

ISSN 2785-5228



**EUWEB Legal Essays**  
Global & International Perspectives  
Issue 2/2022

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

ES



### **EDITOR-IN-CHIEF**

**Teresa Russo**, University of Salerno (Italy)

### **MANAGING EDITOR**

**Anna Oriolo**, University of Salerno (Italy)

### **ASSOCIATED EDITORS**

**Francesco Buonomenna**, University of Salerno (Italy)

**Gaspere Dalia**, University of Salerno (Italy)

**Erjon Hitaj**, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

**Ana Nikodinovska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Rossana Palladino**, University of Salerno (Italy)

### **EDITORIAL COMMITTEE**

**Giuseppe Cataldi**, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

**Angela Di Stasi**, University of Salerno (Italy)

**Elżbieta Feret**, University of Rzeszów (Poland)

**Pablo Antonio Fernández Sánchez**, University of Sevilla (Spain)

**Olga Koshevaliska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Pietro Manzini**, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

**Nebojsa Raicevic**, University of Niš (Serbia)

**Giancarlo Scalese**, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

**Anna Lucia Valvo**, University of Catania (Italy)

**Jan Wouters**, University of KU Leuven (Belgium)

### **SCIENTIFIC COMMITTEE**

**Paolo Bargiacchi**, KORE University of Enna (Italy)

**Ivana Bodrožić**, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

**Valentín Bou Franch**, University of Valencia (Spain)

**Elena Crespo Navarro**, University Miguel Hernández Elche (Spain)

**Luigi Daniele**, University of Roma Tor Vergata (Italy)

**Jordi Nieva Fenoll**, University of Barcellona (Spain)

**Luigi Kalb**, University of Salerno (Italy)

**Anja Matwijkiw**, Indiana University Northwest (United States of America)

**Massimo Panebianco**, University of Salerno (Italy)

**Ioannis Papageorgiou**, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

**Nicoletta Parisi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

**Francisco Pascual Vives**, University of Alcalà, Madrid (Spain)

**Dino Rinoldi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

### **REVIEWING COMMITTEE**

**Ersi Bozheku**, University of Tirana (Albania)

**Marco Borraccetti**, University of Bologna (Italy)

**Federico Casolari**, University of Bologna (Italy)

**Francesco Cherubini**, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

**Jasmina Dimitrieva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Miroslav Djordjevic**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Jelena Kostić**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Ivan Ingravallo**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

**Elena Maksimova**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Daniela Marrani**, University of Salerno (Italy)

**Francesca Martínez**, University of Pisa (Italy)

**Marina Matić Bošković**, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)  
**Pietro Milazzo**, University of Pisa (Italy)  
**Stefano Montaldo**, University of Turin (Italy)  
**Giuseppe Morgese**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Niuton Mulleti**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Amandine Orsini**, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)  
**Leonardo Pasquali**, University of Pisa (Italy)  
**Christian Ponti**, University of Milano (Italy)  
**Valentina Ranaldi**, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)  
**Fabio Spitaleri**, University of Trieste (Italy)  
**Ismail Tafani**, University of Barleti (Albania)  
**Maria Torres Perez**, University of Valencia (Spain)  
**Paolo Troisi**, University of Rome Tor Vergata (Italy)

#### EDITORIAL ASSISTANTS

**Stefano Busillo**, University of Salerno (Italy)  
**Miriam Schettini**, University of Pisa (Italy)  
**Gabriele Rugani**, University of Pisa (Italy)  
**Emanuele Vannata**, University of Salerno (Italy)  
**Ana Zdraveva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

[www.euweb.org](http://www.euweb.org)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index  
2022, no. 2  
**MONOGRAPHIC ISSUE**  
“EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs: Systems, Tools and  
Procedures to Strengthen Security Towards the EU Accession Process”

**PREFACE**

**Teresa Russo, Anna Oriolo, Gaspare Dalia** 6

**ESSAYS**

**Maria Eugenia Bartoloni**  
*La natura sui generis della Politica Europea di Vicinato: un “contenitore” di  
competenze* 9

**Marcella Cometti**  
*Il ruolo dell’Agenzia dell’Unione Europea per l’Asilo nel processo di  
allargamento ai Balcani occidentali. Tra l’esternalizzazione del diritto di asilo e  
supporto alla procedura di adesione* 24

**Elena Crespo Navarro**  
*La respuesta de la Unión europea frente a las consecuencias migratorias de la  
agresión rusa a Ucrania* 44

**Sara Dal Monico**  
*The Principle of Solidarity and Integration in the EU: The Challenge of Western  
Balkans* 68

**Leticia Fontestad Portalés**  
*La digitalización del auxilio judicial mutuo en Iberoamérica: Iber@* 88

**Kamilla Galicz**  
*Verso l’Unione europea: il progresso della normativa serba in materia di asilo* 100

**Heliona Miço**  
*The Right to Education of Asylum Seekers and Refugees. The Reflection of  
International Instruments and Standards in Albanian Legislation* 115

**Massimo Panebianco**  
*Governance di sicurezza e difesa nel conflitto russo-ucraino 2022* 127

**Francesco Spera**  
*The Rule of Law as a Fundamental Value of the European Union Identity in the  
Western Balkans: State of Play and Potential Challenges* 134

**EPILOGUE**

**Teresa Russo**

*Some Conclusions Concerning Key Elements of the Future of EU-Western  
Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs*

153

# GOVERNANCE DI SICUREZZA E DIFESA NEL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO 2022

di Massimo Panebianco\*

SOMMARIO: 1. Spazio euro-atlantico. – 2. Sicurezza continentale. – 3. Sicurezza europea e difesa della legalità. – 4. Guerra endemica a bassa intensità. – 5. *Hard e soft law* della guerra endemica

## 1. Spazio euro-atlantico

Nell'ultimo decennio, il continente europeo si è trovato ad affrontare una delle crisi più gravi alla sicurezza del suo territorio, sotto la tensione prodotta da una nuova idea di spazio euro-russo o russo-europeo. Nella sua forte posizione di emergenza mondiale, la Federazione Russa ha operato per il blocco dell'istituzione mondiale delle Nazioni Unite, nonché della sua separazione dall'istituzione regionale europea (c.d. Russ-exit). Da parte sua, l'Unione europea (UE) ha risposto sullo stesso piano del diritto internazionale, mediante la riorganizzazione del suo sistema di politica estera di sicurezza e difesa, cercando di individuare un nuovo fronte unico orientale dal Mar Nero al Mar Baltico<sup>1</sup>.

La crisi attuale non ha nulla a che vedere con quelle precedenti, maturate sul continente europeo e collegate a quella attuale, come quella balcanica del decennio finale del secolo scorso, da cui derivò la dissoluzione dell'ex-Jugoslavia, smembrata in un sistema di ben otto nuovi Stati, tutti di piccola o media dimensione. Allo stesso modo, le crisi arabo-islamiche del ventennio successivo riguardano le vicende di governi contestati (Iraq, Siria, Libia) o di governi dittatoriali e non-diplomatici, ritenuti infettivi per la stabilità dell'area (Stato Islamico o Isis iracheno-siriano). La terza e più recente Brexit della Gran Bretagna (c.d. *global Great Britain*) è culminata nell'opzione per la sua dimensione euro-atlantica ed euro-pacifica (c.d. NATO del Pacifico del 15 agosto 2021),

---

\* Professore emerito di Diritto internazionale – Università degli Studi di Salerno (Italia).

<sup>1</sup> Nello spazio europeo si è realizzato qualcosa in più di nuove prospettive e visioni, in quanto insieme alla prevista revisione dei trattati dell'Unione europea, si sono sviluppate buone prassi politico-militari, filo-occidentali nel mondo dell'Unione europea e filo-orientali nel mondo russo. Esse concernono i tre aspetti della sicurezza continentale, delle funzioni strategiche combinate (NATO-UE) ed, infine, gli aspetti temporali, relativi alla gestione di una "guerra endemica" (ovvero di un conflitto armato intermittente, sul fronte russo-ucraino). Sui principi geopolitico-economici della grande iniziativa europea, relativa all'uscita della grande crisi europea dell'anno 2022 v. L. PASQUINO (a cura di), *Solidarietà internazionale*, Torino, 2022; F. BORGONOVO, L. CANFORA, *Guerra in Europa*, Roma, 2022; T. CAPUZZO, *Giorni di guerra*, Milano, 2022. Nella prospettiva della crisi dei confini europei condivisi, fra NATO-UE e Repubblica Federativa Russa cfr. M. DELL'AGLI, F. LAMBERTI, *La NATO e l'Unione europea nel crisis management. La NATO response force e l'EU battlegroup*, Roma, 2014; V. inoltre V. KITCHEN, *The Globalization of NATO: Intervention, Security and Identity*, Londra, 2010; A. BRUGNOLI, *Dangerous Materials: Control, Risk Prevention and Crisis Management*, Dordrecht, 2010; J. GOLDGEIER, *The Future of NATO*, New York, 2010; A. CALLINICOS, *Bonfire of Illusions: The Twin Crises of the Liberal World*, Cambridge, 2010; B. SEIBERT, *Operation Eufor TCHAD/RCA and the European Union's Common Security and Defense Policy*, Carlisle, 2010; H. PILKINGTON, E. OMELCHENKO, A. GARIFZIANOVA, *Russia's Skinheads: Exploring and Rethinking Subcultural Lives*, Londra, 2010.



da intendersi come un tassello della ricostituzione autonoma dell'ordine euro-atlantico (USA, Gran Bretagna)<sup>2</sup>.

In risposta alla crisi territoriale per la sicurezza del continente, la risposta dell'Unione europea è stata quella degli "allargamenti", ovvero delle ammissioni in blocco di nuovi Stati e gruppi di Stati, entrati a far parte della compagine dell'Unione (c.d. *new entry*). Come immediata risposta alla secessione o separazione russa (Russ-exit), è in corso un'accelerata procedura di ingresso di nuovi Stati del centro-sud Europa (Balceni, Mar Nero), insieme a nuovi collegamenti NATO-UE (Svezia, Finlandia). Complessivamente, l'allungamento-prolungamento della frontiera orientale dell'UE è il vero tema di discussione, ai fini del consenso del finitimo fronte euro-russo-asiatico, in un contesto di buon vicinato e sicurezza globale<sup>3</sup>.

## 2. Sicurezza continentale

Il grande spazio europeo di sicurezza internazionale è unico al mondo, in quanto ricomprende l'Unione europea (ex parte occidentale) e la Repubblica Federativa Russa (ex parte orientale). Lungo una linea divisoria che va da nord a sud (Finlandia-Ucraina), si affacciano ben dodici Paesi dell'Unione messi a fronte di uno Stato bi-continentale, di massima estensione territoriale e grande esportatore mondiale di risorse energetiche (*oil-gas*). Lungo tale frontiera si susseguono una catena di crisi simultanee e consecutive come parte di un'unica crisi globale specificata in vari settori particolari da governare nell'ottica della sicurezza comune (crisi ecologica o climatica, energetica, alimentare)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> La grande iniziativa europea per la sicurezza continentale prevede prassi normative spontanee, per lo sviluppo della legalità internazionale ed il contrasto agli illeciti di origine sia terroristica, sia di crimini di guerra in occasione dei conflitti armati. In tal senso, le prassi europee si rifanno all'ordine mondiale in materia di prevenzione, gestione e repressione dei conflitti armati. A tale conformazione collaborano le istituzioni della società globale, sia quelle organizzate (ONU, NATO), sia quelle dei gruppi internazionali di Stati (G7, BRICS, G20). Cfr. M. NAZEMROAYA, *The Globalization of NATO*, Atlanta, 2012; T. CHENG, *When International Law Works: Realistic Idealism after 9/11 and the Global Recession*, New York, 2012; H. EDSTROM, J. HAALAND MATLARY, M. PETERSSON, *NATO: The Power of Partnership*, Basingstoke, 2011; F. GERE, M. SHARPE, *Global Security: A Vision for the Future, Addressing the Challenges and Opportunities for Research in the Information Age*, Amsterdam, 2011; J. KRASKA, *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge, 2011.

<sup>3</sup> Le operazioni di sicurezza internazionale sono di supporto alla costruzione di un mondo di pace e di legalità, nonché di contrasto alla violenza armata (ed ai suoi supporti economici e finanziari di criminalità internazionali organizzate). In tal senso, la combinazione delle misure di sicurezza "anti-violenza", coinvolge sia il potere militare che il potere economico-finanziario dell'Unione europea (cd *military power/civil power*). Viceversa, nel mondo russo la prassi recente è relativa a qualcosa di analogo ad operazioni di pace, definite "operazioni militari speciali", auto-ristrette e contenute negli obiettivi, luoghi ed uso limitato degli strumenti militari impiegati (c.d. *special operations*). Cfr. H. CAMPBELL, *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya: Lessons for Africa in the Forging of African Unity*, New York, 2013; H. GARDNER, *NATO Expansion and US Strategy in Asia: Surmounting the Global Crisis*, New York, 2013; A. COTTEY, *Security in 21st Century Europe*, Basingstoke, 2012; E. LAGADEC, *Transatlantic Relations in the 21st century: Europe, America and the Rise of the Rest*, Londra, 2012; K. GOULIAMOS, C. KASSIMERIS, *The Marketing of War in the Age of Neo-Militarism*, Londra, 2012.

<sup>4</sup> In un momento di emergenza mondiale e di transizione dalle illusioni della pace alla realtà delle condotte endemiche di guerra, la sicurezza continentale europea è una zona grigia di c.d. non-pace/non-guerra). La stessa è il più possibile comune all'Occidente e all'Oriente europeo, fra il principio della solidarietà all'Ucraina aggredita ed il contrasto delle operazioni speciali di polizia a favore delle minoranze ucraine (russofone e russofile). Uno spazio europeo di polizia e sicurezza, pur ambiguo ed equivoco, segna una linea di fronte o intermedia tra la sognata pace cosmopolitica universale e perpetua della società globale, rispetto alla opposta tendenza novecentesca delle due guerre mondiali a obiettivi illimitati. Cfr. A. JONES, *Global Information Warfare: The New Digital Battlefield*, Boca Raton, 2015; V. MASTNY, Z. LIQUN, *The Legacy of the Cold War: Perspectives on Security, Cooperation and Conflict*, Lanham, 2014; A. MICHTA,

I grandi principi generali delle relazioni fra Unione europea e Repubblica Federativa Russa sono ancorati ai valori fondativi del diritto internazionale moderno di fine 1700, in cui si radicò una serie di accordi di pacificazione con Stati grandi e medi sulla frontiera nord-sud dell'allora Impero zarista. Gli stessi sono appunto riferiti alla triade sovranità-indipendenza-eguaglianza. Secondo il noto aforisma di De Vattel, *droit des gens*, che assimila la "città di Ginevra" allo Zar di tutte le Russie, tali principi vanno poi integrati dagli accordi internazionali di cooperazione ed assistenza reciproca, secondo una variabile di standard sociali, anch'essi riferibili al primo ingresso della Russia zarista nella comunità internazionale dell'Europa di fine 1700, consacrata dai c.d. Trattati della Pace di Kiev, stipulati con gli Stati del nord e del sud Europa (Svezia, Turchia)<sup>5</sup>.

Lungo tale linea storica di frontiera, stanno i due poli del nord e del sud Europa, rispettivamente rappresentati da Svezia-Finlandia (terra di confine) e dall'Ucraina (ultima Karina slava di Oriente, ovvero porta sud-est dell'Europa). Ma è, soprattutto, in questa seconda area, da sempre definita il ventre molle dell'Impero zarista, che è possibile registrare antiche e nuove tensioni ben radicate nella tradizione della storia dei trattati e delle relazioni internazionali fra Paesi finitimi del Mar Nero e del contiguo Mare Mediterraneo. Tale confine divisorio è stato tradizionalmente costituito da luoghi o città della pace o ponti fra due componenti, ma la stessa frontiera è stata e continua ad essere luogo di tensioni, in varie fasi che contraddistinguono l'era sovietica e post-sovietica<sup>6</sup>.

### 3. Sicurezza europea e difesa della legalità

Come punto di arrivo della predetta tradizione storica delle relazioni euro-internazionali, ha prevalso nelle strategie di sicurezza dell'ultimo ventennio la teoria del "fuori area" (*out of area*), ovvero dell'allargamento della sfera di competenza ai fini della prevenzione e soluzione dei conflitti. Nella lotta internazionale al terrorismo, inteso come crimine

---

P. SIGURD HILDE, *The Future of NATO: Regional Defense and Global Security*, Ann Arbor, 2014; K. TURK, *Testing EU-NATO Relations through the Case of Afghanistan (2001-2011)*, Hauppauge, 2013; G. HERD, J. KRIENDLER, *Understanding NATO in the 21st Century: Alliance Strategies, Security and Global Governance*, Londra, 2013; A. DEFTY, *Britain, America and Anti-Communist Propaganda 1945-53: The Information Research Department*, Londra, 2013.

<sup>5</sup> L'attuale spazio europeo di polizia e sicurezza è in una fase transitoria o propedeutica di ritorno ad essere di ritorno ad una tradizione sette-ottocentesca, pre-liberale e democratica, in tema di politica estera di sicurezza e difesa. Al confine storico fra Occidente ed Oriente europeo si trovano tre città simbolo, dove sono stati redatti i maggiori trattati di pace degli ultimi tre secoli (Kaliningrad, Brest-Litovsk, Kiev). Proprio queste tre città sono attualmente al centro di un confronto sul fronte nord per l'adesione di Finlandia e Svezia alla NATO. Ma anche sugli altri due fronti, del centro e del sud, si svolgono i colloqui russo-ucraini, per il cessate il fuoco e la pace futura. In tale negoziati il vero oggetto dell'accordo concerne il ripristino dei grandi trattati conclusivi della Seconda Guerra Mondiale fra le tre grandi potenze dell'epoca USA, URSS, Gran Bretagna, rimessi in discussione nell'attuale spazio contestato russo-ucraino (Yalta-Postdam, 1945). Cfr. Y. ALEXANDER, R. PROSEN, *NATO: From Regional to Global Security Provider*, Lanham, 2015; H. GARDNER, *Crimea, Global Rivalry and the Vengeance of History*, Lanham, 2015; G. SHULTZ, J. GOODBY, *The War That Must Never Be Fought: Dilemmas of Nuclear Deterrence*, Stanford, 2015.

<sup>6</sup> Le tre storiche città russo-ucraine, simbolo della pace, sono attualmente parti integranti della crisi politico-militare ed umanitaria: 1) Kaliningrad (ex Königsberg), città di Emmanuel Kant, autore di "Per la pace perpetua", è divenuta base militare armata con missili a corto e medio raggio, con testate nucleari, puntati sugli Stati finitimi baltici dell'Unione europea; 2) Brest-Litovsk, al confine fra Bielorussia, Polonia e Ucraina, è al centro della crisi umanitaria, provocata dall'evacuazione di milioni di rifugiati ucraini, diretti verso l'Unione europea; 3) Kiev è l'epicentro della crisi della Crimea, ove esiste la base della flotta russa del Mar Nero nel porto di Sebastopoli e, viceversa, la base della flotta ucraina come linea di collegamento con il Mediterraneo. Cfr. N. NOONAN, V. NADKARNI, *Challenges and Change: Global Threats and the State in Twenty-First*, New York, 2016; H. DIJKSTRA, *International Organizations and Military Affairs*, New York, 2016; S. TANGREDI, *The U.S. Naval Institute on Naval Cooperation*, Annapolis, 2015.



globale, la teoria del Medio Oriente allargato ha ampliato le possibilità di intervento dei Paesi NATO, della UE ed i Paesi euro-asiatici del gruppo di Shanghai (Russia, Cina, Kazakistan, Pakistan). Non lo stesso è accaduto per l'allargamento-prolungamento della NATO ad est, inteso come una forma di estensione dei confini occidentali, che non aiuta i buoni rapporti con la Federazione Russa e che ancora alimenta le tensioni in quella storica "area di crisi" del continente europeo<sup>7</sup>.

Nelle strategie di sicurezza, durante i conflitti armati, ha prevalso da tutte le parti, confliggenti o neutrali, la combinazione fra strumenti di aiuti e pacchetti di sanzioni non-militari. Tali ultime misure sussidiarie o di accompagnamento colpiscono *ad personam* esponenti di uno o più soggetti in conflitto. Si va dai "politici" o "uomini di Stato" agli imprenditori o "*business men*", fino ai diplomatici, agli uomini di cultura e di spettacolo o di sport. Tale combinazione connota la c.d. guerra ibrida, in cui le misure non-militari rappresentano la parte meno pericolosa e convincente<sup>8</sup>.

Le misure di sicurezza non-militare, ovvero non-implicanti l'uso della forza armata, rimettono in discussione il tradizionale principio di neutralità e neutralizzazione rispetto alla partecipazione ai conflitti. Invero, la difesa della legalità internazionale si realizza mediante l'uso di una pluralità di strumenti, ovvero di misure e contromisure le quali configurano una sorta di gestione dei conflitti (*conflict management*) rispetto a quelle tradizionali di natura puramente negativa ed bellicista. Tali misure di sicurezza, vanno ben oltre la tradizionale esperienza dei conflitti bellici, toccando la sfera più ampia dei conflitti di valori e di civiltà. Trattasi di contrasti sui valori di pace e sicurezza, nonché di libertà e democrazia politico-economica, come linea di confine fra il diritto e l'illecito<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Come nuovo concetto strategico, proprio di Stati e gruppi di Stati alleati, si intende il valore di obbiettivi e strumenti di un'organizzazione di sicurezza internazionale, sulla base di un trattato internazionale invariato. In tale nuova visione è ricompresa la difesa della legalità internazionale da far valere contro i responsabili di violazioni, suscettibili di creare aggressioni, crisi umanitarie ed alimentari, nonché turbamenti dei liberi mercati regionali e globali. Nella crisi 2022 le aree interessate concernono le situazioni di tensione nello spazio ex-sovietico e nell'Indo-Pacifico. Cfr. G. NATALIZIA, L. TERMINE, *Verso un nuovo concetto strategico della NATO. Interessi e prospettive dell'Italia*, Roma, 2021; S. HOOK, J. SPANIER, *American Foreign Policy Since World War II*, Los Angeles, 2016; K. EDER, W. SPOHN, *Collective Memory and European Identity: The Effects of Integration and Enlargement*, Londra, 2016; M. VAN HERPEN, *Putin's Propaganda Machine: Soft Power and Russian Foreign Policy*, Lanham, 2016.

<sup>8</sup> Nella storia delle dottrine strategiche sulla sicurezza internazionale, confluiscono le teorie dell'equilibrio, del concetto e della sicurezza collettiva: a) l'Equilibrio europeo è una teoria egualitaria, che risale all'epoca dello Stato assoluto della pace di Westphalia (c.d. Stato post-Westphalia o Stato westphaliano, anarchico e conflittuale); b) il Concetto europeo, è una teoria che risale al Congresso di Vienna (1815), dedicato alla pace fra tre Imperi centrali, di ispirazione cattolica, riformista e ortodossa (c.d. Santa Alleanza austro-tedesca e russa), come garanti della pace in Europa durante l'intero secolo XIX; c) la Sicurezza collettiva è la teoria delle organizzazioni internazionali del XX secolo, dalla Società delle Nazioni all'ONU, altrimenti definita pace delle Nazioni europee del XX secolo, aldilà dei conflitti armati e come prospettiva di governo del futuro, in Europa e nel mondo. Cfr. M. WESLEY, *Global Allies: Comparing US Alliances in the 21<sup>st</sup> Century*, Acton, 2017; A. PETERSEN, *Eurasia's Shifting Geopolitical Tectonic Plates: Global Perspective, Local Theaters*, Lanham, 2017; L. CLADI, A. LOCATELLI, *International Relations Theory and European Security: We Thought We Knew*, Abingdon, 2016.

<sup>9</sup> La teoria strategica del contenimento (*containment*), è una tradizionale dottrina di sicurezza dello Stato, finalizzata a contenere l'espansione della Federazione Russa (ex-URSS), nell'epoca sia sovietica che post-sovietica (1917-1989). Viceversa, nella prospettiva della strategia russa, la stessa teoria strategica serve a contenere l'accerchiamento dei Paesi NATO (ed alleati) sui vari fronti europei ed asiatici dello spazio russo, da nord a sud (S. Pietroburgo-Mosca-Kiev) e da ovest a est (Alma-Ata-Vladivostok-Siberia). Cfr. P. ERCAN, *Turkish Foreign Policy: International Relations, Legality and Global Reach*, Cham, 2017; S. HALIS CALIS, *Turkey's Cold War: Foreign Policy and Western Alignment in the Modern Republic*, Londra, 2017; H. BARTELS, A. KELLNER, U. OPTENHOGEL, *Strategic Autonomy and the Defence of Europe: On the Road to a European Army?*, Bonn, 2017; K. KITICHASAREE, *Public International Law of Cyberspace*, Cham, 2017; M. SMITH, *Europe's Common Security and Defence Policy: Capacity-Building, Experiential Learning and Institutional Change*, Cambridge, 2017.

#### 4. Guerra endemica a bassa intensità

Nell'ottica dei rapporti interno-esterni alla sicurezza europea, la teoria strategica della guerra endemica è stata messa alla prova nel conflitto armato russo-ucraino, ultimo di una serie di "mini conflitti" precedenti, compiuti sul fronte sud dell'Unione europea, inteso come spazio circoscritto per l'uso limitato della forza in zone particolari e con obiettivi "sostenibili". Lo stesso è stato presentato come breve e indolore, ma sul campo ha prodotto sofferenze notevoli alle due parti contendenti e tende alla diffusione lungo il confine euro-russo. Intorno a tale confine si è estesa la presenza della NATO, fino all'estremo nord, con la doppia integrazione di Finlandia sul confine terrestre e la Svezia sul confine marittimo del Mar Baltico (Baia di S. Pietroburgo)<sup>10</sup>.

Lo svolgimento endemico del conflitto russo-ucraino ha smosso attività di controllo e vigilanza, relative alle conseguenze delle attività belliche. Ben oltre i confini del continente europeo è stata la natura stessa della Federazione Russa, come repubblica euro-asiatica, a provocare una mobilitazione nell'Oceano Pacifico, di segno contrario, favorevole o neutrale rispetto alla guerra in corso. Da ultimo, nel continente africano e nel Mediterraneo è accaduto che il blocco navale dei porti ucraini del Mar Nero, abbia provocato la sospensione dei flussi di cereali e del grano indispensabili per le popolazioni<sup>11</sup>.

La successiva fase del post-guerra (o dopo-guerra) pone problemi di ricostruzione del tessuto organico e delle capacità di difesa dei due popoli coinvolti nel conflitto armato predetto. A tale compito sono chiamate organizzazioni internazionali e raggruppamenti di Stati al livello globale, a partire dall'organizzazione delle Nazioni Unite fino a quelle di difesa collettiva regionale e dei gruppi collegati di Stati. Le questioni vanno analizzate "à cotè", cioè nella doppia prospettiva del conflitto, sia euro-russo che russo-europeo, cioè interno-esterno rispetto al continente. Tanto richiede una fase transitoria e misure differenziate degli *status* soggettivi e delle relative procedure, in cui la guerra endemica e le fasi del dopoguerra prescindono dalle tradizionali dichiarazioni espresse, utilizzano

---

<sup>10</sup> Secondo un linguaggio comune alla scienza medica ed alla guerra, questa viene considerata come una malattia del corpo sociale internazionale, da tenere sotto controllo per la sua breve intensità e diffusione nel tempo e nello spazio, attraverso una serie di fasi intermittenti di uso della violenza "minore" o minima nelle relazioni internazionali. La c.d. guerra epidemica è manifestativa di un conflitto a bassa intensità, diffusa nelle sue fasi, che si svolge con operazioni sia militari che non-militari, al confine tra fasi opache di non-pace e non-guerra. Tanto ne deriva anche dall'uso di rimedi o strumenti tecnologici, che hanno modificato la gestione delle condotte militari, rendendo sempre meno frequente l'uso dei tradizionali sistemi d'arma terrestre, aerea e navale, sostituiti e potenziati dall'impiego di altri strumenti tecnologici a controllo computerizzato e ad alta precisione negli obiettivi raggiunti e raggiungibili (c.d. *cyber war*). Cfr. J. BURTON, *NATO's Durability in a Post-Cold War*, Albany, 2018; H. DINCER, U. HACIOGLU, S. YUKSEL, *Global Approaches in financial Economics, Banking and Finance*, Cham, 2018; T. JUNEAU, *Strategic Analysis in Support of International Policy Making: Case Studies in Achieving Analytical Relevance*, Lanham, 2017.

<sup>11</sup> Le guerre mondiali del secolo scorso, come conflitti di lunga durata, erano prevalentemente guerre a condotta terrestre, secondo strategie di posizione e di logoramento dell'avversario. Le stesse condotte militari, di tipo navale o aereo, erano manifestazioni di un'alta mobilità, funzionale e connessa al raggiungimento di obiettivi militari terrestri. Viceversa, la guerra del XX secolo è una guerra missilistica e digitale, di offesa "a distanza" (c.d. *long distance*), con operazioni avanzate di profondità. Cfr. A. IDOL BROADHURST, *The Future of European Alliance Systems: NATO and the Warsaw Pact*, Londra, 2019; C. LEUPRECHT, J. SOKOLSKY, T. Hughes, *North American Strategic Defence in the 21st Century: Security and Sovereignty in an Uncertain World*, Cham, 2018; D. KEITHLY, *The USA and the World. 2018-2019*, Lanham, 2018.

mezzi ibridi non tradizionali e si concludono con soluzioni di un neo-pacifismo ancora tutto da consolidare e rendere duraturamente sostenibile<sup>12</sup>.

### 5. *Hard e soft law* della guerra endemica

Nel conflitto russo-ucraino, di tipo bellico o di politica internazionale, organizzazioni e singoli Stati hanno operato anche come sistema giudiziario, di accertamento e futura repressione degli abusi compiuti da forze armate russe, in danno della popolazione civile, mediante tribunali penali ucraini. Tali reati sono coperti dall'immunità funzionale, in quanto imputabili alla Federazione Russa. A contrario, la Federazione Russa incrimina di fronte ai tribunali propri e delle "liberate" ed auto-proclamate Repubbliche autonome del Donbass, i comportamenti di agenti ed operatori delle truppe ucraine, se non appartenenti all'esercito regolare ma a forze di volontari provenienti da Paesi esterni all'area (c.d. *foreign fighters*)<sup>13</sup>.

Al di sotto del livello di competenza onusiana, le organizzazioni regionali euro-atlantiche (NATO, Unione europea) e le coalizioni di Paesi del fronte euro-asiatico offrono la garanzia della sicurezza politica ed economica ai Paesi coinvolti nel conflitto e agli Stati terzi che ne risentono degli effetti collaterali (c.d. Sistema di *leadership/partnership*). Nell'ottica europea, il sistema euro-atlantico nato con una dimensione bi-continentale, si affaccia alla dimensione tri-continentale dell'Asia-Pacifico e dell'Indo-Pacifico. Lo stesso assicura una linea di comando e controllo, ai fini dell'esecuzione delle sanzioni economiche, decise all'interno del gruppo, nonché viceversa, delle contromisure di aiuto e di assistenza degli Stati alleati o collegati fuori dell'area del conflitto armato<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Sempre secondo il linguaggio strategico di origine dalle scienze medico-sanitarie, il periodo del post-guerra 2022 è una fase di convalescenza del corpo sociale internazionale. In esso bisogna ricostruire le difese organiche del corpo sociale malato, liberandolo dal flagello della guerra (Carta ONU – Preambolo, 1945) ed estirpare le radici del male (Accordi di Yalta, febbraio 1945 – anglo-russo-americano). È in tale fase che bisogna ricostruire i valori comuni di pace, giustizia e democrazia, attualizzando l'ordine precedente mediante una nuova garanzia di sicurezza, assicurata sia sui confini euro-atlantici ed euro-asiatici delle Federazione Russa, sia su quelli del Mar Nero in favore di Stati attratti nell'orbita euro-occidentale (Ucraina, Moldavia, Georgia). Cfr. D. HANAGAN, *NATO in the Crucible: Coalition Warfare in Afghanistan, 2001-2014*, Stanford, 2019; T. LIPPERT, *NATO, Climate Change and International Security: a Risk Governance Approach*, Cham, 2019; A. BRAUN, E. FEDDER, A. YAVIN, G. STEINBERG, *The Middle East in Global Strategy*, Londra, 2019; R. CLINE, J. MILLER, R. KANET, *Western Europe in Soviet Global Strategy*, Londra, 2019; P. ZELIKOW, C. RICE, *To Build a Better World: Choices to end the Cold War and Create a Global Commonwealth*, New York, 2019.

<sup>13</sup> Nella fase del post-crisi russo ucraina, la politica estera dell'Unione europea si avvale del diritto istituzionale delle organizzazioni internazionali, sia a base pattizia (*hard law*), sia a base costituzionale e di prassi (*soft law*). Si tratta dei due livelli normativi delle organizzazioni universali-regionali (livello onusiano), sia dei raggruppamenti multi-internazionali di Stati (livello funzionale-statuale). Diversamente dalle tesi sostenute di ravvicinamento nell'unica categoria delle organizzazioni, forti e deboli, i gruppi internazionali di Stati a condotta politico-diplomatica *soft*, celano la presenza elitaria delle grandi potenze e degli Stati maggiormente responsabili del mantenimento della pace, in rappresentanza dei vari continenti del mondo globalizzato (G7, Brics, G20). Cfr. A. SABROSKY, *Alliances in US Foreign Policy: Issues in the Quest for Collective Defense*, Londra, 2019; W. HANRIEDER, *Global Peace and Security: Trends and Challenges*, Londra, 2019; G. FRIEDRICH, S. HARNISCH, C. THIES, *The Politics of Resilience and Transatlantic Order: Enduring Crisis?*, Londra, 2019.

<sup>14</sup> Durante la fesa della crisi 2022, la vera e propria anomalia del sistema onusiano è consistita nel blocco del Consiglio di Sicurezza paralizzato dal veto russo (e cinese). In tal modo il sistema ONU ha limitato il suo ruolo all'intervento in un settore di supporto assistenziale alle popolazioni civili ed ai commerci internazionali delle aree interessate dal conflitto sia interne che esterne al medesimo (c.d. Stati terzi). In tale visione, vengono rivisti gli stessi concetti tradizionali di neutralità e terzietà rispetto ai conflitti armati,

Secondo la teoria della competizione o concorrenza strategica tra i due sistemi o fronti globali, il loro confronto “endemico” è destinato a proseguire nell’ambito del gruppo di *leadership* del G20. In esso, uno Stato euro-islamico ha assunto la funzione di mediatore del conflitto, grazie all’impegno della Repubblica Islamica di Turchia. Tale ruolo di mediazione fra le parti in conflitto è per sua natura volontaria ed aperto al riconoscimento degli Stati in conflitto, suscettibili di essere condiviso da anche da altri Stati finitimi o prossimi (Israele, Medio Oriente, Russia e Cina nell’Asia Indo-Pacifico)<sup>15</sup>.

### ABSTRACT

*In 2022, the European continent found itself facing one of the most serious security crises in its territory, under the tension produced by a new idea of a Euro-Russian or Russian-European space. Subsequently, in the development of States' own security strategies during this armed conflict, the combination of aid tools and non-military sanctions packages prevailed on all sides, conflicting or neutral. Non-military security measures, that is, non-involving the use of armed force, call into question the traditional principle of neutrality and neutralization with respect to participation in conflicts. This article, therefore, peers into the current security crisis situation in the light of the strategic theory of endemic warfare – understood as a narrow space for the limited use of force in particular areas and with “sustainable” objectives – analyzing the repercussions on world governance and the side effects for the leadership/partnership system between States.*

### KEYWORDS

*Endemic War, Neutrality, Russo-Ukrainian War, Security, World Governance.*

---

nell’ambito di una nuova fascia comune di solidarietà globale nell’ampio settore delle solidarietà umanitaria e dei valori comuni di solidarietà. Cfr. E. LUCAS, S. RIVERA-PAEZ, T. CROSBIE, F. FALCK JENSEN, *Maritime Security: Counter-Terrorism Lessons from Maritime Piracy and Narcotics Interdiction*, Amsterdam, 2020; A. AXELROD, *100 Turning Points in Military History: The Critical Decisions, Key Events and Breakthrough Inventions and Discoveries that Shaped Warfare Around the World*, Guilford, 2019; D. KEITHLY, *The USA and the World 2019-2020*, Lanham, 2019.

<sup>15</sup> Bisogna registrare una sottovalutazione in sede di teoria giuridica, relativa al ruolo attuale e progressivo dei gruppi internazionali di Stati, nati nella seconda metà del secolo scorso come risposta alla prima crisi monetaria, finanziaria ed energetica internazionale (crisi OPEC del 1975), successivamente evolutasi dalla fine del secolo scorso nell’ambito del nuovo ordine globale (G20) e finalmente consolidata in occasione della seconda grande crisi finanziaria mondiale del 2007-2008 (BRICS 2011-12). In tale prospettiva è stato merito della dottrina strategica, geo-politica e geo-economia, aver analizzato il sistema dei gruppi internazionali di Stati, fondato su base prevalente negli accordi politici che ha rappresentato la sede di gestione della crisi, sia per il fronte euro-atlantico (c.d. Euro-G7), sia del fronte euro-asiatico (euro-BRICS). La sede del confronto collettivo o inter-gruppo è stata rappresentata dal G20, su base multi-continentale, messa di fronte a questioni sia internazionali che nazionali, inerenti all’idea di democratizzazione “autocratica”. Cfr. M. HOSLI, J. SELLESLAGHS, *The Changing Global Order: Challenges and Prospects*, Cham, 2020; B. BLECHMAN, *Global Security: A Review of Strategic and Economic Issues*, Londra, 2020; Y. MASAKOWSKI, *Artificial Intelligence and Global Security: Future Trends, Threats and Considerations*, Londra, 2020; B. REINALDA, *International Secretariats: Two Centuries of International Civil Servants and Secretariats*, Londra, 2020; M. SCHEUERMANN, A. ZURN, *Gender Roles in Peace and Security: Prevent, Protect, Participate*, Cham, 2020; K. GRAM-SKJOLDAGER, H. IKONOMOU, T. KAHLERT, *Organizing the 20<sup>th</sup>-Century World: International Organizations and the Emrgence of International Public Administration, 1920-1960s*, Londra, 2020.