



# Sotto la Lente

## *La crisi ucraina:*

Aspetti giuridici, geopolitici  
e l'agroalimentare italiano

3

**Osservatorio  
Strategico**

Anno XXIV



## **ISTITUTO DI RICERCA E ANALISI DELLA DIFESA**

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (di seguito IRAD), per le esigenze del Ministero della Difesa, è responsabile di svolgere e coordinare attività di ricerca, alta formazione e analisi a carattere strategico sui fenomeni di natura politica, economica, sociale, culturale, militare e sull'effetto dell'introduzione di nuove tecnologie che determinano apprezzabili cambiamenti dello scenario di difesa e sicurezza, contribuendo allo sviluppo della cultura e della conoscenza a favore della collettività e dell'interesse nazionale.

L'IRAD, su indicazioni del Ministro della difesa, svolge attività di ricerca in accordo con la disciplina di Valutazione della Qualità della Ricerca e sulla base della Programma nazionale per la ricerca, sviluppandone le tematiche in coordinamento con la Direzione di Alta Formazione e Ricerca del CASD.

L'Istituto provvede all'attivazione e al supporto di dottorati di ricerca e contribuisce alle attività di Alta Formazione del CASD nelle materie d'interesse relative alle aree: Sviluppo Organizzativo; Strategia globale e sicurezza/Scienze Strategiche; Innovazione, dimensione digitale, tecnologie e cyber security; Giuridica.

L'Istituto opera in coordinamento con altri organismi della Difesa e in consorzio con Università, imprese e industria del settore difesa e sicurezza; inoltre, agisce in sinergia con le realtà pubbliche e private, in Italia e all'estero, che operano nel campo della ricerca scientifica, dell'analisi e dello studio.

L'Istituto, avvalendosi del supporto consultivo del Comitato scientifico, è responsabile della programmazione, consulenza e supervisione scientifica delle attività accademiche, di ricerca e pubblicistiche.

L'IRAD si avvale altresì per le attività d'istituto di personale qualificato "ricercatore della Difesa, oltre a ricercatori a contratto e assistenti di ricerca, dottorandi e ricercatori post-dottorato.

L'IRAD, situato presso Palazzo Salviati a Roma, è posto alle dipendenze del Presidente del CASD ed è retto da un Ufficiale Generale di Brigata o grado equivalente che svolge il ruolo di Direttore.

Il Ministro della Difesa, sentiti il Capo di Stato Maggiore della Difesa, d'intesa con il Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti, per gli argomenti di rispettivo interesse, emana le direttive in merito alle attività di ricerca strategica, stabilendo le linee guida per l'attività di analisi e di collaborazione con le istituzioni omologhe e definendo i temi di studio da assegnare all'IRAD.

I ricercatori sono lasciati liberi di esprimere il proprio pensiero sugli argomenti trattati: il contenuto degli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente il pensiero dei singoli autori e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali i Ricercatori stessi appartengono.



**CENTRO ALTI STUDI  
PER LA DIFESA**



**ISTITUTO DI RICERCA E  
ANALISI DELLA DIFESA**

# **Sotto la Lente**

**La crisi ucraina:**

**Aspetti giuridici, geopolitici e  
l'agroalimentare italiano**



**Osservatorio  
Strategico**

**Anno XXIV**

# Osservatorio Strategico

Anno XXIV



NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dei singoli autori, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali gli autori stessi appartengono.

## NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

L'Osservatorio Strategico è disponibile anche in formato elettronico (file .pdf) al seguente link:  
[http://www.difesa.it/SMD\\_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Pagine/default.aspx](http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Pagine/default.aspx)

Osservatorio Strategico 2022

Questo volume è stato curato  
dall'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa

Direttore  
Col. c. (li) s. SM Gualtiero Iacono

Vice Direttore  
Capo Ufficio Studi, Analisi e Innovazioni  
Col. A.A.r.n.n. Pil. (AM) Loris Tabacchi

Redazione  
Capo Sezione Studi Strategici per l'Innovazione  
Magg. A.A.r.a.s. Luigi Bruschi  
Addetti  
1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 3<sup>a</sup> cl. Gianluca Bisanti – 1° Aviere Capo Alessandro Del Pinto

Progetto grafico  
Funz.Amm. Massimo Bilotta – 1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 3<sup>a</sup> cl. Gianluca Bisanti –  
Serg. Manuel Santaniello

Autori  
Alice Bertola, Claudio Marcuccilli, Tommaso Martini, Ciro Sarno, Francesco Valacchi, Fedele Verzola.

Stampato dalla tipografia del **Centro Alti Studi per la Difesa**

**Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa**  
Ufficio Studi, Analisi e Innovazioni  
Palazzo Salviati  
Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma  
tel. 06 4691 3208  
e-mail [irad.usai@casd.difesa.it](mailto:irad.usai@casd.difesa.it)

Pubblicato il 06 aprile 2022

**ISBN 978-88-31203-89-0**

# Osservatorio Strategico Indice

## Sotto la lente La crisi ucraina: Aspetti giuridici, geopolitici e l'agroalimentare italiano

<b>L'analisi della guerra in Ucraina secondo il diritto internazionale umanitario (DIU): le violazioni del DIU e il ruolo dei combattenti civili e delle milizie irregolari</b>	<b>6</b>
Alice Bertola	
<b>Il conflitto in Ucraina e il ruolo giocato dalle Corti dell'Aja e il Consiglio d'Europa</b>	<b>8</b>
Claudio Marcuccilli	
<b>La Russia e la Carta delle Nazioni Unite</b>	<b>11</b>
Ciro Sarno	
<b>Neutralità e non-belligeranza, l'UE, la NATO e l'Italia</b>	<b>13</b>
Tommaso Martini	
<b>Punti di forza, debolezza e opportunità di una mediazione cinese nel conflitto alla luce degli ultimi sviluppi</b>	<b>16</b>
Francesco Valacchi	
<b>Guerra Russo – Ucraina: impatto sul settore agroalimentare italiano</b>	<b>18</b>
Fedele VERZOLA	

## **L'analisi della guerra in Ucraina secondo il diritto internazionale umanitario (DIU): le violazioni del DIU e il ruolo dei combattenti civili e delle milizie irregolari**

La guerra tra Federazione Russa e Ucraina rappresenta un conflitto armato internazionale<sup>1</sup>, come tale è necessario applicare il diritto internazionale umanitario (DIU). Il DIU è il diritto che disciplina i conflitti armati (*ius in bello*) e sancisce lo status protetto dei più vulnerabili (e.g., prigionieri di guerra e civili). In generale, nel corso di un conflitto armato, i belligeranti devono astenersi dall'attaccare civili o combattenti che si sono arresi, ridurre al minimo l'uso della forza a quanto necessario per sconfiggere il nemico e astenersi dall'utilizzare alcuni tipi di armi e tattiche che sono indiscriminate e causano sofferenza non necessaria<sup>2</sup>. Partendo da questo presupposto è possibile identificare le violazioni del DIU nel contesto del conflitto in corso. Come definito dall'art.51 e art. 52 del I PA<sup>3</sup>, i civili<sup>4</sup> e i beni di carattere civile<sup>5</sup> non possono essere oggetto di alcun attacco, in particolar modo di quelli indiscriminati<sup>6</sup>. Difatti,

gli attacchi nei contesti urbani – come a Kharkiv, Kyiv e Mariupol – e alle infrastrutture civili – come ospedali, scuole e teatri<sup>7</sup> – perpetrati dalle Forze Armate e milizie russe rappresentano una chiara violazione del DIU. Tale affermazione è valida anche in relazione al tipo di armi utilizzate. Secondo diverse fonti, come l'ONG *Human Rights Watch*, la Federazione Russa sta utilizzando bombe a grappolo, mine antiuomo, armi termo bariche<sup>8</sup> e, secondo nuove indiscrezioni, anche armi chimiche al fosforo<sup>9</sup>. La maggior parte di queste armi sono proibite da diversi trattati internazionali<sup>10</sup>, non tutti ratificati dalla Federazione Russa. Ad ogni modo, a prescindere dai trattati specifici e della tipologia di armamento impiegata, l'uso di armi aventi effetti indiscriminati (art. 51(4) del I PA) e che causano sofferenze non necessarie (art. 35(2)<sup>11</sup> del I PA) è proibito dal DIU.

Le violazioni russe hanno interessato anche i corridoi umanitari e il cessate il fuoco, entrambi non rispettati a più riprese. A Mariupol, secondo il CICR<sup>12</sup>, il corridoio umanitario preparato dai Russi per i civili era disseminato di mine antiuomo<sup>13</sup>. Inoltre, molti civili sono morti nel tentativo di fuggire attraverso questi “corridoi sicuri” ripetutamente attaccati<sup>14</sup> o utilizzati dai Russi

<sup>1</sup> I conflitti armati internazionali sono conflitti armati tra due o più Stati (art. 2 comune delle Convenzioni di Ginevra).

<sup>2</sup> E. Sommaro, *Obligations under International Humanitarian Law in The War in Ukraine: An International Law Perspective*, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, [bit.ly/37ZoeqK](https://bit.ly/37ZoeqK), 25 febbraio 2022

<sup>3</sup> I PA: Primo Protocollo Aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla Protezione delle Vittime dei Conflitti Armati Internazionali (1977).

<sup>4</sup> Art. 51(2) I PA «*Sia la popolazione civile che le persone civili non dovranno essere oggetto di attacchi [...]»*

<sup>5</sup> Art. 52(1) I PA «*I beni di carattere civile non dovranno essere oggetto di attacchi né di rappresaglie [...]»*

<sup>6</sup> Art. 51(4) I PA «*Sono vietati gli attacchi indiscriminati [...]»*

<sup>7</sup> E.g., ospedali (e.g., Mariupol), asili (e.g., Ochtyrka), scuole e orfanotrofi (e.g., Buča), infrastrutture critiche (e.g., Centrale nucleare di Zaporiz'zja e Chernobyl), Teatro di Mariupol (occupato da civili), centri commerciali (e.g., Kyiv)

<sup>8</sup> B. Docherty, *Russia's Use of Cluster Munitions and Other Explosive Weapons Shows Need for Stronger Civilian Protections*, Human Rights Watch, [bit.ly/3LnO4Dd](https://bit.ly/3LnO4Dd), 21 marzo 2022

<sup>9</sup> A. Taylor, *Ukraine claims that Russia is using white phosphorus*, The Washington Post, [wapo.st/3LnNPYP](https://wapo.st/3LnNPYP), 26 marzo 2022

<sup>10</sup> E.g., per le munizioni a grappolo vi è la Convenzione sulle Munizioni a Grappolo (2008) che non è stata ratificata né dalla Russia, né dall'Ucraina. Riguardo le mine antiuomo sono di particolare rilevanza la Convenzione di Ottawa (1997) (non ratificata dalla Russia) e il secondo protocollo della Convenzione su Certe Armi Convenzionali del 1980 (la Russia è un *high contracting party*). Le armi termobariche non sono vietate da nessun trattato internazionale, ma sono note per essere indiscriminate e per causare “unnecessary suffering”.

<sup>11</sup> Art. 35(2) I PA «*È vietato l'impiego di armi, proiettili e sostanze nonché metodi di guerra capaci di causare mali superflui o sofferenze inutili.*»

<sup>12</sup> CICR: Comitato Internazionale della Croce Rossa.

<sup>13</sup> BBC News, *Evacuation route out of Mariupol was mined, Red Cross says*, BBC News, <https://bbc.in/3uzCKgF>, 7 marzo 2022

<sup>14</sup> Amnesty International, *Ukraine: Humanitarian corridors for civilians fleeing Russian attacks must provide safety – new testimonies*, Amnesty International, <https://bit.ly/3Nv47Rt>, 10 marzo 2022

per farsi strada nelle città<sup>15</sup>. Da imputare invece alle forze di difesa ucraine è la violazione dell'art.13<sup>16</sup> della Terza Convenzione di Ginevra (III CG) che sancisce la protezione dei prigionieri di guerra dalla curiosità pubblica (*public curiosity*). Difatti, esporre mediaticamente i prigionieri una volta catturati è proibito dal DIU.

In Ucraina sempre più civili hanno abbracciato le armi e si sono uniti alle Forze di Difesa Territoriale. Secondo il DIU, i civili sono tutti coloro che non sono combattenti (art. 50 I PA<sup>17</sup>) e dunque che non prendono parte attiva al conflitto. Tuttavia, i civili che partecipano alle ostilità perdono il loro status protetto e diventano classificabili come combattenti per tutta la durata di tale partecipazione. Se catturati devono dunque essere trattati come prigionieri di guerra secondo la III CG (art. 45 del I PA<sup>18</sup>). Al fianco delle Forze Armate nazionali di entrambi i Paesi combattono inoltre numerosi gruppi armati irregolari. Ad esempio, secondo l'*Intelligence* ucraina, già a fine gennaio il Cremlino si era attivato per il reclutamento di mercenari<sup>19</sup>. Parallelamente alle Forze Armate della Federazione Russa si sono schierati i mercenari del gruppo

Wagner<sup>20</sup>, volontari e *foreign fighters* provenienti da diversi paesi (tra cui Siria ed altri paesi del Medio Oriente)<sup>21</sup> e i pretoriani ceceni di Razman Kaydrov<sup>22</sup>. L'Ucraina invece conta sul supporto di diversi volontari stranieri che si sono uniti alla Legione Internazionale di Difesa Territoriale dell'Ucraina<sup>23</sup> e di altri gruppi volontari, come il battaglione ceceno Dzhokhar Dudayev<sup>24</sup>.

Alcune di queste forze armate, insieme agli eserciti ufficiali, sono ritenute responsabili di molteplici violazioni sul suolo ucraino. La complessità a livello legale di questi gruppi armati nasce dal dover stabilire, oltre alla responsabilità individuale, anche quella statale per gli atti internazionalmente illeciti. La responsabilità potrebbe essere dunque definita richiamando le norme del II Capitolo "Attribuzione di un Comportamento allo Stato" dei *Draft Articles* sulla Responsabilità dello Stato (2001)<sup>25</sup> e la giurisprudenza basata sui principi di controllo effettivo (*effective control test*<sup>26</sup>) e di controllo globale (*overall control test*<sup>27</sup>).

<sup>15</sup> La Repubblica, *Kiev accusa Mosca: "Ha cercato di usarli per entrare a Mariupol"*, <https://bit.ly/3iM7yoY>, 9 marzo 2022

<sup>16</sup> Art. 13 III CG «[...] I prigionieri di guerra devono parimente essere protetti in ogni tempo specialmente contro gli atti di violenza e d'intimidazione, contro gli insulti e la pubblica curiosità. [...]»

<sup>17</sup> Art. 50(1) I PA «È considerata civile ogni persona che non appartiene a una delle categorie indicate nell'articolo 4 A. 1), 2), 3) e 6) della III Convenzione, e nell'articolo 43 del presente Protocollo. In caso di dubbio, la detta persona sarà considerata civile.»

<sup>18</sup> Art. 45(1) I PA «Una persona che prende parte alle ostilità e cade in potere di una Parte avversaria, si presume essere prigioniero di guerra e, di conseguenza, sarà protetta dalla III Convenzione [...]»

<sup>19</sup> Direzione principale dell'intelligence del Ministero della Difesa dell'Ucraina [Головне управління розвідки Міністерства оборони України], *Головне управління розвідки України інформує* [post], Facebook, <https://bit.ly/3NwaVyu>, 21 gennaio 2022

<sup>20</sup> Secondo la *UK Defence Intelligence* verranno stanziati più di mille mercenari (incluso personale di alto rango) del Gruppo Wagner. Fonte: UK Ministry of Defence [@DefenceHQ], *Latest Defence Intelligence update on the situation in Ukraine - 28 March 2022* [tweet], Twitter, <https://bit.ly/3Lpjvxc>, 28 marzo 2022

<sup>21</sup> G. Faulconbridge, *Putin says Russia to use Middle East volunteer fighters*, Reuters, <https://reut.rs/3DnKAhy>, 11 marzo 2022

<sup>22</sup> M. Petkova, *What role is Chechnya's Ramzan Kadyrov playing in Ukraine war?*, Aljazeera, <https://bit.ly/3Lpjvxc>, 24 marzo 2022

<sup>23</sup> V. Zelenskyy, *Appeal to foreign citizens to help Ukraine in fighting against Russia's aggression*, President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy Official Website, <https://bit.ly/3DomhQq>, 27 febbraio 2022

<sup>24</sup> OC Media, *The Dzhokhar Dudayev Battalion addresses the world from Ukraine*, Youtube, <https://bit.ly/3uF5HYv>, 30 marzo 2022

<sup>25</sup> Progetto di Articoli sulla Responsabilità dello Stato della Commissione del Diritto Internazionale (2001).

<sup>26</sup> Nicaragua v. Stati Uniti, Corte Internazionale di Giustizia (1986): il controllo effettivo è presente se la persona o il gruppo di persone ha agito secondo le direzioni o il controllo dello Stato. Fonte: OpinioJuris, *Control Matters: Ukraine & Russia and the Downing of Flight 17*, OpinioJuris, <https://bit.ly/3IXWBLw>, 23 luglio 2014

<sup>27</sup> Il Procuratore v. Duško Tadić, Tribunale Penale Internazionale per l'Ex-Jugoslavia (1999): il controllo globale è un concetto più ampio. La responsabilità dello Stato è presente in situazioni in cui lo Stato aiuta a coordinare le azioni di un gruppo armato organizzato e gerarchicamente strutturato attrezzando, finanziando o addestrando la forza paramilitare. Fonte: *ibidem*.

## **Il conflitto in Ucraina e il ruolo giocato dalle Corti dell'Aja<sup>1</sup> e il Consiglio d'Europa**

Le azioni intraprese dal Cremlino il 24 febbraio 2022, in violazione del *core* degli obblighi della Carta delle Nazioni Unite<sup>2</sup>, hanno provocato misure straordinarie di *law enforcement* e originato una serie di sanzioni internazionali contro Mosca<sup>3</sup> in considerazione della seria minaccia che tali violazioni rappresentano per il complessivo ordine mondiale e in termini di Diritto Umanitario Internazionale (DIU) e Diritto internazionale dei diritti umani (DIDU). Pochi giorni dopo (28 febbraio), il Procuratore della Corte Penale Internazionale ha comunicato di ravvisare l'esistenza di ragionevoli elementi per aprire un'indagine circa i crimini di guerra e contro l'umanità eventualmente commessi in Ucraina a partire dal 2013<sup>4</sup>. Secondo l'*iter* processuale questi avrebbe dovuto formulare una richiesta di autorizzazione al Tribunale di primo grado della Corte<sup>5</sup> per avviare formalmente l'indagine; tuttavia, già il successivo 2 marzo, ha annunciato di poter *by-passare* tale procedimento, essendogli pervenuta la richiesta da 39 Stati aderenti alla CPI<sup>6</sup>. L'intervento della CPI significa che i presunti autori dei crimini (combattenti, comandanti militari e politici – incluso lo stesso Presidente Putin) potrebbero essere suscettibili di indagine per crimini di guerra e crimini contro l'umanità o genocidio. Per quanto riguarda il crimine di aggressione, invece, la Corte non ha competenza in quanto

il suo Statuto vieta espressamente di giudicare un paese non facente parte dello Statuto di Roma<sup>7</sup> (come nel caso russo). Entrambe le Corti sono limitate secondo criteri estremamente specifici per l'esercizio delle loro funzioni e a causa di ciò si comprendono sia i dubbi circa la loro giurisdizione ed efficacia nel caso ucraino, sia perché si renda necessario istituire un tribunale speciale per giudicare il crimine di aggressione, riconosciuto dalla CIG, condotto dalla Federazione Russa contro l'Ucraina.

Un primo problema di competenza, infatti, era già stato riscontrato rispetto al ruolo della CPI sul caso ucraino: come stabilito nel suo Statuto, infatti, la Corte è competente a giudicare solo rispetto a crimini commessi sul territorio di uno Stato aderente allo Statuto della Corte o crimini commessi da suoi cittadini<sup>8</sup> (né Ucraina, né Federazione Russa sono paesi aderenti). Il Procuratore, per risolvere questa criticità, si era quindi avvalso dell'art. 12.3 dello Statuto, ai sensi del quale la giurisdizione della Corte può estendersi anche a Stati terzi che abbiano dichiarato di accettarla<sup>9</sup> (l'Ucraina lo aveva fatto nel 2014). La stessa Corte Internazionale di Giustizia ha dovuto affrontare un problema simile: mentre l'Ucraina invocava l'art. 9 della Convenzione sul Genocidio del 1948 (sottoscritta da

<sup>1</sup> Corte Penale Internazionale (CPI), competente a giudicare individui chiamati a rispondere di crimini internazionali. Corte Internazionale di Giustizia (CIG), competente a giudicare controversie internazionali fra Stati.

<sup>2</sup> Carta delle Nazioni Unite, Cap. 1, Art. 2 (4), Carta delle Nazioni Unite

<sup>3</sup> International Trade & Compliance Alert. 21 marzo 2022. *Updated Version – Sanzioni Internazionali: nuove misure a carico della Russia da parte di U.S.A. e Unione Europea.* Orrick.com. <https://bit.ly/3wPn8Zg>

<sup>4</sup> Corte Penale Internazionale. 28 febbraio 2022. *Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: "I have decided to proceed with opening an investigation."* Ufficio del Procuratore <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=20220228-prosecutor-statement-ukraine>

<sup>5</sup> Corte Penale Internazionale, Statuto di Roma, Art. 15, Corte Penale Internazionale, Statuto di Roma

<sup>6</sup> *Ibidem*, Art. 14

<sup>7</sup> *Ibidem*, Art. 15bis (5)

<sup>8</sup> *Ibidem*, Art. 4 (2)

<sup>9</sup> *Ibidem*, Art. 12 (3)

entrambi i paesi)<sup>10</sup>, la Federazione Russa contestava la giurisdizione della Corte in considerazione del fatto che la sua azione militare si fondava sull'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite (diritto naturale di autotutela individuale o collettiva)<sup>11</sup>, non sulla Convenzione sul Genocidio riguardo il Donbass. Tale tesi, tuttavia, è stata rifiutata dalla Corte in considerazione del fatto che più volte la Federazione Russa ha menzionato il genocidio nel Donbass come principale motivazione dell'intervento armato, e non il sopracitato articolo della Carta delle NU. È in questo contesto che s'inserisce la decisione della CIG del 16 marzo 2022, che altro non è se non la conseguenza di un processo iniziato lo scorso 26 febbraio, in cui l'Ucraina ha richiesto esplicitamente alla Corte di verificare (contrariamente a quanto affermato da Mosca<sup>12</sup>) il suo rispetto della Convenzione sul Genocidio del 1948<sup>13</sup> nella regione del Donbass. Tale decisione adotta misure provvisorie nei confronti della Federazione Russa, ingiungendole di “sospendere le operazioni militari da essa iniziate in Ucraina fin dal 24 febbraio e di impedire simili operazioni da parte di persone o enti soggetti al suo controllo”<sup>14</sup> privando, di fatto, la Federazione Russa di ogni giustificazione e giudicando la sua azione lesiva di fondamentali principi del DIU. Si noti che, sebbene le funzioni delle Corti siano fondate su solide basi giuridiche, restano dubbi circa la loro concreta efficacia. Va, infatti, precisato che: *in primis*, la CPI per esercitare la sua giurisdizione necessita la presenza fisica dei

responsabili di crimini internazionali all'Aja<sup>15</sup> (condizione non facile da realizzare); e, *in secundis*, qualora la CIG deliberi la sua decisione, vincolante secondo la Carta delle NU<sup>16</sup>, e la controparte non vi dia attuazione, l'unico strumento al quale le NU potrebbe ricorrere è una risoluzione da parte del Consiglio di Sicurezza (strumento poco praticabile se si considera la possibilità di veto russo e cinese).

Diversa è la questione per un'altra organizzazione internazionale che potrebbe giocare un ruolo di rilievo sul caso ucraino, ovvero il Consiglio d'Europa (CdE). Nato nel 1949 dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, è incaricato di promuovere i valori dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto e prevenire gravi scontri, anche militari, tra i membri predisponendo raccomandazioni e promuovendo la stipulazione di accordi o convenzioni internazionali<sup>17</sup>. Va precisato, tuttavia, che, sebbene le indicazioni del CdE o le sentenze della Corte europea dei diritti umani – CEDU (suo organo giudiziario per i casi di violazione dei diritti umani condotti da uno o più Stati) non siano vincolanti e debbano essere ratificate dagli Stati, esse hanno un forte valore politico e influenzano le politiche dell'Unione Europea (UE). A tal riguardo, la decisione “irreversibile” della Federazione Russa di uscire dal CdE, presa dopo la sua estromissione a seguito dell'attacco all'Ucraina<sup>18</sup>, è stata annunciata dal Ministro degli Affari Esteri russo, Sergej Viktorovič Lavrov, il 10 marzo scorso e presenta quale *raison d'être* l'abuso di potere

<sup>10</sup> Abilita espressamente la CIG a dirimere ogni controversia inerente alla sua applicazione. v.d. documento “Convenzione del 9 dicembre 1948 per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio”: “Legge 11 marzo 1952, n. 153 - Adesione dell'Italia alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite (in Gazz. Uff., 27 marzo, n. 74)”

<sup>11</sup> Carta delle Nazioni Unite, Art. 51, Carta delle Nazioni Unite

<sup>12</sup> L. Aprati, Rai News, Putin "Ho preso la decisione di un'operazione militare". Inizia così l'attacco all'Ucraina

<sup>13</sup> V.d. documentazione del caso presentato davanti alla CIG: ICJ Genocide Case - Application Instituting Proceedings

<sup>14</sup> Corte Internazionale di Giustizia, 16 marzo 2022, Summary of the Order on provisional measures

<sup>15</sup> Corte Penale Internazionale, Statuto di Roma, Art. 62

<sup>16</sup> Carta delle Nazioni Unite, Art. 94, Carta delle Nazioni Unite

<sup>17</sup> Statuto del Consiglio d'Europa, Londra, 5.V.1949, Art. 1, Statuto del Consiglio d'Europa

<sup>18</sup> Consiglio d'Europa. 25 febbraio 2022. *Il Consiglio d'Europa sospende i diritti di rappresentanza della Russia*. <https://www.coe.int/it/web/portal/-/council-of-europe-suspends-russia-s-rights-of-representation>; rif. v.d. Statuto del Consiglio d'Europa, Art. 8-9, Statuto del Consiglio d'Europa

degli stati membri dell'UE e della NATO in sede al Comitato dei Ministri del CdE<sup>19</sup>. L'uscita è stata ben pianificata, in quanto poco dopo (il 14 e 15 marzo) si sarebbe tenuta una riunione straordinaria dell'Assemblea parlamentare del Consiglio per discutere sull'aggressione condotta da Mosca contro l'Ucraina, discussione che avrebbe prodotto ulteriori condanne, probabili sanzioni da parte dell'UE, se non l'espulsione della Federazione dall'Organizzazione<sup>20</sup>. Risulta chiaro che, sebbene la decisione di Mosca non presenti gravi conseguenze dal punto di vista pratico per il Consiglio, su un piano simbolico rappresenta la via d'uscita di un Paese da un'istituzione creata per evitare un nuovo conflitto in Europa con la conseguente cesura dei rapporti con gli altri paesi europei così come un assai probabile ridimensionamento dello stato di diritto e del livello di democrazia all'interno del Paese<sup>21</sup>.

Benché risulti chiaro che la cessazione del conflitto dipenda più da aspetti politico-militari che non giuridici, il coinvolgimento della CPI e della CIG sulla questione ucraina, così come quello della CdE (e in senso più allargato dell'UE), va sottolineato in quanto il loro ruolo avrà un peso al tavolo delle trattative.

---

<sup>19</sup> TASS. 10 marzo 2022. *Russia will not participate in the Council of Europe*. <https://bit.ly/3tQfnjF>

<sup>20</sup> D. Prestigiacomio. 10 marzo 2022. *Perché l'addio della Russia al Consiglio d'Europa rilancia i timori di una nuova guerra mondiale*. Europa TODAY. <https://europa.today.it/fake-fact/russia-lascia-consiglio-europa.html>

<sup>21</sup> C. Canestri. 8 marzo 2022. *Biden blocca le importazioni di gas e petrolio dalla Russia*. Sicurezza internazionale. <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2022/03/08/biden-blocca-le-importazioni-gas-petrolio-dalla-russia/>

## La Russia e la Carta delle Nazioni Unite

Nel diritto internazionale esiste una proibizione generale dell'uso della forza, dettata dall'art.2(4) della Carta delle Nazioni Unite: *“i membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite”*. L'uso della forza, in ambito giuridico, è permesso in particolari e contingenti situazioni che interessano la sopravvivenza di uno stato. L'art.51, della carta ONU, richiama il diritto all'autodifesa (*self-defense*): *“Nessuna disposizione [...] pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite [...]”*.

Durante una conferenza stampa il Presidente Putin ha richiamato il sopracitato articolo per giustificare l'intervento russo in Ucraina: il concetto di *self-defense* è stato usato in un'ottica preventiva e di difesa collettiva, quindi la narrativa riguarda il difendersi da un possibile futuro attacco dell'Ucraina verso la Federazione russa ma non è una conferma dell'applicabilità dell'art.51 in quanto manca l'elemento necessario d'immediatezza dell'attacco. Per quanto riguarda la *self-defense* collettiva, il riconoscimento unilaterale da parte della Federazione russa delle Repubbliche di Donetsk e Lugansk non è condizione necessaria per elevare le repubbliche separatiste ad entità statali riconosciute internazionalmente; pertanto, l'intervento russo non è conforme all'art.51. Il mandato per

legittimare un intervento armato per fermare un genocidio, in questo caso contro la popolazione russofona, deve passare per il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>1</sup>. Tuttavia, sia la Federazione russa che l'Ucraina si ritrovano in un contenzioso con la Corte Internazionale di Giustizia, essendo entrambe firmatarie della Convenzione sul Genocidio, rimanendo da determinare se il genocidio russo sia avvenuto o meno<sup>2</sup>. Finora, le giustificazioni russe per un intervento armato non trovano conformità con il diritto internazionale.

Infine, secondo gli artt. 5 e 6 della Carta delle Nazioni Unite, una violazione sistemica dei principi della Carta può portare ad una sospensione di uno stato Membro dall'Organizzazione. L'ipotesi della sospensione della Federazione russa dall'ONU non è percorribile in quanto l'art.23 della Carta identifica l'Unione Sovietica, poi divenuta Federazione Russa nel 1991, come uno dei Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

Tuttavia, la titolarità del seggio della Federazione russa nel Consiglio di Sicurezza è stata contestata dall'Ambasciatore ucraino all'ONU Sergiy Kyslytsya. L'Amb. Kyslytsya ha citato l'art.4 (2) della Carta: *“l'ammissione di qualsiasi Stato a far parte delle Nazioni Unite sarà effettuata da una decisione dell'Assemblea Generale su raccomandazione del Consiglio di sicurezza”*. L'Ambasciatore ucraino ha sottolineato che l'art.23 della Carta non è mai stato rivisto per rimuovere l'Unione Sovietica dalla lista dei Membri permanenti e sostituirla con la Federazione Russa<sup>3</sup>. Nel 1991, il protocollo di Alma-Ata<sup>4</sup> fu firmato dalla maggioranza delle repubbliche sovietiche, dichiarando la fine

<sup>1</sup> Scuola Sant'Anna. Rapid Reaction Seminar: "The war in Ukraine: an International Law Perspective". 25 Febbraio, 2022. YouTube. Da: Rapid Reaction Seminar: "The war in Ukraine: an International Law Perspective" - YouTube

<sup>2</sup> Oona A.Hathaway. International Law Goes to War in Ukraine. Foreign Affairs. 15 Marzo, 2022.

<sup>3</sup> Sara Sleiman. Russia's veto power sits at the centre of Ukraine's emergency UNSC meeting. TRTWorld. 24 Febbraio, 2022. Russia's veto power sits at the centre of Ukraine's emergency UNSC meeting (trtworld.com)

<sup>4</sup> Protocollo firmato nel 1991 che sancisce la fine dell'Urss e la creazione della comunità degli Stati indipendenti da essa derivante.

dell'Urss e concordando che la Russia avrebbe preso il seggio dell'Unione Sovietica<sup>5</sup>. La Federazione Russa ha quindi preso il posto dell'Urss su decisione dell'Ufficio degli Affari Legali delle Nazioni Unite dopo che questa si è dichiarata lo stato continuatore sulla base del fatto che conteneva il 51% della popolazione dell'ex unione e il 77% del suo territorio (il concetto di continuità all'interno dell'ONU è stato considerato per la prima volta dopo la partizione dell'India nel 1947). L'ONU ha generalmente usato come parametri per identificare uno stato continuatore: la continuità e l'operabilità delle strutture governative, facente parte dello stato predecessore, l'attribuzione della maggioranza del territorio e della popolazione con il nuovo stato<sup>6</sup>. Ciononostante, l'impossibilità di sospendere la Federazione russa dai lavori dell'ONU è data principalmente dalla possibilità di veto che detiene nel Consiglio di Sicurezza.

---

<sup>5</sup> Andrew Mcleod. Ukraine invasion: should Russia lose its seat on the UN Security Council?. King's College. 25 Febbraio. Ukraine invasion: should Russia lose its seat on the UN Security Council? | Feature from King's College London (kcl.ac.uk)

<sup>6</sup> Sara Sleiman. Russia's veto power sits at the centre of Ukraine's emergency UNSC meeting. TRTWorld. 24 Febbraio, 2022. Russia's veto power sits at the centre of Ukraine's emergency UNSC meeting (trtworld.com)

## Neutralità e non-belligeranza, l'UE, la NATO e l'Italia

Si definisce neutrale lo Stato che non prende parte al conflitto e che rispetta i principi di astensione, prevenzione e imparzialità nei confronti delle parti belligeranti<sup>1</sup>, codificati dalle Convenzioni dell'Aja (V e XIII) del 1907<sup>2</sup> ratificate sia dalla Federazione Russa e che dall'Ucraina<sup>3</sup>, sia da numerosi Stati europei e dagli Stati Uniti<sup>4</sup>. Le Convenzioni sanciscono l'invulnerabilità territoriale dello Stato neutrale e al contempo impongono a quest'ultimo il divieto di fornire mezzi e materiali o altri tipi di servizi che favoriscano uno dei belligeranti nel corso delle ostilità<sup>5</sup>.

Nell'attuale conflitto tra Russia e Ucraina, il supporto fornito dall'UE e dall'Alleanza atlantica e le sanzioni imposte alla Russia, potrebbero, in prima istanza, apparire come una violazione di tali obblighi e dunque un abbandono della neutralità<sup>6</sup>. Tuttavia, va considerato che la prassi degli Stati si è gradualmente allontanata dal concetto di neutralità stretta, prediligendo la non-belligeranza o "neutralità qualificata", secondo la quale gli Stati terzi possono fornire supporto ad uno dei belligeranti rimanendo estranei alle ostilità<sup>7</sup>, con il solo limite del divieto dell'uso

del territorio del non belligerante come base d'attacco<sup>8</sup>. Tale concetto è riconducibile all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite che, in forza del principio di legittima difesa collettiva, autorizza il supporto ad un Paese Membro vittima di attacco armato anche in mancanza di una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, l'assenza di una Risoluzione univoca<sup>9</sup>, che stabilisca la responsabilità della guerra in corso e i mezzi per il ristabilimento della pace, potrebbe determinare una "zona grigia" nella quale gli obblighi di neutralità degli Stati parte alle Convenzioni si sovrappongono con gli strumenti previsti dalla Carta delle Nazioni Unite. Nella fattispecie, il sostegno all'Ucraina quale Paese aggredito<sup>10</sup> sembrerebbe suggerire una postura che privilegia il diritto alla legittima difesa collettiva rispetto alle determinazioni delle Convenzioni dell'Aja, sebbene non sia del tutto escludibile la responsabilità internazionale dei Paesi non-belligeranti: questo potrebbe costituire un artificio giuridico al quale la parte russa potrebbe ricorrere per giustificare eventuali ritorsioni contro tali Paesi. Così come non sembra escludibile l'applicazione di misure nei confronti della Bielorussia che, avendo fornito il suo territorio come base d'attacco per le forze russe, ha violato sia gli obblighi di

<sup>1</sup> N. Ronzitti, 2014. *Diritto internazionale dei conflitti armati*. Torino: G. Giappichelli. p.333

<sup>2</sup> *Convenzione (V) relative ai diritti e doveri delle potenze e delle persone neutrali in caso di guerra terrestre* (L'Aja 18 ottobre 1907) e *Convenzione (XIII) relative ai diritti e doveri delle potenze e delle persone neutrali in caso di guerra marittima* (L'Aja 18 ottobre 1907).

<sup>3</sup> L'Ucraina ha ratificato entrambe le convenzioni nel 2015.

<sup>4</sup> Sono parte alle due Convenzioni Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna e Svezia.

<sup>5</sup> Si vedano gli art.2, art.3, art.4, art. 5, art.10, Art.9 della Convenzione V per quanto riguarda gli obblighi e i divieti dello Stato neutrale e l'art. 6 della Convenzione XIII sul divieto di fornitura di armi a Stati belligeranti.

<sup>6</sup> Bisogna però dire che le Convenzioni dell'Aja non prevedono che singole contravvenzioni agli obblighi della neutralità comportino una perdita automatica dello status di neutrale o implicino la responsabilità statale.

<sup>7</sup> N. Ronzitti, 2014. pp. 340-342.

<sup>8</sup> N. Ronzitti, 2014. pp.342. Nel caso della guerra in Iraq nel 2003 ad esempio, l'Italia dichiarò la sua non-belligeranza tramite una nota del Consiglio Supremo di Difesa e, senza partecipare alle ostilità, concesse il sorvolo del territorio agli aerei britannici, il transito di materiale bellico e il rifornimento e la riparazione del materiale sul territorio.

<sup>9</sup> United Nations. *Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Ending Ukraine Crisis, as Russian Federation Wields Veto*. 25 febbraio 2022 SC/14808 Security Council 8979th Meeting (Pm) <https://www.un.org/press/en/2022/sc14808.doc.htm>

<sup>10</sup> L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione A/ES-11/L.1 *Aggression against Ukraine*, Eleventh emergency special session, 2 marzo 2022 ha riconosciuto All'art.2 l'aggressione della Federazione Russa all'Ucraina. N2229336.pdf (un.org)

neutralità (la Bielorussia ha ratificato le Convenzioni dell'Aja) che i principi della non-belligeranza<sup>11</sup>.

In assenza di ratifica delle Convenzioni dell'Aja, l'Italia non è vincolata da questi trattati in materia di neutralità: l'invio di materiale bellico all'Ucraina è stato approvato con DL.16/2022 del 28 febbraio (art. 1)<sup>12</sup>. La fornitura di questi armamenti non sembra confliggere con il principio del ripudio della guerra di cui all'art.11 della Costituzione, dal momento che, in concorso con l'art.10. c.1, sono previste limitazioni di sovranità in favore di organizzazioni volte al mantenimento della pace e l'ordinamento italiano si conforma al diritto internazionale. Nel caso dell'aggressione all'Ucraina, la violazione russa degli artt. 2(4) e 51 della Carta delle Nazioni Unite autorizzerebbe Roma all'invio, in legittima difesa collettiva, di mezzi e materiali al governo ucraino per difendersi dall'attacco subito. Anche alla luce delle disposizioni della Legge 9 luglio 1990, n.185 sull'import-export di materiali d'armamento<sup>13</sup>, l'invio di materiale bellico non presenterebbe criticità, in quanto la legge vieta l'export di armi verso Paesi in guerra in violazione della Carta ONU fatto salvo *"il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei Ministri"* (art.6.a), ed esclude dall'ambito di applicazione le forniture da Stato a Stato per assistenza militare in presenza di accordi internazionali (art.9.b)<sup>14</sup>. C'è da dire però, che

questa legge non è di molto rilievo nel caso di specie, avendovi il Governo posto una deroga nel decreto.

Quanto alla NATO, il conflitto potrebbe attivare il meccanismo di autodifesa collettiva ex. art.5 del Trattato Atlantico in caso di attacco a uno o più Paesi Alleati. L'art.6 del Trattato stabilisce che per attacco si intende un attacco armato *"contro il territorio di una [delle Parti] in Europa o nell'America settentrionale [...] contro le forze [...] che si trovino su questi territori (dei Paesi Alleati, n.d.r.)"*. Il territorio ucraino è escluso dal raggio di applicazione degli artt.5 e 6 del Trattato, ma non è escludibile il ricorso degli Alleati all'autodifesa collettiva nell'ipotesi di un incidente di confine. Onde evitare che simili incidenti possano verificarsi, sembra che il personale NATO di stanza in Ucraina sia stato fatto evacuare preventivamente<sup>15</sup> e il 24 marzo il Segretario Generale della NATO ha annunciato che non saranno inviate forze di terra in Ucraina<sup>16</sup>. Ha inoltre aggiunto che eventuali attacchi *cyber* potrebbero attivare l'art.5, ma che la NATO sta implementando la *de-confliction* per evitarlo<sup>17</sup>.

Infine, anche l'Unione Europea ha fornito sostegno all'Ucraina attivando i meccanismi previsti dal diritto europeo (art.29 Trattato sull'Unione Europea e art.215 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) che hanno consentito al Consiglio di imporre sanzioni contro la Federazione Russa per

<sup>11</sup> L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione A/ES-11/L.1 del 1 marzo 2022, art.10, ha deplorato il coinvolgimento Bielorussia, richiamando il Paese al rispetto dei suoi obblighi internazionali

<sup>12</sup> DECRETO-LEGGE 28 febbraio 2022, n. 16 *Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina*. (22G00025) GU Serie Generale n.49 del 28-02-2022. Il Decreto è attualmente in esame alla Camera Atto Camera n. 3492, assegnato alle commissioni riunite 3<sup>a</sup> (Affari esteri e comunitari) e 4<sup>a</sup> (Difesa) in sede referente il 1° marzo 2022

<sup>13</sup> LEGGE 9 luglio 1990, n. 185 *Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*. GU Serie Generale n.163 del 14-07-1990

<sup>14</sup> Va detto comunque che questa legge non è rilevante in quanto il DL.16/2022 contiene una deroga all'applicazione.

<sup>15</sup> Reuters, February 19 2022. NATO relocates Ukraine staff to Lviv and Brussels for safety reasons. [online] Consultabile presso: <https://www.reuters.com/world/europe/nato-relocates-ukraine-staff-lviv-brussels-safety-reasons-2022-02-19/> [Accessed 28 March 2022]

<sup>16</sup> NATO. *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the extraordinary Summit of NATO Heads of State and Government*. 24 Marzo 2022. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_193613.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193613.htm)

<sup>17</sup> NATO. *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the extraordinary virtual summit of NATO Heads of State and Government*, 25 Febbraio 2022. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_192455.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_192455.htm?selectedLocale=en)

violazione del diritto internazionale<sup>18</sup>. Inoltre, per la prima volta nella storia, l'Unione Europea ha approvato l'invio di armi letali ad un Paese terzo: il 28 febbraio 2022, sulla base degli artt.28(1) e 41(2) del TUE, il Consiglio ha infatti deciso il finanziamento di forniture di equipaggiamento militare letale alle FF.AA. ucraine<sup>19</sup>. L'equipaggiamento è messo a disposizione dai Paesi Membri e le forniture vengono finanziate tramite lo *European Peace Facility* con un budget di 450 milioni di euro.

Il 23 marzo, il Consiglio ha rinforzato tali misure estendendo a 36 mesi la copertura finanziaria per l'invio di equipaggiamento e ha aumentato lo stanziamento di ulteriori 450 milioni di euro<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> La lista complete delle sanzioni imposte dal Consiglio è consultabile presso il sito del Consiglio EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine - Consilium (europa.eu)

<sup>19</sup> OJ L 60, 28.2.2022. *Council Decision (CFSP) 2022/338 of 28 February 2022 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force*, p. 1–4

<sup>20</sup> OJ L 96, 24.3.2022. *Council Decision (CFSP) 2022/471 of 23 March 2022 amending Decision (CFSP) 2022/338 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force*, p. 43–44

## **Punti di forza, debolezza e opportunità di una mediazione cinese nel conflitto alla luce degli ultimi sviluppi**

Il 1 aprile è stata una giornata importante per la riunione dei vertici politici dell'Unione europea con quelli cinesi. La riunione, molto attesa, era la prima bilaterale fra le due entità politiche dall'inizio della guerra.

Il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel e la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen hanno tenuto prima un approfondito meeting virtuale con il Primo ministro cinese Li Keqiang e qualche ora dopo con il capo del Partito comunista cinese Xi Jinping<sup>1</sup>.

L'incontro non ha avuto come unica tematica la risoluzione (per via diplomatica) della guerra in atto, ma per forza di cose gli eventi in corso in Ucraina hanno catalizzato le attenzioni. D'altronde l'Unione europea, come principale partner commerciale della Cina già dal 2020 (con un aumento delle importazioni dalla Cina del 5,6%, per un totale di 383,5 miliardi di euro e un incremento delle esportazioni europee del 2,2%)<sup>2</sup> ha certo una importante leva (economica) per poter agire sulla bilanciata posizione cinese e portare Pechino ad un impegno per trattare con la Russia. Tutto questo in funzione della cessazione delle operazioni militari sul territorio ucraino.

La dichiarazione principale di Charles Michel ha fatto perno tanto sull'importanza di ricondurre la situazione nello specchio del

diritto internazionale, quanto sul peso politico delle parti interessate al meeting:

“Come potenze mondiali, l'Unione europea e la Cina devono lavorare insieme per fermare la guerra della Russia in Ucraina il prima possibile. Abbiamo una responsabilità comune nel mantenere la pace e la stabilità, e un mondo sicuro e sostenibile. Le leggi e i principi del diritto internazionale debbono essere rispettati. Noi contiamo sul supporto della Cina per ottenere un cessate il fuoco duraturo, per fermare una guerra ingiustificabile e per mitigare l'enorme crisi umanitaria che ha generato”<sup>3</sup>.

Pur paventando il raggiungimento di una condizione di pace, l'atteggiamento di Pechino non ha corrisposto la richiesta di un maggiore coinvolgimento avanzata da Bruxelles e, in una conferenza stampa rilasciata dal portavoce del Ministero degli esteri cinese Zhao Lijian, la Repubblica popolare cinese è andata ben oltre tale atteggiamento, dichiarando che la NATO non è nient'altro che un prodotto della guerra fredda e come tale avrebbe dovuto essere smantellata dopo il collasso dell'Unione sovietica; invece, come responsabili e principali istigatori della crisi attualmente in corso in Ucraina, gli Stati Uniti hanno condotto la NATO a perseguire cinque tentativi di allargamento verso l'Est europeo e oltre, arrivando ad arruolare 14 nuovi paesi e così facendo ha messo la Russia all'angolo. Zhao è poi arrivato a riferirsi direttamente all'UE quando ha affermato che né il mondo, né l'Europa hanno bisogno di una nuova Guerra fredda e la NATO dovrebbe riflettere su ciò che la sua politica ha avuto per la sicurezza europea e per la crisi ucraina<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. EU Press release, *EU-China Summit: Restoring peace and stability in Ukraine is a shared responsibility*, in “Press corner” 1 aprile 2022, consultabile on-line a: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_2214](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2214), ultimo accesso il 5 aprile 2022.

<sup>2</sup> Cfr. Eurostat, *Databrowser*, 1 aprile 2022, consultabile on-line a: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EXT\\_ST\\_EU27\\_2020SITC\\_\\_custom\\_2387351/bookmark/line?lang=en&bookmarkId=6cb4e85e-1ffd-4b31-af79-a0347bb0db69](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EXT_ST_EU27_2020SITC__custom_2387351/bookmark/line?lang=en&bookmarkId=6cb4e85e-1ffd-4b31-af79-a0347bb0db69), ultimo accesso il 5 aprile 2022.

<sup>3</sup> Cit. EU Press release, *EU-China Summit: Restoring peace and stability in Ukraine is a shared responsibility*, op. cit. .

<sup>4</sup> Cfr. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on April 1, 2022*, in “Spokesperson's remarks” 1 aprile 2022, consultabile on-line a: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/202204/t20220401\\_10663214.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/202204/t20220401_10663214.html), ultimo accesso il 5 aprile 2022.

Quindi la posizione cinese rimane non sbilanciata, se non contro una visione eurocentrica e "occidentocentrica" della problematica, e se da una parte Pechino ha senz'altro un interesse strumentale a farsi parte attiva di un futuro auspicabile dialogo con Mosca (per interessi economici e strategici) e fra Mosca e Kiev (dato il suo rapporto con l'Ucraina), dall'altra ha sicuramente un interesse a non essere coinvolta se non per dimostrare gli errori dell'Occidente.

Questa posizione molto bilanciata e non alla ricerca di compromessi con la narrativa occidentale emerge chiaramente da varie fonti cinesi, come ad esempio dai comunicati dell'agenzia Xinhua News<sup>5</sup>. Queste fonti pongono l'accento su quanto espresso dal Presidente Xi nel sostenere che le grandi civiltà facenti capo a Unione europea e Cina devono promuovere il progresso umano e affrontare insieme le sfide dell'umanità. Le due parti devono però percorrere la strada di collaborazione seguendo un sincero multilateralismo, che faccia capo ad una visione globale della *governance*, estensiva e inclusiva, non solo nella crisi ucraina ma anche nella lotta alla pandemia, alla sostenibilità ambientale e a tutte le questioni globali<sup>6</sup>.

Nel suo *L'éternelle fabrique de l'histoire*, comparso su "Le Monde diplomatique"<sup>7</sup> di marzo, Evelyne Pieiller ci ricorda che se tante grandi narrazioni sembrano agli occhi occidentali ed eurocentrici essere scomparse (facendo riferimento ad esempio alla grande narrazione marxista), tante altre, come ad esempio quella del neoliberismo - che la Pieiller rimanda a Walter Lippman (ma che ebbe molti padri) - sono ancora ben vive sotto differenti aspetti. Per considerare al meglio l'atteggiamento della Cina e dei dirigenti del PCC in questo frangente e dare il

giusto peso alla sua sottile diplomazia, bisogna innanzitutto accettare che una visione ed una conseguente narrazione è promossa da Pechino in funzione globale e che questa è quanto mai lontana dai modelli occidentali. Si tratta di una visione della geopolitica multipolare e multidimensionale, che potrebbe considerare anche un convinto e duraturo non schieramento nel conflitto, purché se ne traggano vantaggi strategici o di immagine, fosse anche il discredito del modello comunemente conosciuto come occidentale o eurocentrico.

---

<sup>5</sup> Cfr. Xinhua Editor board, *Xiplomacy: Xi's remarks on boosting China-EU cooperation for world stability*, in "Xinhua News" 4 aprile 2022, consultabile on-line a: <https://english.news.cn/20220404/cfe83a9ece2842a0ba7523e4cf7ee104/c.html>, ultimo accesso il 5 aprile 2022.

<sup>6</sup> Cfr. *idem*.

<sup>7</sup> Cfr. E. Pieiller, *L'éternelle fabrique de l'histoire*, in « Le Monde diplomatique » n. 816 vol. 69 marzo 2022, p. 3.

## **GUERRA RUSSO - UCRAINA IMPATTO SUL SETTORE AGROALIMENTARE ITALIANO**

### **Analisi geopolitica**

L'attuale guerra russo-ucraina, qualsiasi sia l'esito del conflitto, ridefinirà gli equilibri che il globalismo ci aveva fatto considerare (almeno ad occidente) definitivi e diretta eredità dell'unificazione tedesca, che è poi coincisa con la caduta dell'URSS.

Le tre potenze che usciranno cambiate da questo conflitto sono i tre attori globali che stanno agendo in questa guerra in maniera diretta (Federazione Russa), indiretta (Repubblica Popolare Cinese) ed in maniera ibrida (USA).

Gli Stati Uniti d'America, garantiti dai due oceani, applicando quanto teorizzato da Halford John Mackinder nello scorso secolo (concetto del Rimland e dell'Heartland) hanno tutto l'interesse (con l'appendice britannica del CANZUK, specie dopo la Brexit) a dividere il gigante economico europeo (ma nano militare) dalle potenze dell'Heartland (Russia, Cina ed in parte India) e sicuramente sta riuscendo perfettamente in questa impresa, vista la spaccatura dicotomica sempre più forte che esiste tra Bruxelles da una parte e Mosca e Pechino dall'altra.

La Cina consoliderà, attraverso il suo storico attendismo, il passaggio imperialistico da potenza economica a gigante militare e la Russia, una volta raggiunta la faglia di confine che si è prefissata con l'occidente, volgerà sempre più ad est e quindi verso l'Asia le sue attenzioni, stravolgendo invece la predilezione di Pietro I il Grande nel privilegiare la testa occidentale dell'aquila bicipite imperiale<sup>1</sup>.

Chi scrive ritiene questa una sconfitta dalle proporzioni immani sia per l'Europa che per il Cremlino, questo perché la Russia è sempre stato un attore protagonista della storia e della cultura europea ed inoltre questa dicotomia ormai acclarata nella faglia Russia/Occidente

può dare linfa a dei regimi teocratici nell'area del MENA e/o regimi totalitari in Asia orientale, oltre ad aver fatto già assurgere la Turchia ad attore mediatore dell'area. Il governo di Erdogan infatti è riuscito a ritagliarsi quello spazio in maniera lungimirante, nonostante sia un paese NATO, cercando una via d'uscita diplomatica che, se raggiunta, sarà per lei foriera di molti vantaggi sia nel Mediterraneo orientale che in nord Africa.

Di fatto la Turchia ha quindi scavalcato l'Unione Europea e le sue potenze più rappresentative, che hanno abdicato al proprio ruolo di mediatrici che la geografia e la convenienza loro imponeva, provando a mediare una difficile pace, invece che provocare o innescare guerre di ancora maggior portata. Inoltre fa riflettere che in una guerra tra stati cristiani sia uno stato musulmano (dopo la conversione dell'Hagia Sophia di nuovo a moschea è difficile chiamarlo ancora stato laico, così come concepito da Mustafa Kemal Atatürk) a provare quest'azione diplomatica per addivenire all'auspicata pace.

### **Situazione agroalimentare**

I rincari record dei prezzi dei beni agricoli di base, in primis dei cereali, sono riconducibili, al pari di quanto è accaduto a tutte le materie prime, a un insieme di fattori di natura congiunturale, strutturale, geopolitica e speculativa che la guerra russo-ucraina sta causando.

Già le difficoltà riscontrate nelle ondate pandemiche e i relativi problemi organizzativi che queste hanno determinato nei principali scali mondiali hanno comportato gravi rallentamenti delle catene di fornitura globali, con aumenti vertiginosi dei costi dei trasporti. Tale criticità, per quanto riguarda i cereali ed in particolare il frumento duro, si è andata a incanalare in una situazione già problematica derivante dal crollo dei raccolti in Canada, primo paese fornitore mondiale, che unita ad un calo

<sup>1</sup> Quirico Domenico su [www.lastampa.it/economia/2022/03/25](http://www.lastampa.it/economia/2022/03/25)

generale dei principali produttori, tra cui Algeria, Turchia e Stati Uniti d'America, ha portato già prima della guerra ad una riduzione del 9% circa della produzione mondiale e del 32% di flessione di scambi mondiali<sup>2</sup>.

Tali flessioni sono state registrate anche per il mais, a seguito di un importante incremento di richiesta da parte della Repubblica Popolare Cinese, derivante dalla ripartenza della filiera suinicola, ripartita dopo l'epidemia di peste suina. Pechino possiede il 65% circa delle scorte mondiali di mais.

La guerra iniziata a fine febbraio, tra due dei paesi che producono maggiormente derrate alimentari di questo tipo, ha innescato ulteriori tensioni sui prezzi, non solo per gli idrocarburi, che comunque hanno riflessi su tutto il settore produttivo mondiale, ma anche su quelle del settore agricolo (specie grano e mais), sia come diretto riflesso della guerra stessa, sia indirettamente come risposta dei mercati all'instabilità politica e alle incertezze conseguenti agli effetti che le sanzioni potranno avere sia su chi le sta subendo che sui proponenti. Questo comporta (lo stiamo vedendo in Italia) una ampia diffusione di fenomeni speculativi. Resta chiaro che questo scenario espone particolarmente alle turbolenze dei mercati internazionali un paese come il nostro, caratterizzato da una rilevante strutturale dipendenza delle forniture estere di idrocarburi e risorse agricole.

Rimanendo in ambito agricolo vi è poi da ricordare quanto l'Europa intera dipenda dalla produzione dei fertilizzanti da parte della Federazione Russa. Mosca è infatti il primo esportatore mondiale di fertilizzanti con 6,1 miliardi di euro nel 2020 (13% del totale export mondiale). L'Italia, tuttavia, è un mercato residuale di destinazione del Cremlino, in quanto si posiziona intorno al 50<sup>o</sup> posto tra gli acquirenti, con circa 25 milioni di euro annuali (statistica 2020)<sup>3</sup>.

Entrando in dettaglio negli scambi di prodotti agroalimentari con Ucraina e Russia dell'Italia e al ruolo che questi paesi rivestono

nell'ambito di specifici settori, le esportazioni agroalimentari dell'Ucraina verso l'UE sono state pari a 5,4 miliardi di euro nel 2020, pari al 28% delle esportazioni totali ucraine. L'Italia si posiziona al decimo posto tra gli acquirenti di Kiev per un fatturato di 500 milioni circa di euro pari al 3% dell'export agroalimentare ucraino. Circa il 50% del valore di prodotti agroalimentari esportato dall'Ucraina in Italia è rappresentato dall'olio grezzo di girasole che, rispetto al totale olio di girasole importato dall'Italia costituisce una quota pari a oltre il 60%. Per l'Ucraina invece l'Italia è il secondo fornitore di prodotti agro alimentari dopo Varsavia, per un totale di circa 415 milioni di euro nel 2020<sup>4</sup>.

I prodotti esportati dal nostro paese sono per lo più prodotti finiti di alto valore aggiunto legati al *made in Italy* come il vino, il caffè e la pasta alimentare, anche se la voce più rilevante riguarda il tabacco.

Roma si colloca tra i principali partner commerciali anche della Russia in ambito agroalimentare, comparendo al settimo posto tra i Paesi fornitori di prodotti raggiungendo il primo posto per i vini. Giova ricordare che, nel 2020, l'Italia ha spedito al Cremlino cibi e bevande per un valore totale di circa 1 miliardo di euro. Analizzando il fronte passivo della bilancia commerciale con il gigante euroasiatico l'Italia si colloca al 33<sup>o</sup> posto. Importiamo fondamentalmente prodotti destinati all'alimentazione animale, ma anche frumento tenero (8% pari a 10 milioni di euro) e frumento duro (1% pari a 805 milioni di euro)<sup>5</sup>.

A seguito della guerra in Crimea e del successivo embargo, i rapporti commerciali con la Russia hanno subito un brusco ridimensionamento ed è stato risparmiato solo il settore vitivinicolo.

Per quanto attiene il frumento duro il problema di approvvigionamento è dovuto principalmente al calo della produzione mondiale (crollo di quasi il 60% dei raccolti in Canada, a causa dell'eccezionale siccità). Ottawa è passata dai 7 milioni di tonnellate scarse circa di grano duro nel 2020 ai circa 3

---

<sup>2</sup> Rapporto ISMEA (Istituto servizi mercato agricolo) del 1<sup>o</sup> marzo 2022

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Ibidem

<sup>5</sup> Ibidem

milioni di tonnellate nel 2021 (dal 18% al 9%). L'Italia pur essendone il secondo produttore al mondo è anche il primo consumatore e importatore mondiale, per soddisfare il grande fabbisogno dell'industria della pasta nazionale, essendo questo alimento essenziale nella dieta mediterranea.

Chiaramente questa situazione ha creato tutte le premesse che poi hanno portato ad un innalzamento dei prezzi a prescindere dalla guerra in atto, in quanto trattasi di un mercato che non vede come attori fondamentali alcuno dei paesi direttamente coinvolti o, comunque, vicini all'area interessata dal conflitto o politicamente nell'orbita di Mosca.

Il frumento tenero, dato che rappresenta il grosso del mercato mondiale, è maggiormente soggetto a fenomeni di natura speculativa, avendo anche una considerevole quotazione finanziaria. Pur non ravvisando una situazione di squilibrio tra domanda e offerta, è indubbio che, avendo un ruolo guida nei mercati mondiali agroalimentari, riscontra una particolare volatilità nei prezzi a seguito del conflitto in Ucraina, creando di fatto una forte instabilità del mercato, specie alla Borsa merci di Chicago, specializzata in questo particolare segmento agro alimentare. In tutto questo la Russia e l'Ucraina hanno un ruolo determinante nella produzione mondiale (circa il 16% con il Kazakistan)<sup>6</sup>.

Per l'Italia, l'Ucraina è il settimo fornitore con una quota pari al 5% dell'import che già nel 2021 aveva subito una consistente contrazione. Ancor meno rilevante è il ruolo della Federazione Russa che si posiziona con una quota dell'1% d'importazione di frumento per una spesa nella bilancia commerciale di 10 milioni di euro.

Analizzando la situazione del mais, balza subito agli occhi la forte domanda cinese, che sta spingendo a forti tensioni i mercati interazionali con relativi surplus dei prezzi, che la stessa Borsa merci di Chicago ha riscontrato, anche dopo l'inizio della guerra, come se ci si trovasse su una lunga scia iniziata già prima dall'innalzamento della domanda cinese, che ha fatto registrare consequenzialmente anche

in Italia una decisa tendenza al rialzo già a partire da ottobre 2020.

Inoltre, analizzando il teatro di guerra attuale si deve constatare che Kiev è il nostro secondo fornitore dopo l'Ungheria, con una quota di poco superiore al 20% d'importazione e questo suscita preoccupazione in quanto il nostro paese ha da tempo abdicato alla produzione nazionale di mais (-30% negli ultimi 10 anni) che di fatto lo fanno dipendere dall'estero (autoapprovvigionamento italiano stimato pari al 53% contro il 79% nel 2011)<sup>7</sup>.

### **Effetti agroalimentari della guerra russo ucraina**

La guerra divampata il 24 febbraio 2022 si è inserita in un contesto di relazioni internazionali che stanno avendo impatti diretti e indiretti sia sui prezzi delle materie prime che sui costi di produzione, in uno scenario globale caratterizzato già da tempo da rincari record riconducibili a un insieme di fattori di natura congiunturale, strutturale, geopolitica e speculativa, non ultimo nel settore agroalimentare<sup>8</sup>.

In questa parte verrà cristallizzato l'impatto bellico sul frumento duro, il frumento tenero, il mais, l'orzo, l'olio di girasole ed infine i fertilizzanti.

### **Frumento duro**

Per quanto attiene il frumento duro si deve considerare che il Canada e l'Italia sono i principali produttori mondiali di frumento duro. Da un punto di vista dell'export, l'unico tra i due paesi che riesce ad avere volumi importanti è quello nordamericano, in quanto l'industria pastaria italiana assorbe non solo tutta la produzione nazionale, ma necessita d'importazione.

Sia Mosca che Kiev hanno un ruolo residuale per l'Italia nel settore, che subisce eventuali oscillazioni di prezzo solo a causa di fattori antecedenti al conflitto. Infatti Roma, per il proprio fabbisogno nazionale, necessita di circa il 35% d'importazioni. In tale percentuale un valore alquanto residuale lo riveste la

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> ibidem

<sup>8</sup> Rapporto ISMEA (Istituto servizi mercato agricolo) del 9 marzo 2022

Federazione Russa, atteso che la maggior parte del frumento duro viene importato dai due colossi nordamericani, dall' UE (Francia e Grecia) e dal Kazakistan.

La pandemia ha avuto un ruolo fondamentale nell'incremento dei prezzi a seguito dell'incremento dei costi di trasporto dovuti alle oscillazioni del prezzo del petrolio a livello internazionale e dall'aumento delle royalties presso i porti di stoccaggio o i passaggi obbligati (ad esempio stretto di Suez). A questo va aggiunto il crollo dell'offerta del Canada nel 2021 che ha spinto ulteriormente al rialzo le quotazioni e la richiesta sempre più ampia della Repubblica Popolare Cinese. Il prezzo medio nazionale ha raggiunto 501,48 euro/t a febbraio 2020 (+81% sul febbraio precedente)<sup>9</sup>. Vi è anche da considerare un altro fattore endogeno che incide in questa corsa ai prezzi ed è quello della flessione delle superfici destinate in Italia a frumento duro (-1,4%) che dovrebbero scendere a 1,21 milioni di ettari. Si stima infatti per il 2022 un raccolto di circa 3,9 milioni di tonnellate, di poco inferiore rispetto ai poco più di 4 milioni dello scorso anno<sup>10</sup>.

### **Frumento tenero**

Passando al frumento tenero, invece, la rilevanza dei due paesi in guerra assume proporzioni importanti, in quanto la Russia esprime il 21% delle esportazioni globali (detenendo il 10% dei raccolti mondiali) e l'Ucraina il 10%, (detiene il 4% dei raccolti globali)<sup>11</sup>. C'è anche da considerare però che la maggior parte delle esportazioni citate sono verso la Turchia e paesi nordafricani o asiatici, probabilmente in ragione di un livello qualitativo non sempre in grado di soddisfare i parametri tecnologici più alti<sup>12</sup>.

In Italia le importazioni di frumento tenero arrivano a circa il 60% per utilizzo interno dedicato poi alla trasformazione di prodotti finiti, ma i principali fornitori sono paesi UE e solo l'Ucraina, nel periodo prebellico, forniva dal 3 al 5 % del fabbisogno nazionale.

La guerra comunque avrà un impatto rilevante sui mercati internazionali, anche sul lungo periodo, in quanto si stima una riduzione (per motivi diversi derivante dalla devastazione territoriale ucraina e dalle sanzioni imposte alla Russia che di fatto ne bloccano o limitano l'esportazione), del 30% della loro produzione, causando comunque un innalzamento dei prezzi. Questa ha causato una crisi ed una paura generale, portando molti paesi produttori a limitare le proprie esportazioni per necessità interne, come ad esempio l'Ungheria, che è il primo fornitore italiano.

Pertanto dall'inizio della guerra vi è stato un incremento delle quotazioni del grano tenero alla Borsa merci di Chicago e l'8 marzo 2022 la quotazione del grano tenero in consegna a marzo ha toccato i 195,96 euro/t<sup>13</sup>, causando anche in Italia un rialzo rilevante, così come riportato da ISMEA (ente vigilato dal Ministero delle Politiche Agricole, Agroalimentari e Forestali), che ha raggiunto i 312,98 euro/t lo scorso febbraio (+32% su febbraio 2021), anche se la quotazione più alta mai toccata dal 1993 (anno di serie storica dell'ISMEA) risale a dicembre 2021 con 325,63 euro /t<sup>14</sup>.

L'aumento dei prezzi pone le industrie della trasformazione (mulini, biscottifici industriali, panifici artigianali e industriali) in una situazione di grande vulnerabilità, che in parte vengono compensate con una lieve crescita delle superfici (+0,5%) che dovrebbero attestarsi a 500.596 ettari<sup>15</sup>. Le analisi statistiche della resa ad ettaro stimano comunque per il 2022 un raccolto di circa 2,8 milioni di tonnellate, in calo del 9% circa sul 2021, invertendo di fatto il trend nazionale.

### **Mais**

Definito nella classificazione agronomica come cereale, il mais è prezioso per l'industria mangimistica. A differenza della Russia che riveste un ruolo residuale, l'Ucraina detiene un ruolo rilevante nel

---

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Rapporto ISMEA (Istituto servizi mercato agricolo) del 9 marzo 2022

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> Ibidem

<sup>14</sup> Ibidem

<sup>15</sup> Ibidem

mercato mondiale di questo cereale, non tanto in termini produttivi (rappresenta solo il 3% dell'offerta mondiale), bensì perché è tra i principali esportatori (15% delle richieste mondiali) e l'attuale conflitto oltre a determinare un'indisponibilità sul mercato internazionale ne causa anche un incremento dei prezzi, derivante dalla crescita di domanda inevasa. L'Ucraina si posiziona al quarto posto tra i principali esportatori, destinando il prodotto soprattutto a Pechino, mentre il Cremlino è al settimo posto della graduatoria, esportando principalmente verso la Turchia.

In Italia a seguito delle riduzioni di superfici coltivate a mais, le importazioni sono molto rilevanti, sfiorando per il proprio fabbisogno quasi il 50% della domanda interna.

Le importazioni dall'Ucraina soddisfano il 13% della domanda nazionale. Precedentemente al 2020 venivano toccati volumi anche più alti che raggiungevano circa il 20%.

Dall'inizio del conflitto notevoli sono state le oscillazioni di prezzo alla Borsa merci di Chicago, e a marzo la quotazione ha avuto un incremento di 32,21 euro/t<sup>16</sup>, raggiungendo in Italia i 283,10 euro/t lo scorso febbraio (+27% su febbraio 2021), valore mai toccato da quando sono iniziate le rilevazioni da parte di ISMEA. L'indisponibilità del mais ucraino ha fatto spostare la domanda da parte dei mangimifici verso altri canali di approvvigionamento europei, in particolare Francia e Romania.

I prodotti europei vengono prediletti dall'Italia per due ordini di fattore: il primo è logistico (se tali prodotti fossero importati dall'America i costi si impennerebbero a causa dei trasporti), il secondo è qualitativo, atteso che la produzione USA è caratterizzata da varietà OGM vietate nella UE, con i relativi problemi doganali. A tutto questo va aggiunto che le previsioni diffuse recentemente dall'ISTAT evidenziano una riduzione delle superfici utilizzabili (-4,8%), che dovrebbero scendere a poco più di 560 mila ettari. Pertanto, in base alla resa media

nel 2022, viene stimato un raccolto nazionale di circa 5,9 milioni di tonnellate, in calo del 3% circa sul 2021<sup>17</sup>.

### Orzo

Per quanto attiene l'orzo le parti si invertono. Qui Mosca è il primo produttore mondiale di orzo e il secondo esportatore, mentre Kiev è meno rilevante esprimendo il 6% dell'offerta globale, anche se la quota dell'export (12%) si avvicina a quella della Russia (14%)<sup>18</sup>, la quale principalmente esporta verso l'Arabia Saudita. La caratteristica particolare è che nessuno dei principali paesi dell'UE importa in maniera considerevole, orzo russo. L'Italia non si discosta, in quanto importa quasi tutto quello di cui necessita da paesi UE e dove del tutto irrilevanti sono le forniture di Russia e Ucraina, ma l'onda lunga dei rincari non risparmia questo cereale ed infatti in Italia il prezzo rilevato dall'Ismea ha raggiunto 290,60 euro/t lo scorso febbraio (+52% su febbraio 2021)<sup>19</sup>.

### Olio di girasole

I pannelli di estrazione dell'olio di girasole sono un sottoprodotto del processo di disoleazione del seme di girasole destinato all'industria mangimistica. I due paesi belligeranti occupano le prime due posizioni tra i paesi che esportano tale prodotto alimentare; L'Italia è acquirente e Mosca e Kiev ne rappresentano i primi due fornitori per un volume, rispettivamente, del 29% e del 24% delle importazioni totali nel 2021<sup>20</sup>.

### Fertilizzanti

Grande rilevanza riveste la Russia nella produzione ed esportazione di fertilizzanti, con i suoi 6,9 miliardi di euro nella media 2018-20 (13% del totale export mondiale)<sup>21</sup>. Oltre il 30% dell'export è inviato in Brasile e Stati Uniti. La limitazione dell'export di fertilizzanti recentemente deciso dalla Russia avrà l'effetto di acuire una tensione dei prezzi già in atto dalla metà del 2021, similmente a tutte le materie

<sup>16</sup> Rapporto ISMEA (Istituto servizi mercato agricolo) del 9 marzo 2022

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Rapporto ISMEA (Istituto servizi mercato agricolo) del 9 marzo 2022

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> Rapporto ISMEA (Istituto servizi mercato agricolo) del 9 marzo 2022

prime, determinando un ulteriore aumento dei costi agricoli di produzione.

Residuale la posizione dell'Ucraina in tale settore, in cui è trentottesima con 197 milioni di euro, con esportazioni prevalentemente verso l'India. L'Italia importa principalmente fertilizzanti dall'Egitto, seppur rilevanti il valore aggregato d'importazioni della Russia e dell'Ucraina, le quali soddisfano congiuntamente il 13% delle richieste totali all'estero<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Ibidem

L'*Osservatorio Strategico* è uno studio che raccoglie analisi e report sviluppati dall'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (IRAD), realizzati da ricercatori specializzati.

Le aree di interesse monitorate nel 2022 sono:

- Balcani e Mar Nero;
- Mashreq, Gran Maghreb, Egitto ed Israele;
- Sahel, Golfo di Guinea, Africa Subsahariana e Corno d'Africa;
- Cina, Asia meridionale ed orientale e Pacifico;
- Russia, Asia centrale e Caucaso;
- Golfo Persico;
- Area Euro/Atlantica (USA-NATO-Partners);
- Politiche energetiche;
- Sfide e minacce non convenzionali.

Gli elaborati delle singole aree, articolati in analisi critiche e previsioni, costituiscono il cuore dell'"Osservatorio Strategico".



*Stampato dalla Tipografia del  
Centro Alti Studi per la Difesa*

# Osservatorio Strategico



## SOTTO LA LENTE

### *La crisi ucraina: Aspetti giuridici, geopolitici e l'agroalimentare italiano*

#### **AUTORI**

**Alice Bertola**

L'analisi della guerra in Ucraina secondo il diritto internazionale umanitario (DIU):  
le violazioni del DIU e il ruolo dei combattenti civili e delle milizie irregolari

**Claudio Marcuccilli**

Il conflitto in Ucraina e il ruolo giocato dalle Corti dell'Aja e il Consiglio d'Europa

**Tommaso Martini**

Neutralità e non-belligeranza, l'UE, la NATO e l'Italia

**Ciro Sarno**

La Russia e la Carta delle Nazioni Unite

**Francesco Valacchi**

Punti di forza, debolezza e opportunità di una mediazione cinese  
nel conflitto alla luce degli ultimi sviluppi

**Fedele Verzola**

Guerra Russo – Ucraina: impatto sul settore agroalimentare italiano

ISBN 978-88-31203-89-0



9 788831 203890