeit, 1890).

Mikhail Gorbachev, che si è formato sul pensiero di Marx e Engels, rivede il concetto a metà Ottanta per inserire l'URSS (la Russia) nella corrente principale delle nazioni civilizzate: “Siamo consapevoli della nostra debolezza e pertanto abbiamo bisogno di una situazione internazionale tranquilla” (Pravda, 1987).

Egli eredita il regime sovietico nel 1985, quando è nominato Segretario Generale del PCUS. E si tratta di un regime allo stremo sul fronte esterno (Afghanistan) e sul fronte interno (la penuria dei beni essenziali). Il sistema sovietico è infatti “il risultato della più radicale rivoluzione nella storia europea eppure la condotta internazionale di nessun altro Stato si spiega con così ripetuti richiami al passato” (Silvio Fagiolo, La Russia di Gorbaciov, Milano, 1988).

Gorbachev ha bisogno di rompere con il passato e restare nella tradizione della grande potenza. La saldatura fra le due esigenze contrapposte è possibile solo con “la normalità” della distensione. La cooperazione sostituisca il confronto.

Per tornare alla nuova, e vecchia, dottrina strategica di Russia, riproduciamo qui le

dichiarazioni di Putin nell'ultimo discorso: “In the face of a threat to the territorial integrity of our country, to protect Russia and our people, we will certainly use all the means at our disposal. This is not a bluff. I will emphasize this again: with all the means at our disposal.”

Nella dottrina russa il concetto va sotto il nome di “escalate to deescalate”: un limitato e ipoteticamente controllabile colpo nucleare tattico per accelerare la fine della guerra in termini favorevoli alla Russia. La mossa introdurrebbe flessibilità negoziale nella controparte per contrastare l'idea della sconfitta e procurare “the escalation dominance.”

Il gioco si fa duro. La reazione americana è commisurata, Biden parla all'ONU di reazioni conseguenziali. L'Unione prepara un ulteriore pacchetto di sanzioni e, probabilmente, ulteriori forniture di armi.

Per restare alle regole del poker, gli altri giocatori rilanciano la posta per vedere se chi punta grosso ha davvero in mano il punto vincente. Ma nessun punto è davvero vincente in questa partita.



## EUROPA

# Il rafforzamento della dimensione penale delle misure sanzionatorie dell'Unione europea

di *Alfredo Rizzo*

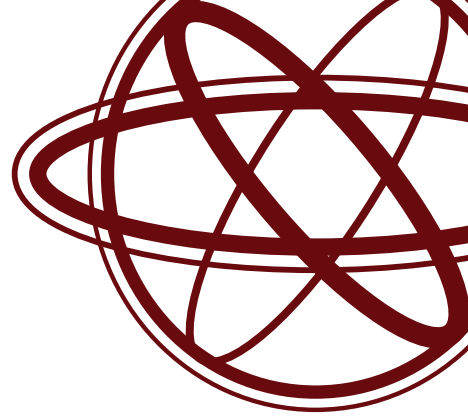
1. Sulle misure sanzionatorie indirizzate a persone fisiche o giuridiche di cui all'art. 215 par. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), vale la pena segnalare una tendenza in seno alla stessa Unione che mira a ricondurre tale categoria di strumenti alla cooperazione in campo penale come ridefinita nello stesso TFUE.

A seguito delle riforme di Lisbona dei trattati dell'Unione, e con particolare riguardo al Titolo del TFUE dedicato alla cooperazione giudiziaria in campo penale, l'Unione ha adottato alcuni atti che affrontano anche e più approfonditamente alcune questioni procedurali derivanti dalla necessità che l'Unione stessa, assumendo competenza per la definizione di reati "sovrnazionali", si doti di strumenti volti a garantire che tali categorie di reati siano più efficacemente perseguite a livello nazionale.

La tendenza all'allargamento delle competenze dell'Unione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG o Area of freedom security and Justice, AFSJ, art. 67 ss. TFUE) si è già rivelata significativa se si considera come, secondo la Corte di giustizia dell'Unione, nel campo ad es. della cooperazione giudiziaria in materia civile, la competenza esterna della Comunità può sorgere "sia allorché l'accordo da concludere riguardi una materia già disciplinata in larga misura dal diritto dell'Unione, sia in considerazione dei futuri sviluppi di una certa disciplina comunitaria in un determinato settore" (parere 1/03, concernente l'adesione dell'allora Comunità europea alla Convenzione di Lugano sul riconoscimento

e l'esecuzione delle decisioni nel settore civile e commerciale). La competenza dell'Unione, in breve, è progredita in modo da consentirle di esercitare una competenza esterna esclusiva anche al di là dei criteri normalmente richiesti per il suo insorgere.

Nello scenario successivo all'11 settembre 2001, la sovrapposizione tra gli obiettivi della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e quelli menzionati nello SLSG è aumentata nell'ambito degli obiettivi antiterrorismo perseguiti attraverso la "seconda ondata" di atti legislativi volti a limitare le prerogative in particole di individui, persone fisiche o giuridiche (cfr. art. 215 comma 2 TFUE), ritenuti responsabili dell'esecuzione o del sostegno a gravi atti terroristici di rilevanza internazionale, anche ai sensi delle relative risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle N.U. La Corte di giustizia ha stabilito, nel celebre caso Kadi, l'"autonomia" dell'ordinamento giuridico dell'Unione grazie alla possibilità, offerta dalle rilevanti disposizioni dei trattati in materia (v. art. 263 comma 4 e art. 275 comma 2 TFUE), che i destinatari delle sanzioni agiscano a tutela dei loro diritti procedurali (e, se del caso, sostanziali) presumibilmente violati dai rilevanti atti dell'Unione, inclusi quelli riconducibili all'alveo della PESC. Successivamente la Corte ha affermato che l'articolo 215, paragrafo 2, TFUE può costituire la base giuridica adeguata delle misure restrittive dell'Unione volte a combattere il terrorismo e indirizzate a persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità non statali, anche quando la decisione di adottarle rientri nell'ambito della stessa PESC. In questo ambito, infatti, le decisioni hanno



*“Le prime ondate di sanzioni contro la Russia sono state adottate dopo il referendum sull’indipendenza della Crimea nel 2014. La maggior parte è stata rinnovata da allora e l’Unione ha preso di mira persone vicine alla potenza russa”*

eminente natura intergovernativa e, come tali, sarebbero esenti dal vaglio giurisdizionale dello stesso giudice dell’Unione (salve le successive e già indicate modifiche inserite dal trattato di Lisbona, cfr. supra art. 275 par. 2 TFUE, cfr. sentenza Parlamento c. Consiglio dell’Unione, C-130/10).

Non va dimenticata, in questo contesto (e per quanto attiene specificamente al diverso settore della cooperazione giudiziaria nel settore penale), la normativa (Direttiva 2014/42/UE del 3 aprile 2014) relativa al congelamento e alla confisca degli strumenti e dei proventi di reato nell’Unione europea, adottata sulla base sia dell’articolo 82, paragrafo 2 TFUE (norma che attiene al vasto ambito dell’armonizzazione minima in materia processual-penalistica, soprattutto al fine del mutuo riconoscimento delle decisioni giurisdizionali rilevanti), sia dell’articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Si tratta di una fonte rilevante per gli istituti della confisca (cfr. art. 240 del Codice penale italiano) e il congelamento (che in italiano riferiamo al c.d. “sequestro”) quali strumenti processuali applicabili ai reati di cui al citato art. 83 TFUE (terrorismo, tratta di esseri umani e per sfruttamento sessuale di donne e minori, traffico di stupefacenti e armi, riciclaggio, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e organizzata). Il Regolamento 1805 del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, tratta parimenti di confisca e congelamento dei beni risultanti da (o in altro modo connessi a) ipotesi di reato, ma, diversamente dalla direttiva, estende tali mezzi procedurali e il reciproco riconoscimento degli

stessi all’interno dell’Unione ai reati non elencati nell’art. 83 TFUE.

2. È proprio in questo contesto, e tenendo conto delle citate finalità sottese alle misure sanzionatorie contro Stati e cittadini di paesi terzi (art. 215 TFUE), che dobbiamo comprendere l’attuale andamento legislativo nell’Unione. La Commissione ha recentemente presentato una Proposta di Direttiva relativa allo stabilimento di norme minime in materia di rintracciabilità e identificazione, congelamento, confisca e gestione dei beni nell’ambito di procedimenti penali (cfr., proposta del 25 maggio 2022, COM 2022 245). La proposta di direttiva (basata, oltre che sui già citati artt. 82 par. 2 e 83 TFUE, anche sull’art. 87 dello stesso trattato, in tema di cooperazione di polizia) è finalizzata a restringere le maglie del coordinamento infra-europeo nelle attività investigative e giudiziarie concernenti tutta la strumentazione processuale relativa all’aggressione, in forma strumentale o definitiva (cioè, in virtù di un reato accertato, cfr. citato art. 240 Codice penale), dei beni derivanti direttamente o meno da attività criminali come elencate all’art. 2 della stessa proposta. Al secondo paragrafo dell’art. 1 della proposta, si stabilisce in modo chiaro che la direttiva mira a stabilire norme che facilitino l’efficace attuazione delle misure restrittive dell’Unione e il successivo recupero dei beni connessi per prevenire, accertare o indagare comportamenti configuranti la violazione di misure restrittive dell’Unione e, in particolare, la violazione di misure restrittive indirizzate a persone fisiche o giuridiche ai termini dell’art. 215 par. 2 TFUE. Nella sezione esplicativa della proposta



viene chiaramente ricordato come l'Unione avesse già adottato misure restrittive nei confronti di Russia e Bielorussia nel marzo 2014, ampliandole in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli da parte della Russia stessa. Tali misure, adottate sulla base dell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea (TUE, norma concernente particolari decisioni del Consiglio aventi natura "geografica" o "tematica") e dell'articolo 215 TFUE, adottano un approccio "a tutto campo", ricorrendo sia a misure settoriali, riferite a determinati ambiti di attività, sia a misure individuali, miranti a limitare le attività di singoli individui, persone giuridiche o fisiche, sotto forma anche di congelamento o confisca di beni.

3. Le prime sanzioni contro la Russia sono state adottate dopo il referendum sull'indipendenza della Crimea nel 2014. La maggior parte è stata rinnovata da allora e l'Unione ha preso di mira persone vicine alla potenza russa, tra cui un azionista di rilievo di una società coinvolta nella costruzione di un ponte che collega la Russia alla Crimea (si veda al riguardo la decisione del 30 Novembre 2016 del Tribunale dell'Unione nel caso Rotenberg T-720/14) e un giornalista e capo di un'agenzia di stampa statale russa che, secondo lo stesso tribunale dell'Unione (Sentenza del 15 giugno 2017, nel caso Kiselev T-262/15) ha sviluppato una propaganda governativa a sostegno delle operazioni russe in Ucraina. Tali soggetti sono stati per lo più destinatari di misure di congelamento dei beni. In seguito all'abbattimento del volo Malaysia Airlines (MH17/MAS17, avvenuto il 17 luglio 2014), l'Unione ha altresì preso di mira le imprese russe che

operano nel settore della difesa (ad esempio nella controversia relativa al caso Almaz-Antey, Tribunale dell'Unione del 25 Gennaio 2017, T-255/15, e del 13 Settembre 2018, T-515/15), nonché in quelli petrolifero e del gas (ad esempio Gazprom e Rosneft). Vale la pena altresì segnalare un ampio contenzioso a livello dell'Unione riguardo a misure restrittive di analoga natura indirizzate per lo più a imprenditori ucraini che hanno realizzato in Ucraina attività favorevoli a investimenti russi, attività sottoposte poi a indagini e segnalazione alle stesse istituzioni dell'Unione da parte delle procure del Paese ospitante tali investimenti (si vedano le decisioni del Tribunale dell'Unione nei casi Oleksii Azarov, Klyuyev, Yanukovych, Pshonka e Klymenko).

Sia in primo grado (Tribunale dell'Unione) sia in sede di impugnazione (Corte di giustizia), le relative misure (sempre adottate tramite regolamenti basati sul menzionato art. 215 par. 2 TFUE) sono state annullate in forza dell'art. 275 par. 2 TFUE, norma applicabile a tale tipo di azioni e introdotta dal Trattato di Lisbona. Tale disposizione, oltre a consentire alla Corte di verificare il rispetto, da parte delle istituzioni, dell'art. 40 TUE (norma che stabilisce un generale criterio di reciproca "non ingerenza" tra scelte di politica estera o difesa comune, PSDC, delle istituzioni e decisioni da assumere nell'attuazione delle altre politiche dell'Unione, cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'Unione emessa nel caso Rosneft, C-72/17), estende altresì il diritto a un ricorso individuale contro atti generali dell'Unione (già previsto in via generale dall'art. 263 par. 4 TFUE) al ricorso contro atti che

adottino misure restrittive nel contesto della citata PESC.

Per quanto riguarda il contenzioso sopra richiamato, nella maggior parte dei casi l'accoglimento dei ricorsi in annullamento delle misure restrittive adottate dalle istituzioni dell'Unione è stato fondato sull'assenza di adeguata motivazione di tali misure alla luce dell'art. 296 TFUE che impone tale requisito a tutti gli atti dell'Unione.

4. La Commissione mira quindi a rafforzare le prerogative dell'Unione nel settore delle misure di carattere tanto preventivo quanto definitivo e tese ad aggredire beni e proventi di autori di violazioni di obblighi in rilevanti regimi sanzionatori stabiliti attraverso atti basati sull'art. 215 par. 2 TFUE. Con riferimento a tale obiettivo la stessa Commissione ha altresì proposto che le violazioni dei suddetti regimi sanzionatori siano aggiunte alla lista di "reati" rilevanti ai sensi dell'art. 83 TFUE (cfr. COM 2022 247, def., del 25 maggio 2022, proposta di decisione del Consiglio "on adding the violation of Union restrictive measures to the areas of crime laid down in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union"). La Commissione mira così a modificare una disposizione dei Trattati attualmente in vigore (art. 83 TFUE) e sottolinea la necessità di un'azione comune a livello dell'Unione, in particolare sulla base della considerazione delle eccessive differenze esistenti a livello nazionale sui mezzi procedurali per il contrasto di condotte criminali rilevanti. Dal punto di vista formale, nella citata proposta si specifica che con essa si mira a stabilire norme minime relative alla

definizione del diritto penale e alle sanzioni basate sull'articolo 83, paragrafo 1, TFUE per la violazione delle misure restrittive di cui all'art. 215 TFUE. Il che rafforzerebbe l'applicazione delle misure restrittive stesse negli Stati membri. La procedura per l'adozione di questa decisione è quella indicata al terzo paragrafo dell'art. 83, che contempla una decisione unanime in Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo. La Commissione e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno proposto di rafforzare la disposizione sulle sanzioni nei regolamenti 833/2014 del 14 novembre 2018, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina e 269/2014 del 17 marzo 2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina nel quadro del sesto pacchetto di misure restrittive in risposta all'aggressione russa contro l'Ucraina.

5. Una volta conferita una competenza all'Unione, le definizioni giuridiche previste dal medesimo diritto di quest'ultima devono considerarsi autonome rispetto alle definizioni operate a livello nazionale. In passato, tali profili hanno dato luogo a un lungo dibattito dottrinale e alla definizione del criterio giurisprudenziale del c.d. "effetto utile", applicabile in particolare agli atti legislativi dell'Unione o alle disposizioni contenute in tali atti idonee a restringere le libertà delle persone. L'applicazione più chiara di criteri così ampi riguarda la difesa degli interessi finanziari dell'Unione. La stessa fondazione della



Procura europea mostra chiaramente come l'Unione abbia elaborato autonomamente il quadro istituzionale e giuridico atto a perseguire gli obiettivi di cui all'attuale art. 325 TFUE. Ciò dovrebbe spiegare il "coraggio" della proposta della Commissione di inserire in una norma di rango "primario" (art. 83 TFUE) un'ulteriore forma di reato. Il trasferimento di significati e implicazioni giuridiche dal livello nazionale a quello sovranazionale è un processo tipico che ha accompagnato l'integrazione europea sin dal caso del c.d. mais Greco (sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1989, nel caso 68/88), quando la Corte di giustizia ebbe modo, appunto, di stabilire che il criterio dell'effetto utile rappresenta un'esigenza intrinseca a tale processo di integrazione, ricavabile anche dal principio di leale collaborazione di cui all'attuale art. 4 n. 3 TUE.

La proposta della Commissione è particolarmente significativa in quanto mostra che le sanzioni di cui all'art. 215 TFUE sono strumenti che dovrebbero essere attuati mediante misure di diritto processuale penale a livello nazionale. Sembra quindi del tutto conseguente che le sanzioni di cui all'art. 215 TFUE (con particolare riguardo a quelle indirizzate a persone fisiche e giuridiche di cui al secondo par.) siano annoverate nella legislazione penale e processual-penalistica di entrambi i livelli (nazionale e dell'Unione), al fine di dare piena e coerente attuazione alle disposizioni dei trattati sulla cooperazione in materia penale.

La proposta normativa indicata chiarisce che i

rilevanti strumenti definiti a livello sovranazionale (tra cui il sequestro e la confisca), come tali volti a dare effettività all'azione di contrasto a reati la cui rilevanza è riconosciuta in particolare a quel livello, devono essere letti alla luce del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni adottate dalle autorità di ogni singolo Stato membro, principio che, in quanto tale, resta al centro della competenza legislativa dell'Unione in questo settore del diritto. La riforma volta ad aggiungere all'elenco dei crimini di cui all'art. 83, comma 1, TFUE, la violazione delle sanzioni di cui all'art. 215 TFUE, ha un significato peculiare, proprio in quanto con essa si vuole conferire coerenza agli strumenti finalizzati al pieno perseguimento degli illeciti connessi e specificamente ritenuti come rilevanti anche nel contesto dell'ordinamento dell'Unione. Vale altresì la pena ricordare che, in tema di garanzie formali, il succitato regolamento 1805/2018 già elencava una serie di elementi (cfr. artt. 8 e 19) in base ai quali le autorità di uno Stato membro dell'Unione destinatarie di una richiesta volta al riconoscimento e alla conseguente attuazione di una misura di sequestro o confisca da parte di una procura o altra autorità di altro Stato membro potrebbero respingere tale richiesta sulla base di considerazioni generalmente ammesse dal sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali, tra cui il fatto che l'ordinamento dell'autorità richiedente non rispetterebbe i diritti procedurali fondamentali della persona e, segnatamente, il diritto a un ricorso effettivo.

## EUROPA

# La svolta della guerra in Ucraina postula una forte iniziativa di pace europea

di *Rocco Cangelosi*

1. La presa di Izyum conferma che la controffensiva ucraina in Donbass è in pieno svolgimento e sta dando i primi frutti. Nonostante i tentativi del Cremlino di derubricare l'accaduto a un semplice ripiegamento di truppe, la sconfitta subita è innegabile e cocente. I mezzi di *intelligence* messi a disposizione dell'esercito ucraino da parte occidentale assicurano la superiorità dell'informazione alle truppe di Kiev. La fornitura di armi sofisticate e moderne sta facendo il resto.

Fatto sta che Putin deve subire una grave umiliazione che potrebbe mettere in discussione il suo potere ed aprire nuovi scenari sul fronte interno. Per questo è probabile che una reazione russa non tarderà ad arrivare anche se non si vede con quali mezzi militari, dato che sembra che i russi abbiano dato fondo alle riserve disponibili. La controffensiva ucraina in Donbass rappresenta una svolta nel conflitto che da guerra di logoramento su cui puntava Putin si sta trasformando in una *blitzkrieg* a danno delle posizioni faticosamente conquistate da Mosca. Difficile ipotizzare che la nuova situazione sul campo apra la strada a un negoziato che sancirebbe nelle condizioni attuali una sconfitta non sostenibile per lo Zar. E' quindi probabile che Putin alzi livello dello scontro e dichiari cobelligeranti i Paesi che forniscono armi all'Ucraina aprendo scenari spaventosi a una guerra totale destinata a svilupparsi soprattutto sul terreno europeo. Il ricorso all'uso di armi nucleari

tattiche può infatti divenire per il Cremlino una forte tentazione per riequilibrare le sorti di una guerra che sembra volgere sempre più a sfavore della Russia. Il monito rivolto da Biden a Putin sulle conseguenze di un'eventuale ricorso a armi nucleari tattiche, rivela che una tale possibilità è presa seriamente in considerazione dal Pentagono e dalla NATO.

2. La prima risposta di Putin alla controffensiva ucraina in Donbass viene da Samarcanda dove si è riunita l'altra parte del mondo nel quadro della SCO la Shanghai cooperation organisation. Ne sono membri membri, Russia, Cina, India Pakistan, Kazakhstan, Tagikstan, Kirghizistan, Uzbekistan, ai quali si e' recentemente aggiunto l'Iran, e rappresentano il 40% della popolazione mondiale e il 30% del PIL globale.

In questo contesto la convergenza delle posizioni di Putin e Xijingping è stata asimmetrica. L'uno sostiene le ragioni della Cina su Taiwan l'altro quelle della Russia sull'Ucraina, ma il Presidente cinese si è limitato a condannare le sanzioni senza entrare nel merito del conflitto visto da Pechino con molta cautela. Analoga freddezza per la guerra in Ucraina è stata mostrata dal premier indiano Modi, che pur non accettando il regime delle sanzioni, invita la Russia a intavolare negoziati di pace.





*“Difficile ipotizzare che la nuova situazione sul campo apra la strada a un negoziato che sancirebbe nelle condizioni attuali una sconfitta non sostenibile per lo Zar. E’ quindi probabile che Putin alzi livello dello scontro e dichiari cobelligeranti i Paesi che forniscono armi all’Ucraina aprendo scenari spaventosi a una guerra totale destinata a svilupparsi soprattutto sul terreno europeo”*

L’intesa russo-cinese si completa con l’annuncio dell’accordo per la costruzione del gasdotto che dovrebbe portare il gas siberiano in Cina attraverso la Mongolia. Si definiscono così lentamente le linee di tendenza di un confronto a livello planetario tra due blocchi di cui Cina e Stati Uniti sono i protagonisti mentre Russia e Europa *mutatis mutandis* sono destinate a svolgere nel rispettivo campo di influenza una funzione gregaria subordinata agli interessi delle due Superpotenze.

3. Il rischio di un allargamento del conflitto e di una pericolosa *escalation* nell’uso delle armi dovrebbe indurre il Governo italiano a sollecitare una forte iniziativa di pace europea condotta da Francia, Germania e Italia, nell’auspicio che il governo che verrà non stravolga le linee tradizionali della nostra politica estera e abbandoni il solco tracciato dal Governo Draghi. Allo stesso tempo non si può ignorare la delicatezza e la difficoltà di definire una posizione equilibrata che restituisca all’Europa un margine di manovra senza dare l’impressione di voler intaccare il fronte della solidarietà verso l’Ucraina. E ciò è ancora più difficile nell’attuale congiuntura poiché i rovesci militari russi in Ucraina potrebbero incoraggiare le posizioni più radicali che mirano alla sconfitta totale della Russia e possibilmente a un “regime change” al Cremlino.

Tuttavia il nostro compito come europei dovrebbe essere quello di perorare la pace e suggerire un punto di caduta per un compromesso accettabile per entrambe le parti. Alla luce di quanto precede, sarebbe opportuno che una iniziativa del genere fosse articolata come segue:

1. Mettere in evidenza i rischi di un allargamento del conflitto e di un’*escalation* nell’uso delle armi che si ripercuoterebbe essenzialmente sul suolo europeo
2. Analizzare le conseguenze sul piano economico e sociale di un prolungamento del regime delle sanzioni.
3. Sottolineare che è prioritario per l’Europa mettere fine al conflitto producendo una proposta credibile che partendo dagli accordi di Minsk tracci un percorso per giungere a un negoziato globale sui principi della sicurezza in Europa.
4. Indicare i possibili scenari per un cessate il fuoco.
5. Ribadire I principi che devono ispirare la coesistenza e il rispetto reciproco in particolare la legalità internazionale, l’inaccettabilità dell’uso della forza per l’acquisizione di territori, l’autodeterminazione e il rispetto della volontà delle popolazioni da accertare internazionalmente
5. Chiedere il ritiro delle truppe in cambio del ritiro delle sanzioni e dell’impegno a convocare al più presto una Conferenza sulla sicurezza in Europa.

## AFRICA

# Il partenariato strategico russo-algerino

di A. Roberta La Fortezza

Certamente costruita già nel corso del Novecento, la *partnership* politica tra l'Algeria post Bouteflika e la Russia putiniana è emersa con maggiore evidenza ed è risultata progressivamente più solida in seguito ad alcune particolari vicende diplomatiche registratesi negli ultimi anni, nonché in ragione del nuovo contesto globale seguito alla crisi Ucraina-Russia e segnato da una sorta di divisione bipolare del mondo dai tratti novecenteschi. La recente intensificazione delle relazioni è avvenuta, poi, in un contesto regionale in cui i russi, soprattutto per il tramite del Gruppo Wagner, hanno esteso la propria presenza al confine con l'Algeria (si guardi, in particolare, a quanto sta accadendo in Mali con riferimento ai nuovi rapporti bilaterali della giunta militare).

Algeri e Mosca hanno condiviso un forte legame sin dalla guerra di indipendenza coloniale del paese nordafricano e hanno costruito, soprattutto negli anni Settanta-Ottanta, una stretta collaborazione in particolare nel settore militare. Sebbene le relazioni si siano ridimensionate negli anni Novanta, soprattutto in ragione della crisi economica della Russia post-sovietica e delle vicende interne algerine, a partire dai primi anni Duemila, le relazioni si sono nuovamente intensificate. Il rapporto tra i due Paesi si è basato soprattutto sul partenariato commerciale militare: l'Algeria ha, infatti, concluso nel corso degli ultimi decenni una serie di accordi per la fornitura di armi da parte della Federazione Russa, del valore tale per cui Mosca risulta attualmente il primo fornitore

militare per il Paese nordafricano mentre, dall'altro lato, Algeri si posiziona come il terzo importatore di armi dalla Russia dopo India e Cina. Si stima che le armi di fabbricazione russa rappresentino circa il 69% dell'arsenale algerino, dato a cui va aggiunto il fatto che la maggior parte dei vertici militari algerini si sia formata nelle accademie moscovite. La cooperazione tra i due paesi non si è tuttavia limitata ai soli aspetti militari: nel 2001, durante una visita ufficiale dell'allora presidente Abdelaziz Bouteflika in Russia, i due Paesi hanno firmato una dichiarazione di partenariato strategico che costituisce ancora oggi il riferimento ideologico delle relazioni russo-algerine; e nel marzo 2006 il presidente russo, Vladimir Putin, ha visitato Algeri per negoziare la liquidazione del debito di 4,7 miliardi di dollari risalente all'era sovietica, accettando la sua cancellazione in cambio di un accordo per l'acquisto da parte dell'Algeria di una certa quantità di beni industriali russi. Nell'agosto dello stesso anno, la cooperazione tra i paesi si è approfondita con la firma di un *Memorandum* d'intesa tra Gazprom e Sonatrach, rispettivamente le compagnie petrolifere russa e algerina, attraverso il quale la russa Gazprom ha aiutato la Sonatrach a sviluppare la produzione di Gas Naturale Liquefatto (GNL). Nel settembre del 2014 è stato poi firmato un accordo di cooperazione tra l'agenzia russa Rosatom e il Ministero dell'Energia algerino in materia di sviluppo del nucleare civile in Algeria a cui ha fatto seguito, nel 2016, la firma di una dichiarazione di intenti tra la Rosatom e la Commissione algerina per l'energia atomica per la



*“Proprio le tensioni tra la Russia e l’Europa in materia di energia, conseguenti all’inizio delle ostilità in Ucraina, hanno infatti consentito ad Algeri di proporsi come player fondamentale per molti Paesi europei nella ridefinizione delle proprie linee strategiche e di interesse nazionale in ambito energetico”*

costruzione di centrali nucleari di progettazione russa in Algeria (la costruzione di questi impianti è prevista nel quinquennio 2025-2030). Nel maggio 2020, Sonatrach ha firmato un Memorandum d’intesa con la russa Lukoil per una *partnership* nell’esplorazione e nella produzione nel Paese nordafricano. Più recentemente, Sonatrach e Gazprom hanno annunciato un piano di sviluppo e costruzione del campo di al-Assel nel deserto algerino: la *joint venture*, che dovrebbe iniziare la produzione nel 2025, vede una partecipazione del 51% della Sonatrach e del restante 49% della Gazprom.

Quantomeno in anni più recenti, in ragione di un contesto internazionale differente, tali sviluppi delle relazioni algerine con la Russia non hanno compromesso lo stato dei rapporti tra l’Algeria e l’Occidente: il Paese nordafricano ha, infatti, ricoperto un ruolo di altissimo valore geostrategico per Washington e per l’Europa nella partita legata al terrorismo internazionale di matrice jihadista. Fino a qualche anno fa, dunque, le relazioni tra Algeri e Washington sembravano in costante e progressiva ascesa, toccate solo marginalmente dagli sviluppi del rapporto con Mosca. Tuttavia, con la forte riduzione della minaccia derivante dai gruppi terroristici, insieme alla nuova visione strategica impostata dagli USA negli anni della Presidenza Trump, si è delineato per l’Algeria uno scenario di crescente preoccupazione con riferimento alla propria posizione regionale e ai propri rapporti con i paesi terzi *pivot* delle dinamiche

internazionali. In tale contesto e soprattutto con l’arrivo alla presidenza di Abdelmadjid Tebboune nel 2019, quei rapporti già costruiti con Mosca fin dall’inizio del nuovo secolo sono stati progressivamente consolidati. Tale riequilibrio dei rapporti da parte dell’Algeria ha assunto le tinte di una vera e propria revisione strategica dopo il dicembre 2020, quando l’ex amministrazione USA Trump ha riconosciuto la sovranità del Marocco sul Sahara Occidentale. Tale decisione, infatti, è stata intesa da Algeri come una vera minaccia alla propria sicurezza nazionale e alla propria posizione regionale. Il nuovo orientamento, maggiormente propenso a riconoscere le pretese marocchine sulla regione del Sahara Occidentale, che si sta sviluppando in seno alla comunità occidentale, si è tradotto per l’Algeria in un concreto rischio di perdita di influenza nella regione mediterranea e nel mondo arabo, a vantaggio potenzialmente proprio del tradizionale avversario marocchino. Il nuovo approccio USA ha, dunque, comportato per Algeri un processo di marginalizzazione e isolamento senza precedenti rispetto al mondo occidentale, non soltanto d’oltre oceano, ma anche europeo: si pensi in tal senso alla recente decisione del governo spagnolo Sánchez di esprimersi anch’esso a favore dei desiderata marocchini sul Sahara Occidentale.

Proprio nel tentativo di uscire da questo isolamento diplomatico, Algeri ha dunque iniziato a muoversi con sempre maggiore convinzione verso le cosiddette “potenze revisioniste”, Russia e Cina in particolare,

declassando i propri rapporti con l'Occidente e adottando, soprattutto nei confronti dell'Europa, un atteggiamento sempre più perentorio (si guardi, ad esempio, alla decisione di Algeri di sospendere il trattato di amicizia con la Spagna). In questo senso l'alleanza informale con Russia e Cina ha fornito ad Algeri, negli ultimi due anni, cioè dopo la firma degli accordi di Abramo e la conseguente decisione USA relativa alla sovranità marocchina sul Sahara Occidentale, un biglietto per poter uscire dall'isolamento politico in cui sembrava essere caduta. Dal canto loro, Mosca e Pechino sono apparse ben liete di sfruttare l'insoddisfazione di Algeri per rendere più profonde le crepe createsi nel rapporto tra l'Algeria e l'Occidente, nel tentativo di spingere sull'acceleratore di una revisione totale dell'orientamento politico del paese nordafricano.

Questa revisione dell'impianto di politica estera da parte dell'Algeria è stata evidenziata prima di tutto da una politica estera maggiormente intransigente nei confronti dell'Europa, di cui è espressione la già citata crisi diplomatica in corso con la Spagna, ma anche e soprattutto dall'astensione dell'Algeria al voto relativo alla risoluzione di condanna della Russia da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a poche settimane dallo scoppio della crisi Ucraina-Russia (quasi un ricorso storico di vichiana evocazione: nel 1968 Algeri si astenne dalla risoluzione che condannava l'invasione sovietica della Cecoslovacchia) e dal voto, questa volta espressamente

contrario, sulla risoluzione relativa all'espulsione della Russia dal Consiglio dei Diritti Umani. Algeri non ha mai condannato né sostenuto apertamente l'invasione russa dell'Ucraina; tutte le dichiarazioni rilasciate dal Ministro degli Esteri algerino soprattutto all'inizio delle ostilità sono state incentrate sulle condizioni dei cittadini algerini in Ucraina e sulle eventuali necessità di rimpatrio. Sebbene l'Algeria abbia cercato di assumere una posizione cauta sulla crisi in Ucraina, evitando comunque un sostegno esplicito a Mosca, *de facto* la sua politica è stata finora caratterizzata da una "moderazione parzialmente sbilanciata" a favore della Russia, o, leggendola al contrario, quantomeno da una politica non di supporto alle posizioni europee e statunitensi. Oltre ai già citati voti espressi nei consessi internazionali, almeno altre due circostanze hanno evidenziato una maggiore vicinanza politica dell'Algeria alla Russia: in seguito ad alcune notizie pubblicate sulla stampa francese all'inizio della crisi in Ucraina circa la disponibilità da parte dell'Algeria di sostituirsi alla fornitura di gas russe, Algeri ha negato di essere pronta ad aumentare le esportazioni di gas verso l'Europa nel caso in cui la Russia avesse interrotto il flusso gasiero. I funzionari algerini hanno precisato, realisticamente, che l'Algeria non sarebbe stata in grado di far fronte a uno stop totale delle esportazioni di gas dalla Russia verso l'Europa. Sebbene le dichiarazioni algerine corrispondano a conti fatti a una realtà matematica, è pur vero che esse hanno contribuito ad aumentare le preoccupazioni in un contesto, quello europeo, alle prese con le pressioni



derivanti da un'opinione pubblica già provata dalle conseguenze economiche della pandemia Covid-19. La seconda circostanza che ha fatto intravedere una politica di "sbilanciata moderazione" ha riguardato la netta opposizione da parte di Algeri al piano previsto dall'Ucraina relativo al reclutamento di mercenari da tutto il mondo: l'Algeria ha, infatti, fortemente protestato contro l'annuncio pubblicato sull'account Facebook dall'ambasciata ucraina in Algeria con il quale veniva espresso il desiderio di reclutare cittadini stranieri per una resistenza congiunta contro l'occupazione russa e per difendere la sicurezza globale. La richiesta del presidente ucraino, Volodymyr Zelensky, considerata a tratti eroica in molti Paesi, è stata al contrario fortemente condannata dall'Algeria, la quale ha evidenziato il pericolo che la partecipazione alle ostilità in Ucraina da parte di cittadini stranieri, in questo caso algerini, consentirebbe loro di acquisire una esperienza militare che, al rientro in patria, potrebbe costituire un estremo pericolo per la sicurezza nazionale dell'Algeria stessa. Seppur logicamente giustificata con tali argomentazioni, la posizione algerina sulla questione dei combattenti stranieri potrebbe riflettere anche la necessità di tutelare la propria *partnership* con Mosca. Se le circostanze citate si sono manifestate nel mondo della diplomazia e della politica, l'Algeria non ha mancato di dare segnali più radicali di vicinanza alla Russia anche in ambito militare: a inizio settembre 2022, Algeri ha partecipato per la prima volta, con un centinaio di uomini, alle esercitazioni militari "Vostok" tenutesi nell'estremo est

della Russia continentale. Le manovre militari hanno coinvolto più di 50.000 uomini, di cui circa 10.000 delle forze armate cinesi; oltre a Russia, Algeria e Cina hanno partecipato all'esercitazione India, Armenia, Kazakistan, Siria, Nicaragua, Laos, Mongolia, Azerbaigian, Bielorussia, Tagikistan e Kirghizistan. Se già questa partecipazione ha mandato un segnale chiaro sulla linea politica algerina, ulteriore conferma è arrivata con la decisione, di Algeri e Mosca, presa nel contesto della crisi ucraina, di tenere, a novembre 2022, una nuova esercitazione congiunta questa volta sul territorio algerino. In particolare, l'esercitazione, dal nome "Desert Shield", interesserà l'area della III regione militare algerina, nella zona di Hammaguir (wilaya di Béchar), a circa 50 km dal confine con il Marocco. Sebbene le autorità algerine abbiano giustificato l'esercitazione con ragioni legate allo sviluppo delle capacità nell'antiterrorismo, la scelta del quadrante in cui operare potrebbe avere anche una finalità simbolica, legata alla contesa in atto con il Marocco sul Sahara Occidentale. Proprio il dossier del Sahara Occidentale ha comportato negli ultimi anni un progressivo deterioramento dei rapporti bilaterali tra Algeria e Marocco, sfociato nella decisione algerina dell'agosto 2021 di sospendere le relazioni diplomatiche con il Marocco e in una lunga serie di accuse da parte di Algeri di atti ostili condotti da Rabat lungo il confine. In un siffatto contesto diplomatico, la partecipazione russa all'esercitazione militare in prossimità del confine con il Marocco potrebbe intendersi anche come un messaggio

simbolico inviato oltre che all'élite marocchina anche ai suoi stessi sostenitori internazionali: non sembra infatti un caso che l'esercitazione prevista "Desert Shield" sia stata organizzata a pochi mesi di distanza da quella congiunta USA "African Lion" che si svolge in Marocco con cadenza annuale e che a giugno di quest'anno ha interessato anche alcune aree del Sahara Occidentale al confine con l'Algeria. Dal canto suo, Mosca si è diplomaticamente schierata a favore dell'Algeria sulla questione del Sahara Occidentale, soprattutto con l'intento di utilizzare tale intesa diplomatica per contrastare l'alleanza del Marocco con gli USA, nonché, probabilmente, per accrescere le preoccupazioni statunitensi in merito alla presenza russa nella regione. Dal punto di vista strategico l'Algeria spera, invece, di utilizzare i suoi rafforzati legami con Mosca per poter uscire dall'isolamento in cui si è ritrovata dopo la svolta diplomatica di Trump sul Sahara Occidentale. Massima espressione di questa strategia algerina volta a creare le condizioni per il proprio inserimento in una rete di nuove alleanze si ritroverebbe nella volontà, espressa pubblicamente dal Presidente Tebboune in diverse recenti occasioni, di entrare nel gruppo dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica).

La crisi ucraina ha dunque reso più palese il rapporto amichevole tra Mosca e Algeri, il quale sembra costituire un importante tassello nella *exit-strategy* dall'isolamento politico-diplomatico in cui l'Algeria si è sentita relegata nell'ultimo biennio. Proprio le tensioni tra la Russia e

l'Europa in materia di energia, conseguenti all'inizio delle ostilità in Ucraina, hanno infatti consentito ad Algeri di proporsi come *player* fondamentale per molti Paesi europei nella ridefinizione delle proprie linee strategiche e di interesse nazionale in ambito energetico. L'Algeria, esportatore di energia di lunga data verso l'Europa meridionale, ha visto negli ultimi mesi aumentare considerevolmente le proprie vendite di gas in tutto il continente europeo. Questo, sotto un primo punto di vista, meramente economico, ha comportato un vantaggio per la debole economia algerina, provata dagli anni della pandemia globale Covid-19, poiché la bilancia commerciale ha potuto beneficiare di un surplus degli introiti derivante dai maggiorati prezzi del petrolio e del gas. Certamente non può dimenticarsi che a fronte dell'aumento delle entrate per il petrolio l'Algeria ha visto aumentare i costi delle materie prime alimentari. Pur tuttavia, l'aumento delle entrate derivanti dalle esportazioni di gas in Europa e gli accordi sulla commercializzazione del grano con la Russia appaiono in grado, almeno per il momento, di scongiurare una crisi alimentare per carenza di grano nel Paese. Da un secondo punto di vista, il nuovo ruolo cruciale dell'Algeria nelle dinamiche di sicurezza energetica europee potrebbe costituire anche un vantaggio in termini politici; il Paese nordafricano, come detto alla ricerca di una nuova rilevanza regionale, potrebbe riacquisire una centralità nell'agenda europea come *partner* cruciale in materia di sicurezza energetica. In tal senso è emblematico l'accordo firmato con l'Italia ad aprile





2022, tramite il quale l'Algeria consoliderà la propria posizione di primo fornitore di gas della Penisola, prendendo il posto che prima delle sanzioni per l'aggressione all'Ucraina era occupato proprio dalla Russia.

Sebbene, dunque, dal punto di vista energetico, Algeri e Mosca possano essere viste quasi come competitor, è pur vero che, in ragione del rapporto bilaterale costruito su considerazioni di opportunità e di interessi reciproci, è improbabile che Algeri possa compromettere le proprie relazioni con Mosca sulla base di pressioni esercitate da un'Europa che al momento vede proprio nell'Algeria una parte fondamentale nella soluzione della complessa equazione geopolitica relativa al reperimento dell'energia. Al contrario, è verosimile supporre che Algeri cercherà di guadagnare quanto più possibile dall'Europa, in termini soprattutto economici, e dal suo rapporto amichevole con la Russia, in questo caso anche in termini diplomatici con particolare riferimento al supporto sulla questione del Sahara Occidentale. Ciò comporterà una politica formalmente di moderazione ed equilibrio ma che con ogni probabilità continuerà a essere caratterizzata da uno sbilanciamento a favore di Mosca e da un atteggiamento che potrà declinarsi anche come potenzialmente provocatorio nei confronti dei paesi europei. Se dunque al momento l'Algeria sembra aver riguadagnato una buona mano di gioco per non essere più relegata in posizioni marginali, dall'altro lato del Mediterraneo, saranno proprio i paesi europei

a trovarsi di fronte a decisioni politiche estremamente delicate poiché caratterizzate dalla necessità di conciliare diverse declinazioni dell'interesse nazionale. Sotto un primo profilo, sarà fondamentale il bilanciamento delle linee politiche seguite in materia di energia (e dunque degli accordi con Algeri) con la possibilità che l'Algeria possa essere sempre più integrata nella "orbita" delle "potenze revisioniste"; a tal proposito si segnalano le posizioni espresse da alcune fonti diplomatiche, secondo le quali la decisione implementata dall'Algeria di un blocco commerciale nei confronti della Spagna potrebbe essere frutto di decisioni prese anche con Mosca. Sotto un secondo profilo, altrettanto fondamentale sarà, per molti paesi europei, il bilanciamento delle posizioni sul dossier del Sahara Occidentale, tema sul quale non potranno certamente contraddirsi le scelte diplomatiche d'oltreoceano ma contestualmente non sarà possibile neanche intraprendere decisioni politiche tali da poter sollevare il rischio di ritorsioni "energetiche" da parte dell'Algeria.

## GLOBALE

# Verso un nuovo mondo

di *Gennaro Maria Di Lucia*

Non è facile trovare le parole giuste, in un periodo come questo segnato da forti tensioni, per descrivere con lucidità quel che sta avvenendo da una prospettiva che sia in grado di squarciare quel ‘velo di Maya’ che ci avvolge, ed il compito è reso ancor più arduo dal momento storico caratterizzato da un convergere di catastrofi sempre più preoccupanti che vanno sovrapponendosi in una cornice internazionale profondamente instabile.

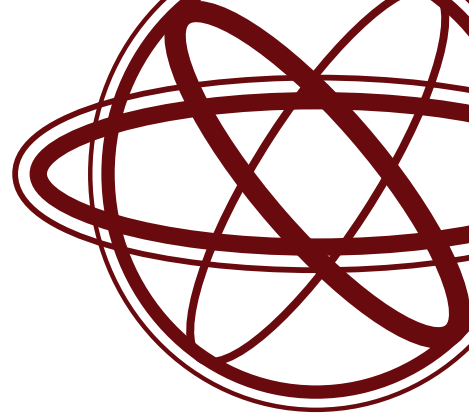
Ciò che era già stato ipotizzato dal matematico René Thom negli anni ‘50 in un ambito prettamente scientifico-matematico sembra in effetti concretizzarsi in questa fase storica con risvolti sempre più preoccupanti, e sebbene la corrente ‘catastrofista’ sia stata sconfitta nel dibattito scientifico in favore dell’evoluzionismo, non si può dire lo stesso per quanto riguarda la storia dell’umanità, costellata da ciclicità di ascese e decadenze che hanno scandito il corso dei secoli. Il momento attuale è tanto più difficile da descrivere in quanto ricco di cambiamenti repentini e scioccanti, e per affermare ciò basta semplicemente anche solo osservare il panorama nostrano, attraversato da una crisi politica, dagli effetti preoccupanti dell’inflazione, dalla ripresa insistente degli sbarchi e dall’incertezza per il futuro prossimo dovuto alla mancanza di una sicurezza energetica, che già ad oggi ha spinto l’UE, e di riflesso quindi l’Italia, a pianificare un piano di razionamento generale.

Le difficoltà sono ormai evidenti, e questo non solo sui grandi temi ed ai grandi tavoli della politica internazionale, ma anche nella quotidianità dei cittadini, e non è più un mistero che le complicazioni si siano trasferite ben presto da una prospettiva bellica ad una ben più evidente crisi economica e sociale causata da un’ondata inflattiva esacerbata dal conflitto russo-ucraino.

Dissolta completamente la speranza di chiudere la partita con la Federazione in breve tempo, la realtà ci consegna uno scenario in cui rapidamente assistiamo ad un rovesciamento dei ruoli, con l’assediato che diventa l’assediante e viceversa. Le due sponde atlantiche, UE e Stati Uniti, si trovano adesso di fronte alle conseguenze delle proprie decisioni irrevocabili sulla politica sanzionatoria nei confronti di Mosca, la quale, assorbito il trauma iniziale relativo alle speculazioni sul rublo e sulle sanzioni, adesso è in grado di rispondere imponendo all’occidente le proprie scelte in ambito geopolitico, energetico e strategico.

Le manovre del Cremlino potrebbero essere descritte attraverso le parole del leggendario generale Sun Tzu, il quale, nel VI capitolo de L’arte della guerra, sentenzia come segue: “Il generale esperto, perciò, impone la propria volontà sugli altri, e non è richiamato all’ordine da nessuno.”

Mediante le parole dell’antico generale cinese



*“Siamo quindi all'alba di un nuovo mondo, costellato da incertezze e sfide che necessitano di una visione nuova su scala globale, e che sappia proporre risposte concrete all'insicurezza avvertita a livello internazionale a tutti i livelli”*

guardiamo alla contemporaneità con gli occhi della Storia, la quale, sebbene non possa essere Magistra Vitae di ciceroniana memoria, offre a noi contemporanei la possibilità di comprendere l'essere umano e le sue scelte, che, se pur differenti in base alla contingenza, sono dettate da una natura intrinsecamente medesima da millenni.

La dura reazione militare russa all'espansione della NATO è un campanello d'allarme di un sommovimento globale che da ormai più di un decennio ha visto una modificazione consistente degli equilibri globali, non più determinati dalla superpotenza americana ma bensì da nazioni emergenti, popolose, con economie floride e minimamente indebitate. Le potenze in grado di definire gli equilibri del futuro non corrispondono più realisticamente alle sole nazioni occidentali, ed il pivot dell'economia globale non ruota più intorno all'Europa né tantomeno intorno al Nord America, quanto bensì all'estremo oriente, trasformatosi nel giro di trent'anni nella fabbrica del mondo.

Intorno a questo dato macroeconomico ruotano le scelte politiche e strategiche della Federazione Russa, la quale ha rivolto il proprio sguardo all'Est ed il Sud del Mondo, proponendosi dal 2009 come potenza ri-emergente dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica: attraverso il summit degli allora BRIC, poi divenuto BRICS in seguito

all'adesione del Sudafrica, la Russia è stata tra le più grandi promotrici di istanze di un mondo multipolare. Su questa base aveva avuto inizio il famigerato BRICS, il quale ha enunciato sin dal principio l'intento di smarcarsi dall'egemonia occidentale proponendo, tra l'altro, una revisione dei meccanismi dell'economia mondiale attraverso l'istituzione di una nuova valuta di riserva.

L'attenzione rivolta alla Russia al mondo non occidentale è tornato al centro delle sue politiche dopo la parentesi 'occidentalista' del periodo Eltsin, e ciò è stato confermato dall'appoggio, congiunto con Cina, India, Brasile e Sudafrica, alla creazione della New Development Bank nel summit di Fortaleza 2014. Il regime change ucraino di Euromaidan ha accelerato tale spostamento verso Est, con un focus degli investimenti e delle collaborazioni sempre più fitto tra Mosca ed il secondo e terzo mondo.

La Russia, che dal XVIII secolo con l'ascesa di Pietro il Grande si è ritenuta nel novero delle potenze occidentali, assurge quindi nel contesto globale odierno come attore antagonista dell'occidente e 'difensore' retorico dello sviluppo dei paesi ex-coloniali, con un'espansione sempre più vistosa della propria influenza in Africa ed uno strategico avvicinamento alla Cina nell'ottica di una cooperazione eurasiatica.

Sono proprio questi i legami che hanno spinto Putin a non abdicare alle sue istanze in Ucraina, dal momento che l'isolamento politico è più un fenomeno mediatico che non conclamato, riguardando i paesi dell'Unione Europea ed in orbita statunitense piuttosto che il mondo intero, il quale, come ha confermato il G20, è diviso tra un Est accondiscendente verso la Russia ed un Ovest in rotta di collisione con essa.

Mosca può dunque permettersi di proseguire nei suoi intenti bellicisti, arrivando nella persona del ministro degli esteri Lavrov ad annunciare l'estensione della 'operazione speciale' a tutta l'Ucraina orientale, e ciò lo può fare grazie alle ricchezze del sottosuolo russo, le quali rappresentano un immenso patrimonio in un periodo di carenza di materie prime.

Sfruttando questo suo punto di forza, la Federazione può beneficiare dell'appoggio indiretto delle realtà asiatiche, che beneficiano in questo modo di contratti vantaggiosi, inducendo sul fronte occidentale una crisi che colpisce duramente le economie europee e nord-americane, le quali ad inizio 2022 si stavano lentamente riprendendo dopo la pandemia. Ancora una volta la Russia sembra aderire ai principi del generale Sun Tzu, che sempre nel sesto capitolo scrive quanto segue: "Perciò stanca il nemico quando è pronto e riposato, affamalo quando è sazio, costringilo a

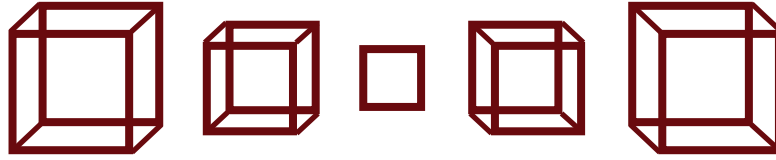
spostarsi quando è accampato."

La guerra in Ucraina ha dunque aperto un vaso di Pandora sopito, ed ha sancito definitivamente un cambiamento di paradigma che vede sulle macerie della globalizzazione liberale a trazione americana, non più in grado di dare risposte cogenti alle turbolenze mondiali, sorgere nuove intese ed alleanze in grado di insidiarla, con i BRICS che assurgono a protagonisti in un periodo di insicurezza.

Non è un caso che questo polo, che da solo rappresenta il 25% del PIL mondiale, attragga nuovi *partner*: Iran e Argentina, il primo per motivi strategici ed il secondo per economici, hanno richiesto ufficialmente di entrare, ed anche l'Egitto, Arabia Saudita e Turchia hanno mostrato interesse verso l'organizzazione.

La Russia, facente parte di questa realtà emergente, ha celato dietro la sua operazione militare un'intera parte di globo in grado oggi di dare risposte significative a livello globale, come dimostrato dal progetto cinese della Belt and Road Initiative e le politiche russe nel sud del mondo, in maniera molto efficace e percepita come 'non invasiva' da parte dei *partner* delle rispettive potenze.

Certamente questa forza presenta ad oggi molte fragilità, essendo i BRICS non una solida entità



sovranaazionale quanto bensì un trampolino di lancio delle potenze emergenti, e questo lo dimostrano le stesse politiche dei membri aderenti, che, come nel caso indiano, si trovano all'interno di essa pur mantenendo solidi rapporti con Stati Uniti ed Europa, allo stesso modo del Brasile di Bolsonaro, in bilico tra i due mondi; ma ciò non ha impedito di esprimere una dichiarazione congiunta quest'anno su una visione di sviluppo globale inclusiva e multilaterale.

Siamo quindi all'alba di un nuovo mondo, costellato da incertezze e sfide che necessitano di una visione nuova su scala globale, e che sappia proporre risposte concrete all'insicurezza avvertita a livello internazionale a tutti i livelli. In quanto occidentali, dunque figli di una civiltà tanto antica quanto culturalmente ricca, è giunto il momento di interrogarsi su questo nuovo mondo in maniera integrale, proponendo una proposta sociale, economica e politica che sia in grado di raccogliere il guanto di sfida e che non resti chiusa ad una visione atlantocentrica ormai obsoleta. In questo senso il G7 è stata un'occasione del tutto vanificata, laddove ci si è concentrati sul conflitto ucraino per spaventare Putin piuttosto che dare una risposta decisa in grado di rivaleggiare con l'oriente, laddove la Build Back Better World di Biden ad oggi sembra essere una pallida imitazione dei progetti cinesi della nuova via della seta, assolutamente insufficiente e lungi

dal rappresentare una soluzione ai problemi dell'umanità, la quale è alla disperata ricerca di una soluzione a problemi esistenziali.

## GLOBALE

# Il 20° anniversario della istituzione della Corte Penale Internazionale: un processo da compiere

di Maurizio Delli Santi

*Il 1° luglio scorso all'Aja una Conferenza ad Alto livello ha commemorato il 20° anniversario della istituzione della Corte penale internazionale (CPI), e poco dopo, il 17 luglio, è ricorso il 24° anniversario dalla approvazione dello Statuto della Corte, noto anche come lo "Statuto di Roma". Fu appunto nella Capitale culla del diritto che si giunse alla più importante opera di codificazione sui crimini internazionali, ed è in forza dei suoi principi che si sta cercando oggi di contrastare le nuove "banalità del male" della guerra in Ucraina. La Corte penale dell'Aja sta sostenendo le autorità giudiziarie di Kiev per assicurare la raccolta delle prove e perseguire oltre 40.000 crimini di guerra e contro l'umanità, commessi soprattutto nei confronti dei civili tutelati dalle Convenzioni dell'Aja e di Ginevra. Il percorso verso l'affermazione della idea di giustizia penale internazionale rimane dunque una priorità per la comunità dei giuristi e per l'umanità. Sarà però necessario avere chiari gli obiettivi ancora da perseguire, a cominciare dall'Italia dove occorre varare il Codice dei Crimini internazionali e promuovere altre iniziative per una maggiore condivisione dello "Statuto di Roma".*

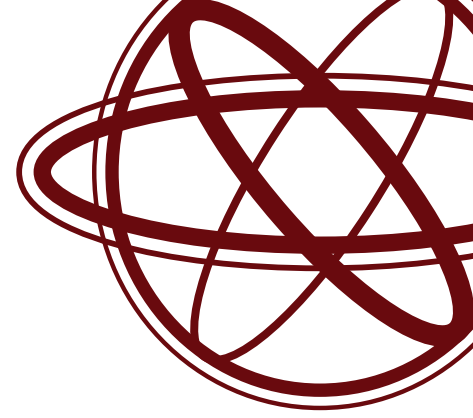
### **Le riflessioni su un anniversario**

Se si parla di celebrazioni per la "giustizia penale internazionale", più di qualcuno reagirebbe certamente con molto scetticismo e tante domande da porre sulla concretezza e la validità di un'idea. L' "ordine internazionale liberale" - inteso storicamente come il sistema delle relazioni fra Stati fondato su regole, istituzioni e diritti - vive una fase di arretramento e il diritto internazionale appare inefficace di fronte all'ultima guerra di aggressione. In piena Europa - lo si può dire oggi, viste anche le iniziative di adesione all'UE - l'attacco russo all' Ucraina si protrae con regole terroristiche e in disprezzo dei più elementari principi di umanità affermati dalle Convenzioni dell'Aja e di Ginevra, persino con gli effetti devastanti di una crisi energetica e alimentare che colpirà in maniera inesorabile soprattutto le fasce più fragili della popolazione mondiale.

• Ci sono tuttavia varie ragioni per non ridurre a questo scenario l'interpretazione del presente, nell'occasione degli anniversari appena compiuti. Il 1° luglio scorso all'Aja una Conferenza ad Alto livello ha commemorato il 20° anniversario della istituzione della Corte penale internazionale (CPI), con riferimento a quel 1° luglio 2002 in cui furono raggiunte le ratifiche necessarie per l'entrata in vigore internazionale del suo Statuto istitutivo. Quattro anni prima, il 17 luglio 1998, al palazzo della Fao di Roma si era svolta la storica Conferenza diplomatica dove alle 22.50 un lungo e fragoroso applauso aveva annunciato proprio l'approvazione - con 120 voti a favore su 148 Stati votanti- dello Statuto della Corte penale internazionale, che da allora sarà appunto ricordato come lo Statuto di Roma.

• I motivi per commemorare questi anniversari





*“La guerra in Ucraina ha radicalmente mutato lo scenario: il sistema delle relazioni internazionali appare in una crisi irreparabile e sono cadute anche quelle poche certezze che ancora residuavano perché si garantissero condizioni minime di legalità e cooperazione nei rapporti fra Stati”*

con meno scetticismo possono considerarsi nelle ragioni di chi crede in una impostazione crociana della Storia come “storia delle idee e della libertà”, ma anche nella regola gramsciana del primato dell’ “ottimismo della volontà” sul “pessimismo della ragione”, oppure nella più prosaica idea socio-economica delle “profezie che si autoavverano”. Più specificamente, nel contesto della comunità dei giuristi si è ben consapevoli che il percorso della giustizia penale internazionale è sofferto e segna un continuo working in progress, ma è ad esso che bisogna guardare con fiducia, anche e nonostante l’aporia dei tempi che sembrano contrastarlo. Lo sa bene chi si è formato ad esempio sugli scritti di Giuliano Vassalli, che dalla cattedra di diritto penale di Genova nella prolusione fatta il 31 gennaio 1946 - negli scenari ancora sconvolti dalla guerra - seppe interpretare come l’idea dei Tribunali internazionali stava esercitando una fortissima suggestione, non solo nella riflessione dei maggiori giuristi dello scorso millennio: nell’approccio al diritto penale, al diritto internazionale e alla filosofia del diritto generazioni di studenti hanno sentito forte l’impulso alla ricerca di un archè presocratico, di un indiscusso fondamento giuridico per l’idea e gli strumenti della giustizia internazionale. E non va dimenticato anche il significato ideale dell’esperienza tutta intellettuale del Tribunale Russell, quel “Tribunale internazionale contro

i crimini di guerra” che era soltanto un tribunale di opinione, senza alcun connotato giurisdizionale, voluto da Bertrand Russel e Jean Paul Sartre nel novembre 1966 per indagare sui crimini commessi nella guerra del Vietnam, poi estesosi in altre sessioni anche sulle violazioni ai diritti umani e gli etnocidi commessi dai regimi dittatoriali in America Latina e in Africa.

### ***Il valore dello Statuto della Corte penale internazionale***

È necessario dunque partire da questi presupposti ideali per comprendere, fino in fondo, il senso della Corte penale internazionale. La prima riflessione deve perciò essere rivolta innanzitutto a cogliere i punti salienti di ciò che ha significato nel diritto internazionale l’approvazione dello Statuto della Corte. Qui i riferimenti storici e giuridici sarebbero tanti, ma senza dubbio si può affermare che lo Statuto rappresenta ad oggi il più attuale e compiuto sistema di codificazione, dal valore universale, dei crimini internazionali, così come concepiti da un complesso percorso dottrinale e giurisprudenziale: è il frutto delle elaborazioni del diritto dell’Aja e di Ginevra, ovvero delle previsioni del Diritto Internazionale Umanitario e dei Conflitti Armati, ma anche del sistema di tutela dei Diritti Umani, e dei fondamentali principi affermati anche dalla giurisprudenza dei Tribunali di Norimberga e Tokio, troppo superficialmente liquidati come

“tribunali dei vincitori”, e più recentemente dai Tribunali per la ex Jugoslavia ed il Ruanda, o anche dai meno conosciuti Tribunali c.d. misti o “internazionalizzati”.

Questa opera di codificazione ha richiesto un impegno poderoso, e non bisogna dimenticarne la ratio, perché ha dovuto superare due dogmi: da un lato l’idea del “dominio riservato” degli Stati sulla giurisdizione penale, e dall’altro la separazione di due mondi del diritto che fino ad allora apparivano poco conciliabili, il civil law, il sistema derivato dal diritto romano in cui prevale la funzione normativa della legge, e il common law, di derivazione romano-germanico, affermatosi negli ordinamenti anglosassoni e americani, basato sul precedente giurisprudenziale, il c.d. stare decisis.

Poi c’è stata l’altra opzione fondamentale che ha segnato la svolta sui tribunali internazionali ad hoc: si giungeva finalmente a superare l’istituzione di corti costituite secondo le emergenze, la cui riconoscibilità veniva perciò posta in discussione dai giuristi più rigorosamente interpreti del principionullum crimen, nulla poena sine praevia lege penali.

Lo Statuto della Corte si presenta dunque oggi come la base giuridica più compiuta che definisce i crimini di genocidio (art.6), i crimini

contro l’umanità (art.7), e i crimini guerra (art. 8). Nel 2010, dopo la Conferenza di revisione di Kampala del 2010, ha anche esteso la competenza sul crimine di aggressione (art. 8-bis), ovvero l’attacco ingiustificato alla sovranità di uno Stato, quando è compiuto in difformità alle previsioni della Carta delle Nazioni Unite o senza che ricorrano le condizioni della self-defence previste dal diritto consuetudinario. Si è data quindi forma e sostanza all’idea di un tribunale penale internazionale dal carattere permanente e dall’efficacia universale, chiamato ad intervenire secondo il principio di complementarità: la Corte interviene qualora gli Stati “non vogliano o non possano” giudicare i colpevoli, per unwillingness, il «difetto di volontà» (per ritardi ingiustificati, non indipendenza e non imparzialità, ex art.17 comma 2 lett.a), o per inability, l’«incapacità dello Stato» (per “collasso istituzionale”, specie riferito agli organi giudiziari, ex art.17 comma 2 lett.b). Fondamentali sono poi alcuni principi, come l’obbligo degli Stati di dare esecuzione ai provvedimenti della Corte, inclusi i mandati di arresto e le sentenze di condanna, ovunque nei loro territori, e in quelli ove operano le loro forze armate, anche quando i crimini internazionali commessi dagli imputati non siano stati diretti contro di essi e i loro cittadini. Inoltre non sono riconosciute eccezioni alla punibilità ammesse in altri casi: i crimini di competenza della Corte



non sono soggetti a prescrizione, non sono riconosciute immunità funzionali o personali, né - in generale - può operare l'esimente dell'ordine superiore.

### ***Luci e ombre sulla Corte***

Il percorso di questi primi vent'anni di un sistema così radicalmente innovativo della giustizia penale internazionale non poteva presentarsi senza difficoltà di attuazione. Uno dei vulnus principali riguarda la condizione che vede sostanzialmente la Corte non ancora riconosciuta da diversi Stati. Nonostante la maggioranza raggiunta dalle 123 ratifiche delle Nazioni che hanno aderito al sistema della Corte, tra queste non figurano quelle della Russia (che pure aveva sostenuto e approvato lo Statuto) e della Cina, ma soprattutto anche quelle di Paesi democratici come gli Stati Uniti e Israele. Da questi sono venute anzi le più forti opposizioni quando il Prosecutor dell'Aja ha tentato di avviare indagini per alcuni crimini di guerra da accertare nei teatri afgani e palestinesi. Nei confronti della ex procuratrice Bensouda i *leader* americani e israeliani hanno lanciato accuse di essere una *enemy of the State* e di antisemitismo, e il presidente Trump era persino giunto ad emettere nei suoi confronti un *executive order* di congelamento dei beni, provvedimento poi revocato da Biden, che ha ripreso il dialogo con i giudici dell'Aja. Molte

voci critiche sull'operato della Corte sono state sollevate anche sul dato numerico poco significativo dei processi e delle condanne, ritenuti da un lato piuttosto orientati nel solo contesto dei conflitti africani e dall'altro non corrispondenti all'elevato budget delle risorse assegnate. Le questioni più discusse hanno poi riguardato le asserite inerzie della Corte sui crimini commessi nella crisi del Darfur e della Siria.

In questa prospettiva va dunque compiuta un'analisi obiettiva, che tenga conto dei dati di fatto. Come si legge sullo stesso sito istituzionale i casi portati dinanzi alla Corte in questi venti anni sono 31, di cui la maggior parte con più imputati; risultano emessi 41 mandati di arresto, ma più della metà degli imputati sono latitanti e i processi ultimati hanno portato a 10 condanne e 4 assoluzioni. Non v'è dubbio dunque che il percorso della Corte proceda con difficoltà, nonostante si tratti di una struttura con uno staff di 900 persone e l'ultimo budget annuale indicato ufficialmente in € 154.855.000. Tuttavia alcune riflessioni vanno fatte. Sostenere l'impegno di una inchiesta penale internazionale, specie nella fase della raccolta delle prove, non è facile, richiede tempo e soprattutto deve reggersi sulla cooperazione degli Stati e delle organizzazioni internazionali e regionali. Il sostegno e la collaborazione degli

Stati e di organizzazioni come la NATO, ad esempio, e delle altre coalizioni internazionali assimilabili, sono fondamentali soprattutto per ricercare e catturare i responsabili accusati dalla Corte. Per comprendere gli scenari e la complessità dei giudizi della Corte possono essere utili due riferimenti ai processi più recenti. Nel novembre 2019, Bosco Ntaganda, *leader* dei miliziani del Congresso Nazionale per la Difesa del Popolo, è stato condannato a 30 anni di reclusione per 18 capi di imputazione di crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi nella Repubblica Democratica del Congo, tra il 2002 e il 2003. Il 4 febbraio 2021, la Camera IX di primo grado ha dichiarato colpevole l'ex comandante del gruppo guerrigliero Lord's Resistance Army Dominic Ongwen, ritenuto responsabile di 61 crimini contro l'umanità e crimini di guerra, commessi tra il 1° luglio 2002 e il 31 dicembre 2005 nel contesto della ribellione armata contro il governo dell'Uganda.

### ***Il ruolo della Corte dell'Aja nella guerra in Ucraina***

La guerra in Ucraina ha radicalmente mutato lo scenario: il sistema delle relazioni internazionali appare in una crisi irreparabile e sono cadute anche quelle poche certezze che ancora residuavano perché si garantissero condizioni minime di legalità e cooperazione nei rapporti fra Stati. Tuttavia, proprio di fronte

alla illegittimità della aggressione della Russia, e alle modalità criminali e terroristiche della sua condotta della guerra, si è tornati a parlare di giustizia penale internazionale. Si sono evocate le condanne dei Tribunali di Norimberga e della ex Jugoslavia, e si è dunque guardato con rinnovato interesse a chi ne ha raccolto l'eredità, la Corte penale internazionale. Lungimirante certamente è stata la scelta compiuta a suo tempo dall'Ucraina, che ha accettato la giurisdizione della Corte almeno per i crimini di guerra, contro l'umanità e il genocidio. Non ha ancora riconosciuto la competenza sul crimine di aggressione, e in ogni caso - non essendoci la ratifica della Russia - per l'incriminazione sul punto occorrerebbe una determinazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ovviamente irraggiungibile perché Russia e Cina esercitano il potere di veto. Il presidente ucraino Zelensky ha proposto di costituire un Tribunale speciale per l'Ucraina, sulla base dell'adesione di un gruppo ristretto di "Stati garanti", in analogia al modello del Tribunale di Norimberga. Ma è del tutto evidente che la soluzione sarebbe fuorviante e poco convincente, se non fosse inserita in un percorso omogeneo e in linea con la giurisdizione della Corte penale internazionale. Questa dovrebbe continuare a rimanere un riferimento per l'Ucraina, e in generale per la comunità internazionale che vuole sostenere un modello di giustizia



penale universale. L'Ucraina farebbe bene dunque a presentare ora una dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte sul crimine di aggressione e continuare a sostenere la Corte penale dell'Aja, piuttosto che pensare ad altre formule giurisdizionali. Anche perché altrimenti finirebbe per legittimare i processi-farsa che la Russia sta conducendo con pseudo organi giudicanti nelle repubbliche separatiste, a cominciare da quelli che hanno già condannato a morte i combattenti del Battaglione Azov, con accuse tutte da provare di terrorismo e crimini di guerra.

In merito, una strada concreta da perseguire potrebbe essere anche quella di un diverso "accordo sulla giurisdizione" con la Corte tra un certo numero adeguato di Stati "garanti", per esempio in seno all'UE, o anche una possibile riforma dello stesso Statuto della Corte, ove gli Stati parte potrebbero introdurre una norma che consideri valida anche una Risoluzione di condanna dell'Assemblea Generale o legittimi la Corte a procedere autonomamente.

In questa prospettiva, ancora ragionando su cosa accade in Ucraina, vi sono altri motivi per sostenere l'effettività del ruolo che sta oggi assumendo la Corte penale internazionale. Il Prosecutor dell'Aja ha potuto attivarsi con speditezza, saltando il passaggio della Pre Trial

Chamber, procedendo per i crimini compiuti in Ucraina anche sulla base del referral, ex art. 14 dello Statuto. Si tratta della richiesta di attivazione delle indagini presentata per prima da 39 Stati, con in testa la Lituania, l'Italia e tutti gli altri paesi dell'Unione Europea, ma anche da Regno Unito, Australia, Canada, Colombia, Costa Rica, Georgia, Islanda, Lichtenstein, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera, e Irlanda. In sostanza, questa scelta di una significativa rappresentanza di Stati ha dato forza e legittimazione al Procuratore della Corte, che si è recato più volte in Ucraina, ha saputo coordinarsi con Eurojust e le autorità giudiziarie ucraine, cui ha posto a disposizione i suoi team investigativi, e ha annunciato anche l'imminente costituzione di un ufficio distaccato della Corte a Kiev. Nell'ultima visita compiuta in Ucraina sui luoghi dei massacri e delle distruzioni il Procuratore Khan è stato netto: "Mi sono recato a Kharkiv, nell'est dell'Ucraina. Ho verificato gli ingenti danni causati a questa città e ascoltato i racconti delle sofferenze subite dai civili. Il mio messaggio a coloro con cui ho parlato è stato chiaro: la legge rimane al loro fianco e in prima linea. Hanno diritti fondamentali che devono essere rivendicati anche in tempo di guerra". Ed ha aggiunto: "Il mio Ufficio sta agendo con urgenza per dimostrare a tutti coloro che sono coinvolti in questo conflitto che hanno responsabilità dirette

secondo il diritto internazionale, per le quali non sono ammesse eccezioni: ogni persona che prende una pistola, guida un carro armato o lancia un missile deve sapere che può essere ritenuta responsabile dei crimini commessi”.

Un'altra notizia è poi venuta da un comunicato stampa del 30 giugno diffuso dalla Corte: sono stati emessi i primi mandati d'arresto nei confronti di due alti funzionari russi e di un collaborazionista georgiano per crimini di guerra commessi nella aggressione compiuta dalla Russia sulla Georgia nel 2008. Agli imputati sono stati contestati i crimini di guerra riconducibili alle fattispecie dell'articolo 8 dello Statuto della Corte penale internazionale, fra cui figurano arresti illegali, torture e trattamenti disumani, oltraggi alla dignità personale, prese di ostaggi e trasferimenti illegali di civili: un vero e proprio monito per i militari e i funzionari russi che oggi stanno compiendo gli stessi misfatti nel Donbass. Certo ci sarà il problema della esecuzione dei mandati, ma intanto i destinatari non potranno muoversi dal territorio russo se non vogliono essere catturati, e saranno comunque sub iudice per tutta la loro vita fino a quando non si presenteranno davanti ai giudici dell'Aja, perché i crimini internazionali sono imprescrittibili.

Tornando alle vicende attuali in Ucraina, in

questa fase la collaborazione della Corte penale internazionale con gli organi di giustizia nazionali è fondamentale per procedere alla raccolta delle prove, ed è questo il valore aggiunto che sarà conferito dai team investigativi internazionali. Gli ultimi resoconti dell'autorità giudiziaria ucraina parlano di oltre 40.000 casi di crimini di guerra accertati, riferiti a gravi distruzioni di edifici civili, presidi sanitari, beni culturali ed altre strutture non costituenti obiettivi militari, a spoliazioni e ruberie sistematiche, ma anche alle drammatiche vicende delle esecuzioni dirette, delle uccisioni indiscriminate di civili e di prigionieri di guerra, alla cattura di ostaggi e al trasferimento illegale di civili e di altre persone protette, nonché a gravissimi riscontri su episodi di stupri, torture ed atti lesivi della dignità umana, tutte gravissime violazioni alle previsioni delle Convenzioni dell'Aja e di Ginevra, espressamente richiamate nello Statuto della Corte penale internazionale.

### ***Prospettive per la giustizia penale internazionale***

Il percorso della giustizia penale internazionale vede dunque un momento di prova che sarà decisivo per affermarne l'effettività, e probabilmente i prossimi mesi potrebbero vedere altri progressi. Rimane senz'altro la validità di una idea, unico baluardo per contrastare le nuove “banalità del male”.





Anche in Italia il Ministero della Giustizia ha deciso di dare un'accelerazione alle iniziative per dare definitiva attuazione alle previsioni dello Statuto della Corte penale internazionale, avviando all'esame il progetto presentato dalla Commissione di esperti sul nuovo Codice dei Crimini internazionali. Sarà opportuno approfondire ancora diversi aspetti interpretativi e questioni aperte, come - ad esempio - quelli relativi a più incisive previsioni per perseguire sul piano del dolo i "danni collaterali" che comportano stragi di civili indiscriminate e gravi distruzioni, o il tema delicato del riparto di giurisdizione tra magistrature ordinaria e militare. In ogni caso sarà necessario giungere presto ad un disegno di legge per la definitiva approvazione del Parlamento.

Ma probabilmente all'Italia spetta anche un altro compito. Se vuole dare un senso compiuto a quel momento e a quel luogo fondativo, ricordando il fragore di quegli applausi che il 17 luglio 1998 inondarono a Roma la sala della Fao, sarebbe il caso di rilanciare l'iniziativa di una Conferenza Diplomatica per la "riapertura alla firma" dello Statuto della Corte penale internazionale. Si tratta di un'iniziativa attesa da tempo dalla comunità dei giuristi che hanno a cuore l'idea della giustizia penale internazionale, per cui è fondamentale chiamare almeno tutte le altre democrazie del mondo a riconoscere e

ratificare lo Statuto della Corte, magari anche apportando altri correttivi, che ad esempio eliminino i caveat del Consiglio di Sicurezza sulle procedure e riaffermino un ruolo più incisivo dell'Assemblea Generale, oppure riconoscano maggiore autonomia ed effettività alla Corte. Sarebbe anche questa l'occasione per meglio ricordarlo come lo Statuto di Roma.

## GLOBALE

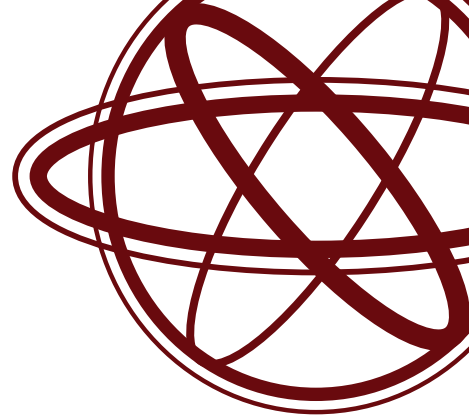
# Roma e la city diplomacy

di *Marco Baccin*

I governi di prossimità - ed in particolare le città - possono offrire un contributo rilevante alla promozione della pace e dello sviluppo. Ne è un esempio recente la visita che una delegazione della rete di città europee “Eurocities”, guidata dal Sindaco di Firenze, ha effettuato a Kiev per discutere con il Presidente Zelenski piani di ricostruzione nelle città ucraine gravemente danneggiate a seguito dell’invasione russa. Le città sono infatti il luogo che più di altri mostra i grandi problemi del nostro tempo, ma anche quello dove si possono trovare le risposte perché le comunità urbane, dove si sviluppano i legami sociali e le “buone pratiche” e dove vengono offerti servizi di interesse collettivo, hanno in sé gli “anticorpi” capaci di contrastare i pericoli connessi ai processi di globalizzazione. Le città, con la city diplomacy, possono affrontare le problematiche internazionali dal basso, con una azione che unisce la promozione della pace agli interventi di sviluppo economico, culturale e sociale, con riferimento anche alle tematiche migratorie. La diplomazia delle città, inaugurata per quanto riguarda il nostro Paese nel 1955 dal Sindaco di Firenze Giorgio La Pira con l’incontro a Palazzo Vecchio di Sindaci di tutto il mondo per esprimere l’opposizione alle logiche di contrapposizione della guerra fredda, mira a realizzare sinergie e sussidiarietà con la diplomazia governativa e si basa sulla cooperazione decentrata, il cui

ruolo è riconosciuto dalla Legge 125/2014, che costituisce una forma particolare di cooperazione internazionale in cui il territorio svolge un ruolo di raccordo tra soggetti e risorse diversi, valorizzando, in un’ottica di solidarietà, gli elementi sociali, culturali ed imprenditoriali legati alla dimensione territoriale locale. I centri urbani costituiscono oggi anche la frontiera avanzata della lotta ai cambiamenti climatici e della transizione ecologica finalizzata alla protezione dei cittadini e al miglioramento della loro qualità di vita ed il fenomeno del “glocalismo”, che fonde i complessi aspetti della globalizzazione con l’attenzione alla dimensione locale, esprime l’aspirazione ad una globalizzazione riformata e decentrata, ad una mondializzazione “dal volto umano”.

In questo contesto, la proiezione internazionale della città di Roma è legata alla sua secolare tradizione di centro di dialogo e di incontro tra popoli, culture e religioni diverse; all’essere il terzo polo mondiale delle Nazioni Unite; alla sua funzione di capitale della Repubblica italiana; alla presenza del Vaticano, della più antica comunità ebraica e della più grande moschea d’Europa; all’essere un centro culturale che attrae milioni di visitatori. Negli anni ‘50 Roma si era posta come città ponte tra l’Europa e il Sud del mondo, profilo che era poi stato sostanzialmente abbandonato



*“I centri urbani costituiscono oggi anche la frontiera avanzata della lotta ai cambiamenti climatici e della transizione ecologica finalizzata alla protezione dei cittadini e al miglioramento della loro qualità di vita ed il fenomeno del “glocalismo”, che fonde i complessi aspetti della globalizzazione con l’attenzione alla dimensione locale”*

per essere rilanciato nella seconda metà degli anni ‘90 e all’inizio del nuovo millennio, con le amministrazioni di Francesco Rutelli e, in particolare, di Walter Veltroni, che aveva individuato nel concetto di “città solidale” il filo rosso che legava le politiche sociali cittadine alla proiezione esterna della città, attuando un approccio partecipativo ed inclusivo che fu definito il “modello Roma”. Con Veltroni Roma si era candidata a città simbolo dell’impegno per la pace e la lotta contro la povertà, con l’obiettivo di valorizzare il proprio patrimonio di esperienze e di proporsi come laboratorio di un modello di sviluppo basato sulla coesione sociale. La proiezione internazionale della città veniva quindi sviluppata concentrandola sugli assi della lotta alla fame e alla povertà; delle iniziative volte a favorire la pace e il dialogo; della collaborazione fra enti locali.

Per quanto riguarda il primo punto, un ruolo fondamentale, come già accennato, era svolto dalla cooperazione decentrata, a cui veniva dato impulso con l’istituzione del Comitato Cittadino per la Cooperazione Decentrata, nel quale si concordavano programmi comuni con i soggetti della società civile presenti sul territorio e impegnati in attività di cooperazione internazionale (Onlus, Associazioni tematiche, Università, enti, imprese, ecc.) Venivano così realizzati, in collaborazione anche con la Fao,

progetti di sviluppo agricolo e in ambito scolastico in Mozambico, Malawi, Rwanda, Angola, Burkina Faso, Uganda e Sud Africa; in America Latina (Brasile, Argentina e Uruguay); in Medio Oriente. Particolare attenzione era rivolta all’Africa con le manifestazioni “ItaliAfrica”, realizzate insieme alle organizzazioni sindacali, alle Ong e alle Agenzie dell’ONU con sede a Roma. Nel 2004 veniva organizzato a Roma il Foro dell’alleanza mondiale delle città contro la povertà e, l’anno successivo, la Conferenza sulla glocalizzazione con la partecipazione di sindaci di quaranta grandi metropoli del mondo per discutere programmi di cooperazione. L’impegno per la pace si concretizzava nelle numerose iniziative di dialogo interculturale e interreligioso ed in quelle volte, in collaborazione con le Associazioni Italia-Israele e Italia-Palestina, a favorire il dialogo israelo-palestinese e a realizzare progetti, soprattutto in campo culturale, presentati da soggetti del territorio romano congiuntamente a *partner* israeliani e palestinesi. A partire dal 2002 veniva organizzato a Roma annualmente, in collaborazione con la Fondazione Gorbaciov, il Summit mondiale dei Premi Nobel per la Pace e attribuito ogni anno il premio “Roma per la Pace” a personalità distinte in campo umanitario e per la difesa dei diritti umani. Nell’imminenza della “guerra preventiva” contro l’Iraq voluta dagli Stati Uniti, Roma



## *The importance of Dialogue*

si faceva promotrice di un appello per la pace firmato da undici sindaci di capitali europee, fra cui quelli di Parigi, Berlino, Londra, Bruxelles, Vienna e Mosca.

Assai rilevante era il ruolo che Roma svolgeva nell'ambito delle reti mondiali di città (Città e Governi Locali Uniti), con particolare riguardo a quelle mediterranee (Euromed, Medcities) ed europee (Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa; Eurocities). La rilevanza della dimensione comunitaria nell'ambito delle attività dell'Amministrazione capitolina era testimoniato dall'azione di sensibilizzazione sulle tematiche europee svolta dall'Associazione "Cantiere europa", a cui partecipavano il Comune e le tre Università pubbliche romane. Del resto, lo stesso Statuto della città afferma che "il Comune di Roma, consapevole delle responsabilità che gli derivano dall'essere stato sede della firma dei Trattati istitutivi della Comunità Europea, avvenuta in Campidoglio il 25 marzo 1957, riconosce la validità e il rilievo del processo di integrazione europea". Nello stesso periodo (2001-2006), Roma aveva sviluppato intensi rapporti di collaborazione con numerose capitali, fra cui Parigi, Madrid, New York, Pechino, Buenos Aires, Atene, Montevideo, Tallin, Londra, Brazaville e Nairobi.

Una proiezione internazionale, dunque, intensa ed importante, che è stata poi sostanzialmente disattesa dalle tre successive amministrazioni comunali. C'è da augurarsi che la nuova amministrazione capitolina, oltre a restituire alla città la funzionalità ed il decoro perduti, vorrà rilanciare quel ruolo internazionale di Roma che si era affermato alla fine degli anni '90 e all'inizio del nuovo millennio. D'altra parte, come affermava Theodor Mommsen, "a Roma non si sta senza avere dei propositi cosmopoliti".

## INTERNATIONAL

# The Failure of Democracy and the failure of the Industrial Revolution

di Vivian Weaver

A recent New York Times article declared, “By most measures people around the world are better off than ever. So why doesn’t it feel that way, especially to Americans?”

All people want to feel they have gained through their efforts but are most better off or is it just a small percentage who have benefitted from economic prosperity? Governments and economists offer monthly reports but statistics and numbers don’t tell the reality.

Let’s say a group of retired, professional friends are having dinner at a nice restaurant. Between their homes and investments, each has an economic worth of about two million dollars. If Bill Gates were to join the group, the average economic worth of the group would suddenly jump to \$40,000,000 but has anyone’s individual worth actually changed? Of course not, which is why it’s impossible if not absurd to measure how the world is doing by a GNP.

The sad fact is that the worldwide economic situation for most people is dire. The vast majority is struggling if not actually suffering. Sure, 1% of Chinese are now millionaires – about 60 million people, which is roughly the population of Italy - but most Chinese are working for pennies a day, will never find a way out of poverty and are no better off than their ancestors were 150 years ago.

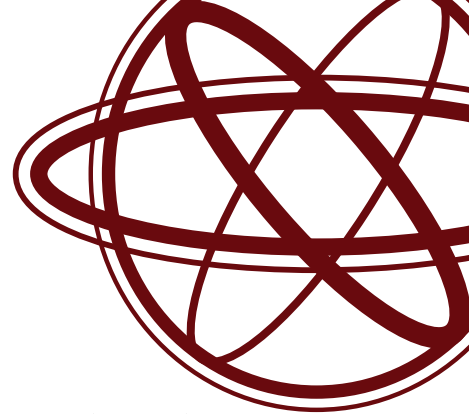
The situation is no different elsewhere. A literal handful of people have accumulated tremendous wealth, the middle class enjoys various levels of comfort and sometimes luxury, but the vast majority are struggling, and that is the economic reality, regardless if it’s a developed or undeveloped country.

Throughout history, colonial empires dominated and leeched prosperity from conquered Southern lands, which partly explains why many of those countries are still underdeveloped. Prosperous Northern countries counter by claiming their modern advances also benefitted the South.

The 20th century brought tremendous gains in basic needs. Through Western achievements, many of the world’s poorest now have access to clean water, subsistence agriculture is mostly behind us, and the global child-mortality rate has fallen from nearly 50 to 5 percent.

Billions of people have home appliances, birth-control, electric grids, modern medicine like penicillin, and most have benefitted from government investments in space exploration which brought about the Internet, world-wide communication, cellphones, advancements in shipping, technology and employment.

Certainly, some economies succeeded, but at a cost of continued racial injustice and few



*“Worldwide democracy is failing because it is has not brought economic security to the majority of people. Too many people, including large percentages of those in the developed West, live in survival mode. Right after survival, comes desperation”*

governments have shown interest in protecting the most vulnerable. Overall, while scientific and manufacturing advances created many jobs, it did not offer opportunity to the majority of people.

Many a Bangladesh farmer working behind a water buffalo or a Hispanic or Black American doing manual labor, might have had the capacity to bring brilliance to any field, be it scientific or philosophic, but that person was rarely given a chance to achieving what was only available to a relative few.

Modern economics started in the 1870s, with the advent of manufacturing known as the Industrial Revolution, which brought the promise of a prosperous utopian society. While many transitioned from eking-out a minimal existence by moving to urban locations where jobs were offered, the emergence of capitalism changed little in terms of quality of life for the average worker.

Certainly, the Industrial Revolution would not have succeeded without the unique individuals who envisioned industrial growth and all its possibilities, but this eventually lead to a situation which gave preference and political voice to many who were/are unworthy of that privilege. While first generation entrepreneurs are usually quite brilliant, too often their untalented and

uninspired and sometimes simply stupid heirs have done nothing more than being born into the right situation, yet this allows them to make the worst decisions, which are among the world’s biggest market failures.

The promised prosperity of the Industrial Revolution has run its course and if a time-date could be given, it would align with the fall the US housing and financial crisis of 2008, when productivity and GDP growth collapsed.

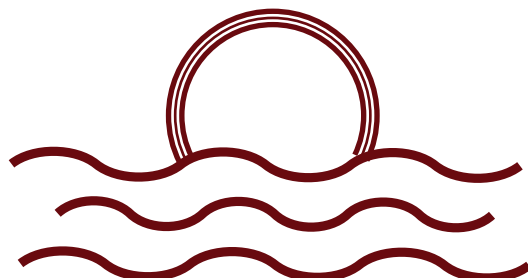
This was a time when the folks in Washington truly failed in their service to Americans. Part of the problem was that newly elected president Obama inherited a gigantic national debt created by George W. Bush’s military invasions into the Middle East. But the real failure was the handling of the banking crisis.

We could be kind and say that this was caused because Obama was politically and economically naïf. He surrounded himself with Wall Street experts (most still on bank payrolls) who ill-advised him to give billions to save the same banking systems that caused the economic disaster, and not surprisingly, much of that money was paid in multi-million dollar bonuses to the actual bankers who caused the crisis.

It was a time when economic policy should



## *Western Sunset*



have implemented what we'd learned from the Great Depression. Instead, our government bailed-out the banks and created another round of tax cuts for the rich.

Had the nation's wealth been invested in much needed infrastructure, millions of jobs would have been created, which would have revitalized the economy. Instead, preference was given to the unworthy.

The second and equally enormous government failure was not understanding that, as global growth increased, the majority of people were being left behind as nations failed to offer updated education scenarios corresponding to continuous economic, production, and technology changes and challenges.

The fall of the Berlin Wall in 1989 was heralded as the final triumph of democracy and free-market capitalism. The optimistic political belief was that the future would alternate between Right neoliberalism, Left neoliberalism, and social democracy. But then came 9/11, the War on Terror, the US invasion of two foreign countries, and we were back to killing each other in the name of democracy.

At the time, Berkeley professor, economic historian and macroeconomist, Brad DeLong was not optimistic about neoliberalism or

social democracy and forecast that the future would bring extremism and perhaps even a return to something along the lines of fascism. (A belief shared by Madeline Albright.) In economic terms, he foresaw high income inequality, low productivity and slow growth.

Following the economic fiasco of 2008, industry gradually recovered, but governments did nothing to solve the bigger problem of equitable distribution and utilization of the country's extraordinary wealth. Actually, far more funds were given to just a few banks than the hundreds of thousands of small industries, which would have created millions of jobs: a choice that was as bad as not investing in infrastructure.

And instead of equitably taxing the very richest, loopholes were created for them, which put more and more burden on the country's middle and working classes by raising their taxes. And it wasn't only Obama's naiveté of economics. In 2017, during his first year in office, Trump gave tax breaks to the very richest while increasing taxes by almost 3% on individuals earning as little as 20,000 – 25,000. Unfortunately, his followers never understood the profound malice of such legislation.

It is now clear that economic inequality is strangling vibrancy and real economic and

productivity growth in every society around the world, yet governments continue to fail their constituencies. Because of this, we need to understand that the remarkable period of prosperity that started at the end of the 1800s is over and even though 2016 to 2020 was economically miraculous for many Americans, that too is over.

In recent months, stocks have fallen and Blue Chips are no longer secure. Perhaps even more telling is that banks, which benefitted most from government assistance, no longer offer CDs or any other secure investment.

At the recent Europe elections and upcoming US elections, more than just being divided, voters lack trust in anyone on any ballot. The working/middle class knows it is being left-out and left-behind, and see no plausible solutions being offered by the Left, which is what brought Trump to power in the US in 2016.

Before speaking about Trump, non-Americans may not know that he became known to the public through a television series called The Apprentice, where he was the star. Prior to that, he was only known as a NYC real-estate mogul. Few people knew that The Apprentice business scenarios were performed by actors and the hugely successful show was no more realistic than Judge Judy in the States or

Forum in Italy, which are performed by lesser known, but paid actors.

It was all a façade but that façade convinced many Americans that Trump knew how to get the job done. He was tough; he was strong; he would stand up to the Chinese, who during the primaries, Trump had demonized as being the cause of all of America's economic ills.

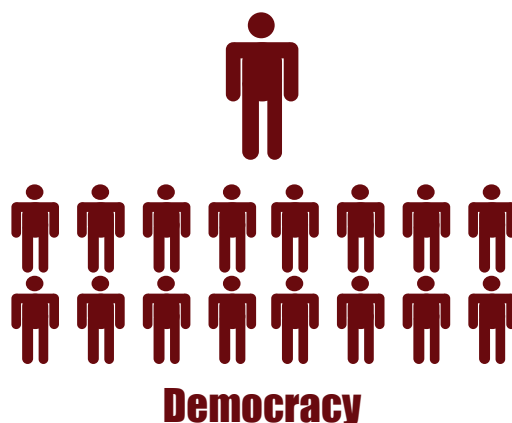
Most, but not all, Republicans I know voted for Trump just because they are Republican: their thinking goes no further. The more knowledgeable voted Independent.

More curious were life-long Democrats, who had voted for Obama in 2008. So why Trump in 2016?

Some because Obama continued Bush's horrific wars, and who over 8 years, dropped hundreds of thousands of bombs on Muslims throughout the Middle East and North Africa.

Many turned their backs on Democrats because the Left was still doing too little to help the average working person. Keep in mind that millions of Americans work 40+ hours a week, yet do not get a single sick day, nor vacation and until Obamacare, could not afford healthcare.

A surprisingly sad number of Democrats told



me that Hilary Clinton is insufferable, which is not to say that a politician should win a popularity contest . . . however . . .

That Clinton officially lost the election because of electoral votes rather than popular votes, gave voice to the claim that the electoral college should be eliminated and presidents should be elected by popular vote. This discussion goes on.

Regardless, officially Clinton lost but did not accept this graciously as Al Gore accepted his seriously questionable 2000 defeat by Bush. For a year, Clinton traveled America ranting about the election being stolen from her. Unfortunately, but foreseeable, this set the stage for Trump's claim that the 2020 election was stolen from him, which brought about 6 January and worse.

The Left is right to be concerned about the rise of extreme Right governments, which will lead to Fascism and dictatorships, but they only have themselves to blame. Worldwide democracy is failing because it has not brought economic security to the majority of people. Too many people, including large percentages of those in the developed West, live in survival mode. Right after survival, comes desperation.

I don't know if any politicians exist in either

Europe or the US who could instill confidence and trust, but there is no question that the current economic direction, in which the world is headed, is unsustainable.



# *La nostra* **Biblioteca**

## **Il Mediterraneo e l'Italia**

*Egidio Ivetic, Rubbettino, 2022*

L'autore, che insegna Storia Moderna e Storia del Mediterraneo all'Università di Padova ed ha pubblicato numerosi saggi sul Mediterraneo ed i Balcani, ripercorre la storia del Mediterraneo ed il ruolo dell'Italia che oggi, pur essendo al centro di questo mare, non sembra riuscire a ragionare in termini mediterranei e si vede proiettata quasi esclusivamente in chiave europea. La proiezione marittima dell'Italia fu importante sotto Roma e nelle Repubbliche marinare, ma poi decadde sia negli Stati italiani del primo Ottocento sia nell'Italia unita, fino all'approccio velleitario e retorico del fascismo. Ivetic auspica che si possa elaborare un nuovo mediterraneismo italiano basato sul ruolo centrale del nostro Paese che può diventare il punto di mediazione tra Europa, Mediterraneo e Medio Oriente.

## **La scommessa di Putin**

*Sergio Romano, Longanesi, 2022*

Sergio Romano, diplomatico, accademico, scrittore e giornalista, con il suo libro indaga i reali motivi della guerra contro l'Ucraina scatenata da Vladimir Putin e si interroga sull'efficacia delle sanzioni decise dall'Occidente nei confronti di Mosca e sulle prospettive del conflitto e dei possibili negoziati di pace, non tralasciando di analizzare anche i risvolti psicologici alla base del comportamento del Presidente russo. Alla radice del conflitto ucraino vi è, secondo Romano, l'aspirazione di Putin a ricostruire la "Grande Russia" e a ridiscutere l'ordine mondiale egemonizzato dagli Stati Uniti.

## **P. Putin e putinismo in guerra**

*Orietta Moscatelli, Ed. Salerno-Limes, 2022*

L'autrice, che è caporedattore esteri dell'agenzia Askaneews ed ha scritto diversi libri sulla Russia, dove ha soggiornato a lungo, indaga le origini del conflitto con cui Putin sfida l'Occidente e l'ordine mondiale a guida americana ed analizza la struttura del potere moscovita e le conseguenze di una guerra destinata a rivoluzionare gli assetti internazionali. Il *leader* russo persegue il progetto imperiale di riunificare Russia, Ucraina e Bielorussia e spera nell'alleanza con la Cina per rimettere in discussione gli equilibri mondiali. Per cercare di capire dove sta andando il mondo, Orietta Moscatelli rivolge lo sguardo all'interno della Russia e all'ideologia del putinismo.



*Diventare soci della*  
**Fondazione Ducci**

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

Per maggiori informazioni non esitate a contattarci.  
e-Mail: [relazioniesterne@fondazioneducci.org](mailto:relazioniesterne@fondazioneducci.org)  
Contatto: 366 1571958