



QUADERNO  
2019

Tomo I

# ITALY ON THE RIMLAND

STORIA MILITARE DI UNA PENISOLA EURASIATICA

Tomo I

# INTERMARIUM



ДЖУЗЕПЕ ГАРИБАЛЬДИ

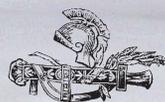
«В лице Гарibaldi  
Италия  
имела героя  
англического склада,  
способного  
творить чудеса  
и творившего  
чудеса»  
В. В. Вигель

A cura di Virgilio Ilari  
Prefazione di Antonello Biagini e Lucio Caracciolo  
Redazione di Viviana Castelli

*liMes*  
RIVISTA ITALIANA DI GEOPOLITICA



FONDAZIONE  
ROMA SAPIENZA



Società Italiana di Storia Militare  
Nadir Media Edizioni

L'ITALIA PENSA LA RIMLAND



LA RIMLAND PENSA L'ITALIA

*PROPRIETÀ LETTERARIA*

*tutti i diritti riservati:*

*Vietata anche la riproduzione parziale senza autorizzazione.*

*ma gli Autori conservano il diritto di pubblicare altrove*

*il proprio contributo*

© 2019 Società Italiana di Storia Militare

*Nadir Media Srl*

ISBN 978-88-941325-9-5

*Progetto grafico e realizzazione: Antonio Nacca*

*Stampa: Nadir Media - Roma*

*info@nadirmedia.it*

*In copertina del I tomo:*

Памятник Джузеппе Гарибальди Стелла Д.Гарибальди  
(Stele di Garibaldi a Taganrog, 1961, di Alexander Mirgorodskij,  
courtesy of Taganrog City)

## *Indice*

Saluto di Antonello Folco Biagini	pag. 5
Prefazione, di Lucio Caracciolo	“ 11
Italia. Storia militare di un'espressione geografica, di Virgilio Ilari	“ 15

### TOMO I

## INTERMARIUM

### *La Porta d'Oriente (1763-1861)*

I «geniali della Moscovia».	
La collisione anglo-russa e la chiusura della Porta d'Oriente, di Federico Moro e Virgilio Ilari	“ 25
Trieste on the Rimland, di Federico Zamparelli	“ 45
Il Regno di Napoli e la fondazione di Odessa, di Maria Sirago	“ 57
La Russia nel Mediterraneo e i rapporti con il Regno delle Due Sicilie (1774-1860), di Rosa Maria Delli Quadri	“ 71
La ducea di Nelson. La Sicilia nella politica britannica da Lord Bentinck all'ammiraglio Mundy, di Gianluca Pastori	“ 81
Uno scippo di Clausewitz e lo spettro di Tauroggen, di V. Ilari	“ 93
La British-Italian Legion che doveva andare in Crimea e finì in Argentina, di V. Ilari	“ 97
Carlo Catinelli. Se a fare l'Italia fosse stata l'Austria, di V. Ilari	“ 109
I Veneziani alla Battaglia delle Piramidi, l'Ammiraglio russo che si abbeverò a San Pietro e il busto di Suworov liberatore d'Italia, di V. Ilari	“ 117
La politica mediterranea italiana e la Russia dal Risorgimento alla Grande Guerra di Antonello Battaglia	“ 127

### *Noi credevamo (1863-1943)*

I filelleni italiani. I volontari negli anni della rivoluzione greca, di Stathis Birtachas	“ 139
<i>Olasz Légió</i> . La Legione italiana in Ungheria (1849), di László Pete	“ 151

La Legione Ungherese in Italia (1848-1867), di Andrea Carteny	pag. 163
Quando Marx parlò male di Garibaldi. L'appoggio italiano all'insurrezione polacco-lituana del 1863, di Alessandra Visinoni	“ 177
Lettere Slave. Mazzini e la questione d'Oriente, di Donato Tamblé	“ 187
A Occidente dell'Estrema Sinistra. L'uso politico delle <i>Lettere Slave</i> nelle crisi balcaniche del 1877 e 1911 e contro il Patto di Monaco, di Virgilio Ilari	“ 199
Ricciotti Garibaldi and the last expedition of the Italian Garibaldini volunteers to Greece (1912), by Stathis Birtachas	“ 207
Le missioni dei carabinieri a Creta e in Macedonia, di Ferdinando Angeletti	“ 223
La cooperazione italo-russa a sostegno della Serbia, di Giorgio Scotoni	“ 231
La Conferenza interalleata di Roma del gennaio 1917, di Mariano Gabriele	“ 243
Geography as an Aid to Strategy, di Simone Pelizza	“ 253
Legioni Redente. I malriposti calcoli geopolitici dell'Italia 'liberatrice di (alcuni) popoli oppressi', di Marco Cimmino e Virgilio Ilari	“ 269
Gli Italiani alla <i>Churchill's Crusade</i> . I Corpi di spedizione in Murmania e Siberia (1918-1919), di Giuseppe Cacciaguerra e Paolo Formiconi	“ 289
Adriatico a stelle e strisce (1918-1923), di Andrea Perrone	“ 307
«Gott schützte Österreich!» La protezione militare dell'Austria fino all' <i>Anschluss</i> , di Giovanni Punzo	“ 323
L'Italia e il revisionismo ungherese, di Balazs Juhász	“ 333
Manfredi Gravina Alto Commissario della SdN nella Città Libera di Danzica (1929-32), di Cesare La Mantia	“ 343
Un romanzo diplomatico. Mario Roatta addetto militare a Varsavia, di Francesco Fochetti	“ 361
La cooperazione aeronautica italo-sovietica (1921-1939), di Giuseppe Ciampaglia	“ 373

La cooperazione navale italo-sovietica tra le due guerre, di Pier Paolo Ramoino	pag. 385
Una <i>realpolitik</i> culturale e commerciale. Il cinema nelle relazioni italo-sovietiche fra le due guerre, di Stefano Pisu	“ 395
La Russia nel Bimillenario Augusteo del 1937-38. La geopolitica imperiale dell’Istituto di Studi Romani, di Enrico Silverio	“ 405
I rapporti tra il PCI e il PC Sloveno nel quadro dell’Internazionalismo Comunista (1939-1948), di Marina Cattaruzza	“ 411
La Croazia nella strategia italiana di dissoluzione della Jugoslavia, di Alberto Becherelli	“ 423
Redenti loro malgrado. Sloveni e croati dal Regio Esercito alle Prekomorske Brigade della NOVJ (1920-1945), di Piero Crociani	“ 433
I partigiani sovietici in Italia, di Marina Rossi	“ 453
Partigiani italiani in Bielorussia, di Tatiana Polomochnykh	“ 463

**«talk to Russia but keep sanctions, Nato tells Italy»**

La tesi di Montemaggi sull’operazione “Olive” e l’origine italiana della Guerra fredda, di Giorgio Scotoni	“ 467
Italy, The Allies and Balkan Security, 1947-1953, by Eric Robert Terzuolo	“ 481
Il sabotaggio dei piani alleati per l’Albania L’Italia e l’operazione BGFriend/Valuable, di Settimio Stallone	“ 493
Un successo italiano. L’Operazione Alba, di Settimio Stallone	“ 505
Ritorno in Oltremare Le missioni italiane e la vendita di armi nel Rimland (1979 – 2017), di Ferdinando Angeletti	“ 515
L’Italia e le sanzioni alla Russia, di Antonino Ali	“ 527
Tra Oriente e Occidente. Per una geostoria del diritto italiano, di Ignazio Castellucci	“ 535

## TOMO II

## SUEZ

*L'Italia della Peutingeriana*

Sull'Istmo di Suez e sul Commercio Orientale. Memoria bibliografica (1869), di Cesare Correnti	pag. 15
London Connection. L'unità italiana, il controllo inglese di Suez e la fondazione della SGI, di Andrea Perrone	“ 27
Il Cavo Mediterraneo. L'Italia piattaforma del telegrafo imperiale, di Cosmo Colavito	“ 39
La Valigia delle Indie. Politica, ambizioni e affari dell'Italia post-unitaria, di Massimiliano Italiano	“ 51
Prima di Lawrence: La missione segreta della R. Marina in Mar Rosso 1912 per far insorgere gli arabi contro il governo Ottomano, di Claudio Rizza	“ 67
Mare Nostrum. Il “grande spazio” del fascismo. Un esercizio di metodo geopolitico, di Edoardo Boria e Ugo Gaudino	“ 79
L'Impero come eversione dell'ordine di Versailles. La riflessione di Carlo Costamagna (1935-36), di Enrico Silverio	“ 93
L'Oceano Indiano e la Grande strategia italiana 1919-1942, di Fabio De Ninno	“ 105
A Oriente del Mediterraneo. La Marina italiana e l'Oceano Indiano, di Ezio Ferrante	“ 117
Il Canale di Suez e l'Italia. Da Cavour alla Seconda Repubblica, di Eugenio Di Rienzo	“ 129

*Visioni d'Oriente (1917-1970)*

Il Distaccamento italiano in Palestina (1917-1919), di Benjamin Z. Kedar	“ 137
La spedizione italiana in Asia Minore, di Giovanni Cecini	“ 147
Il protettorato mancato. L'Italia e l'Azerbaijan (1919-20), di Daniel Pommier Vincelli	“ 159
Italiani nei cieli del Levante. Reduci e residuati in Grecia e Turchia, 1919-1923, di Paolo Varriale	“ 171

Italia e Afghanistan fra le due guerre mondiali, di Gianluca Pastori	pag. 185
Un'opportunità non colta: le missioni militari aeronautiche in Medio Oriente e Asia Centrale (1936-1940), di Gregory Alegy	“ 199
Il Dominio Aereo del Rimland. La proiezione geostrategica nella pianificazione della Regia Aeronautica di Basilio Di Martino	“ 213
Francesco Di Martini. La resistenza italiana in AOI e il mancato appoggio all'insurrezione iraqena (1941), di Riccardo Cappelli	“ 225
La «legione straniera» dell'Italia fascista, di Stefano Fabei	“ 235
I rapporti militari italo-iraniani (1930-1974), di Soroor Coliaei	“ 247
Le navi di Sion. Il contributo italiano alla nascita delle forze navali di Israele di Emanuele Farruggia e Gianni Scipione Rossi	“ 259

### *Nell'Estremo Oriente (1855-1946)*

Il Settimo Nano. La fregata <i>Novara</i> , la spedizione austro-ungarica al Polo e il contingente austro-ungarico contro i Boxer, di Lorenzo Fabrizi	“ 279
La crociera del <i>Magenta</i> in Cina e Giappone (1866), di Mariano Gabriele	“ 291
Il passo dell'uscio. La Marina strumento di politica nel primo ventennio del Regno, di Mariano Gabriele	“ 301
La crociera del <i>Maddaloni</i> a Singapore e Batavia (1873), di Giuseppe Cucchi e Virgilio Ilari	“ 317
Salgari, Puccini e l'Oriente. Cultura popolare e formazione di un “immaginario esotico” collettivo, di Viviana Castelli	“ 329
Barzini l'orientale. Cronache dall'Asia ai primi del Novecento, di Andrea Molinari	“ 339
L'Ottavo Nano. L'Italia dal fiasco di San Mun alla Kaiser's Kreuzzug contro i Boxer, di Mario Romeo	“ 351
L'Italia e la guerra russo-giapponese, di Antonello Biagini	“ 367

Garibaldi a Tsushima. Gli incrociatori corazzati dell'Ansaldo e le dreadnought russe di Vittorio Cuniberti, di Alessandro Mazzetti	pag. 381
Tianjin 1901-1945. The Significance of the Italian Experience, by Maurizio Marinelli	“ 395
Soft power. L' IsMEO e il Giappone (1933-43), di Enrica Garzilli	“ 407
Ciano e gli aerei. La Missione Aeronautica in Cina tra industria e diplomazia (1933-1937), di Giancarlo Garelo	“ 421
Le Forze Navali italiane in Estremo Oriente di Marco Sciarretta	“ 433
Da Cobelligeranti ad Alleati? La Regia Marina e la dichiarazione di guerra al Giappone (1943-45), di Francesco Mattesini	“ 447

### *Nel Mare Artico (1878-onwards)*

Artico. Una storia militare, di Virgilio Ilari	“ 465
Un ufficiale italiano alla scoperta dell'Artico: Giacomo Bove e il 'Passaggio di Nord-Est', di Simonetta Conti	“ 477
L'Italia al Polo tra storia e attualità, di Ezio Ferrante	“ 489
La strategia italiana per l'Artico, di Ferdinando Sanfelice di Monteforte	“ 499



## L'Italia e le sanzioni alla Russia

di Antonino Ali

### *Le sanzioni e l'Italia in quanto Stato membro dell'Unione europea*

Qualunque discorso sulle sanzioni economiche adottate nei confronti della Russia e sul ruolo dell'Italia non può non tener conto di alcuni dati di partenza fondamentali: la questione della competenza ad adottare le sanzioni economiche è dell'Unione europea e l'adozione delle sanzioni risponde a scelte di politica estera dell'Unione europea (UE) in coordinamento con gli Stati Uniti d'America o altri Paesi alleati o amici.

Quando esiste un consenso nel quadro delle Nazioni Unite le sanzioni vengono prese in attuazione o (su stimolo) di risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU. Quando questo consenso è assente, perché vengono toccati direttamente o indirettamente gli interessi dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza, le sanzioni vengono adottate autonomamente dagli Stati. Le alleanze politico-militari/politico-economiche in questo senso giocano un ruolo fondamentale di coordinamento.

In ambito UE le sanzioni economiche internazionali sono considerate strumenti rientranti nella Politica estera e di sicurezza comune dell'UE (PESC) e, pertanto, l'adozione e l'attuazione delle stesse avviene in un contesto di carattere intergovernativo normato nei trattati costitutivi dell'Unione europea. La PESC è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio dei ministri che deliberano di regola all'unanimità ed è messa in atto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri.

Le cd. misure restrittive, misure che prevedono l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie nei confronti di uno o più stati terzi e/o di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali, sono adottate all'unanimità con una decisione del Consiglio. Quando le misure prevedono il blocco dei beni o altre sanzioni di carattere economico/finanziario il Consiglio adotta a maggioranza qualificata un regolamento su proposta congiunta dell'altro rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione (il Consiglio informa il Parlamento europeo delle misure)<sup>1</sup>. Le sanzioni sono adottate per periodi limitati (di regola 12 mesi, ma in alcuni casi 6 mesi) e possono essere eventualmente rinnovate.

---

1 V. art. 24 e 29 del Trattato sull'Unione europea e art. 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

*Le sanzioni internazionali in relazione alla crisi ucraina.*

In relazione alle sanzioni nei confronti della Russia occorre ricordare che a fine 2013 il presidente ucraino Viktor Yanukovich si oppose alla firma di un accordo di associazione con l'Unione europea che includeva una parte commerciale (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement - DCFTA*) e negoziò con la Russia un prestito agevolato di 15 miliardi di dollari e condizioni vantaggiose per l'importazione di gas dalla Russia. Successivamente, nel febbraio del 2014, il Parlamento ucraino votò la messa in stato d'accusa del Presidente che abbandonò l'Ucraina (22 febbraio 2014). La situazione di grave instabilità causata da una profonda spaccatura nel Paese può essere sinteticamente descritta, per semplificare al massimo, come un contrasto tra forze filo-europeiste/occidentali e forze filorusse. Il cambiamento politico determinò l'intervento della Russia mediante operazioni di destabilizzazione nella parte orientale dell'Ucraina e con l'occupazione della Crimea e di Sebastopoli e la loro successiva annessione (21 marzo 2014) al territorio della Russia a seguito di un contestato referendum (16 marzo 2014).

La prima settimana di marzo del 2014 il Consiglio "Affari esteri" e il Consiglio europeo decisero di adottare diverse misure nei confronti della Federazione russa, in particolare la sospensione dei colloqui bilaterali concernenti i visti e l'attività preparatoria volta a stipulare un nuovo accordo globale in sostituzione dell'accordo di partenariato e di cooperazione vigente.<sup>2</sup> Il 1° aprile venivano stabilite sanzioni "diplomatiche" in ambito Nato, che determinarono la sospensione della cooperazione civile e militare con la Russia. Anche nell'ambito dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa venivano decise limitazioni ai diritti di voto della delegazione russa.<sup>3</sup>

Successivamente gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno adottato misure di congelamento dei beni nei confronti dell'ormai deposta leadership filorusa facente capo all'ex presidente Yanukovich, considerata responsabile dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini, e delle persone responsabili di violazioni di diritti umani<sup>4</sup>. Altre misure sono state adottate in relazione alle azioni che hanno compromesso e minacciato l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e altre in relazione all'annessione della Crimea e Sebastopoli. Le sanzioni successive adottate nei mesi di giugno e luglio del 2014 hanno riguardato, da un lato, la situazione specifica della Crimea introducendo una serie di blocchi alle importa-

2 Per un quadro generale, v. Martin Russell, *Sanctions over Ukraine – Impact on Russia*, Briefing, EPRS, European Parliamentary Research Service, January 2018

3 Si consenta di rinviare al nostro *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the sanctions against the Russian Federation in response to the crisis in Ukraine*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2017, p. 77.

4 V. la Decisione del Consiglio 2014/119/PESC del 5 marzo 2014 e il Regolamento del Consiglio 208/2014 del 5 marzo 2014.

zioni, al commercio e agli investimenti e, dall'altro, la Russia con misure di natura spiccatamente economica settoriale (armamenti, settore finanziario, tecnologie del campo delle prospezioni petrolifere e alla produzione petrolifera).

Le reazioni russe non si sono fatte attendere e nel mese di marzo il Governo russo ha stilato una *blacklist* di personalità e di politici occidentali non graditi nel territorio della Federazione Russa. Le misure che hanno avuto un l'impatto più significativo sono state quelle che hanno riguardato il settore agricolo e quello alimentare e, come avviene sempre in questo campo, gli effetti si sono fatti sentire su entrambi i fronti sia a causa delle sanzioni UE sia per effetto delle contro-sanzioni russe<sup>5</sup>. Non a caso, è stato più volte sottolineato che le sanzioni più efficaci sono quelle che vengono imposte tra Stati che prima dell'adozione delle stesse avevano delle relazioni commerciali significative.<sup>6</sup>

### *Le “contro-sanzioni” russe e l'impatto economico sull'Italia.*

È opinione diffusa che le sanzioni adottate nei confronti della Russia abbiano causato dei danni significativi all'economia europea e a quella italiana. Questo è avvenuto, come succede frequentemente nel mondo delle sanzioni economiche a livello internazionale, per effetto delle sanzioni adottate dalla Russia in risposta a quelle europee più che in conseguenza di quest'ultime.

Nell'agosto del 2014 il Presidente della Federazione russa ha introdotto una serie di divieti di importazione di prodotti alimentari e agricoli e di alcune materie prime, poi modificati e precisati in altri provvedimenti successivi nel giugno del 2015 e nel maggio del 2016.<sup>7</sup> Il 4 giugno del 2018 la Federazione russa, volendo riorganizzare e meglio disciplinare l'utilizzo di strumenti sanzionatori a livello internazionale, ha adottato la legge federale 127-FZ «sulle misure correttive (contromisure) alle azioni inimicali degli Stati Uniti d'America e altri Stati stranieri», attribuendo il potere di adottare le sanzioni al Governo e poteri di impulso al Presidente della Federazione.<sup>8</sup>

5 Si tratta in questo senso di “un gioco a somma zero” come evidenza Alessandro Vitale, *Le sanzioni contro la Russia. Economic Cold War 2.0*, in Virgilio Ilari – Giuseppe Della Torre (a cura di), *Economic Warfare. Storia dell'arma economica*. Quaderno 2017, p. 387.

6 Martin Russell, *EU Sanctions: a key foreign and security policy instrument*, EPRS, European Parliamentary Research Service, May 2018, p. 10; Iana Dreyer, José Luengo-Cabrera (ed. by), *On target? EU sanctions as security policy tools*, EU Institute for Security Studies (EU ISS), September 2015, n. 25.

7 Decreti n. 560 del 6 agosto 2014, n. 778 del 7 agosto 2014 e n. 830 del 20 agosto 2014. V. anche decreti n. 625 del 25 giugno 2015, n. 472 del 27 maggio 2016, n. 608 del 30 giugno 2016, n. 897 del 10 settembre 2016 e n. 420 del 12 luglio 2018.

8 La nuova legge quadro è stata adottata a seguito delle sanzioni annunciate dall'Office of Foreign Assets Control (OFAC) degli USA il 6 aprile 2018. La legge consente che il Presidente russo possa decidere l'imposizione di sanzioni nei confronti a) degli USA o di altri

Come si evince da un recente rapporto che tiene conto dei dati delle Dogane Russe e dell'ISTAT, le conseguenze delle "contromisure" russe sono state piuttosto rilevanti<sup>9</sup>. Nel 2015 i danni diretti ammontavano a circa 350 milioni di euro, cui vanno sommati i danni dovuti alla perdita del mercato e all'introduzione di prodotti che, imitando quelli italiani, hanno determinato la copertura dei "buchi" lasciati dai prodotti italiani bloccati. Questi dati sono considerati parziali in quanto si ritiene che gli effetti indiretti abbiano avuto una portata più ampia. Il confronto tra il 2014 (anno di adozione delle sanzioni) e il 2015, secondo i dati delle Dogane russe, è significativo: si è verificata una diminuzione pari a circa 600 milioni di euro (il 38% in meno rispetto al 2015).

Se il dato italiano è sicuramente degno di attenzione, in taluni casi la situazione è ancora più negativa (Paesi Bassi, Francia, Spagna). Inoltre, non bisogna dimenticare che le esportazioni italiane verso la Russia rappresentano circa l'1% del totale e quindi hanno avuto un impatto piuttosto limitato nel complesso delle esportazioni, ma significativo in alcuni settori particolari.<sup>10</sup> In ogni caso, come è stato osservato, dal momento dell'adozione delle sanzioni vi è stato un effetto redistributivo sull'economia dei singoli Stati<sup>11</sup>. Mentre le esportazioni sono diminuite per tutti gli Stati, specialmente per Germania, Italia e Finlandia, in alcuni settori economici vi è stato un aumento delle esportazioni verso la Russia (in particolare in paesi come Grecia, Svezia, Lussemburgo e Bulgaria).

Il diverso impatto delle sanzioni ha sollevato la questione relativa alla necessità di prevedere strumenti per la condivisione degli effetti negativi delle misure/contromisure adottate da (e contro) l'Unione europea (cd. "*burden sharing*"). Nel complesso l'effetto sull'*export* europeo dovuto alle sanzioni è stato pari a circa 50 miliardi di dollari (lo 0,9% delle esportazioni totali dell'UE nel 2017).<sup>12</sup> Secondo i dati forniti dalla Commissione nel 2016 la riduzione complessiva del PIL UE è pari allo 0,1%. L'Italia avrebbe subito nel 2015 un calo delle esportazioni del 17,5% ed un calo delle importazioni del 25,2%, rispetto al 2014. Il totale dello scambio commerciale avrebbe subito una diminuzione del 20,2% (dai 26,7 mi-

---

Stati che siano coinvolti in atti inimicali nei confronti della Federazione russa, persone fisiche o giuridiche russe; b) di società o enti controllati dagli Stati di cui al punto a) o legati a questi Stati o personale governativo o cittadini di questi Stati coinvolti in attività inimicali.

9 Agenzia ICE Mosca, *Misure restrittive, Federazione russa e sanzioni Unione europea*, ottobre 2018, on line nel sito [www.ice.it](http://www.ice.it).

10 V. quanto osservato da Eleonora Tafuro Ambrosetti, Matteo Villa, Francesco Rocchetti, *Fact Checking: Russia e sanzioni*, 31 gennaio 2019, online in [www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-russia-e-sanzioni-22134](http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-russia-e-sanzioni-22134).

11 Francesco Giumelli, *The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, pp. 1062-1080.

12 V. *Fact Checking: Russia e sanzioni*, cit.

liardi di euro nel 2014 a 21,3 nel 2015).<sup>13</sup>

Per quanto riguarda, invece, le esportazioni russe verso l'Italia è da notare che a partire dal 2014 la quota di importazione di gas naturale dalla Russia è tornata sui valori più elevati degli ultimi vent'anni. Per i prodotti non energetici le esportazioni sono rimaste stabili a prescindere dalle sanzioni.<sup>14</sup>

In ogni caso, le conseguenze anche per gli importatori russi sono state notevoli (soprattutto nel settore ortofrutticolo) e hanno determinato la necessità per gli operatori di sostituire in tempi brevi i fornitori e di ridimensionare le strutture. Nei settori lattiero-caseario e della carne gli importatori russi hanno avuto più facilità nel sostituire i prodotti italiani. Il Governo russo ha, inoltre, adottato diversi decreti per modificare la normativa in materia di appalti pubblici e bloccare le importazioni di numerosi prodotti (dal tessile, ai trasporti, all'informatica) per gli enti pubblici e le imprese controllate.<sup>15</sup>

### *La posizione italiana sulle sanzioni alla Russia e la politica del doppio binario*

Il deterioramento delle relazioni tra Occidente e Russia a seguito della crisi in Ucraina del 2014 ha reso più complessa la posizione italiana nei confronti della Russia. I rapporti economico-energetici e politici tra i due Stati sono cresciuti in maniera significativa all'indomani del crollo del muro di Berlino fino alla creazione del Consiglio Nato-Russia del 2002. Le relazioni hanno cominciato a incrinarsi a seguito della guerra in Georgia nell'agosto del 2008 e l'Italia si è allineata con l'UE e la Nato nel condannare le azioni russe in Abcasia e Ossezia del Sud. L'Italia ha cercato di bilanciare la sua posizione di Stato membro dell'UE e della Nato con la tutela dei propri interessi economici (ed energetici), rafforzando le relazioni bilaterali con la Russia e preservando la propria posizione, in quanto maggiore importatore di gas russo in Europa insieme alla Germania.<sup>16</sup> Ciò nonostante la posizione italiana si è sempre allineata a quella americana/UE circa l'adozione di sanzioni e il rispetto degli altri impegni assunti nel quadro NATO e, in particolare, del «Nato Readiness Action Plan» del 5 settembre 2014.<sup>17</sup>

Al riguardo, occorre osservare che nella stessa data veniva firmato un Proto-

13 Camera dei deputati, Documentazione per le Commissioni n. 44 del 7 marzo 2017 in vista dell'audizione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, 8 marzo 2017.

14 V. *Fact Checking: Russia e sanzioni*, cit.

15 Per il dettaglio dei Decreti del Governo russo v. p. 11 del rapporto cit. a nt 9.

16 V. a tale riguardo Giovanna De Maio -Nicolò Sartori, *Le relazioni tra Italia e Russia*, Osservatorio di Politica internazionale a cura di IAI (Istituto Affari Internazionali), novembre 2018, n. 188, online iai

17 V. NATO's Readiness Action Plan, online.

collo a Minsk tra Ucraina, Russia, Repubblica Popolare di Doneck e Repubblica Popolare di Lugansk per fermare, tra le altre cose, la guerra nel Donbass e arrivare a un cessate il fuoco bilaterale immediato.<sup>18</sup> Il Governo italiano accoglieva le prospettive contenute nell'accordo di Minsk del 5 settembre 2014 e nel successivo accordo di Minsk II<sup>19</sup> a seguito di un negoziato frutto di un «mix di pressioni, sanzioni e dialogo, portato avanti [...] dall'Europa e dagli Stati Uniti». Il Ministro degli Affari esteri Gentiloni affermava che gli sviluppi futuri dell'accordo di Minsk II sarebbero stati il termometro dell'evoluzione della nostra posizione europea e atlantica e che, pertanto, «le sanzioni sarebbero state reversibili, oltre a dover essere proporzionate, e che quindi, in caso di una de-escalation e dell'avvio di un processo negoziale di pace, si sarebbe potuto ragionare su una parallela e graduale attenuazione delle sanzioni». Si ribadiva, peraltro, che il mancato mantenimento degli impegni avrebbe comportato un possibile inasprimento delle sanzioni, prospettiva non auspicata dall'Italia, ma inevitabile in caso di non ottemperanza alle condizioni previste nei Protocolli di Minsk. In altri termini, veniva portata avanti con decisione «quella che in gergo è stata chiamata, in questi mesi, la politica del “doppio binario”, cioè fermezza, ma anche dialogo e negoziato».<sup>20</sup>

Il Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015 ha invitato nuovamente le parti a dare attuazione agli accordi di Minsk, pur sostenendo le responsabilità della Russia (anche a seguito dell'annessione illegale di Crimea e di Sebastopoli), e ha condizionato il permanere delle sanzioni all'attuazione degli accordi.

La richiesta del Governo italiano di spostare la discussione riguardo al rinnovo delle sanzioni dal livello diplomatico del Coreper (Comitato dei rappresentanti permanenti) a quello più squisitamente politico del Consiglio europeo ha sortito effetti piuttosto limitati. Le posizioni italiane favorevoli alla rimozione delle sanzioni nei confronti della Russia sembravano potersi in qualche modo rafforzare

18 L'accordo, strutturato in tredici punti, prevede, tra le altre cose, il cessate il fuoco, la formazione di una zona cuscinetto, il monitoraggio del rispetto dell'accordo da parte dell'OSCE, l'attuazione entro il 2015 di una riforma costituzionale per il decentramento e lo status speciale delle regioni dell'Ucraina sud-orientale, il ritiro delle forze armate e dei mezzi militari stranieri (o mercenari), l'amnistia e l'immunità penale per i separatisti, la liberazione dei prigionieri.

19 Nell'incontro di Minsk dell'11 febbraio 2015, i capi di Stato di Ucraina, Russia, Francia e Germania hanno concordato una serie di misure per ridurre la Guerra del Donbass. L'accordo supervisionato dall'OCSE è stato voluto a seguito della violazione del “cessate il fuoco” previsto dal Protocollo di Minsk del 5 settembre 2014.

20 V. il resoconto stenografico (Comunicazioni del Governo sul recente vertice di Minsk e sull'evoluzione della crisi in Ucraina) del 13 febbraio 2015, pp. 5-6 *online* in [www.senato.it](http://www.senato.it); v. in questo senso anche il resoconto stenografico della seduta n. 530 del 26 novembre 2015 e la posizione espressa dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

a seguito del cambio di Governo nel 2018. Tuttavia, al momento la posizione politica del Governo pare ancora allineata con quella dei Governi precedenti a causa degli inevitabili condizionamenti internazionali.

È esemplificativo l'episodio seguito alle dichiarazioni programmatiche del 5 giugno 2018 del Governo appena insediato. In quella sede il Presidente del Consiglio dei Ministri Conte sottolineava la necessità di una modifica del sistema sanzionatorio dell'UE, a partire da quello adottato nei confronti della Russia<sup>21</sup>. Il giorno seguente il Segretario-Generale della Nato Stoltenberg sottolineava, tuttavia, l'importanza del dialogo politico, ma anche quello delle sanzioni. In termini simili si pronunciava l'ambasciatore USA alla NATO Bailey Hutchinson, ribadendo la necessità di mantenere le sanzioni e di evitare tentennamenti, posto che la mancanza di solidità avrebbe costituito un cattivo segnale nei confronti della Russia<sup>22</sup>.

Da quel momento, e a prescindere dalle dichiarazioni contrarie ai regimi sanzionatori dell'UE, la questione delle sanzioni è stata, di fatto, "declassata" nell'agenda politica governativa.

### *L'Italia e la rimozione delle sanzioni nei confronti della Russia.*

Da un punto di vista tecnico-giuridico, le sanzioni UE, richiedendo per la loro adozione l'unanimità, possono essere agevolmente bloccate da uno o più Stati. Gli scenari possibili, come descritti in un recente studio<sup>23</sup>, sono diversi: si va dal rinnovo incondizionato a quello con riserva, dall'opposizione annunciata e coordinata con altri Stati a quella unilaterale.

Tutti gli scenari, e in particolare, quelli più dirompenti che possono comportare un'opposizione al rinnovo avrebbero conseguenze immediate positive sul commercio con la Russia, ma potrebbero avere conseguenze disastrose sia sul piano politico delle relazioni intra-UE e atlantiche sia su quello economico. Inutile osservare che all'eventuale "rottura" della coesione europea e dell'amicizia con gli USA seguirebbero possibili sanzioni secondarie da parte di questi ultimi con un impatto che nello scenario peggiore potrebbero essere nettamente superiori al danno prodotto dalle contro-sanzioni russe.

Non appare superfluo rammentare che l'8 maggio del 2018 il Presidente Trump, dopo aver annunciato il ritiro dall'accordo JCPOA tra Iran e l'E3/UE+3 (Francia, Germania, Regno Unito e UE + Stati Uniti, Russia e Cina) per un programma nucleare iraniano di natura pacifica, e aver ripristinato le sanzioni nei

21 Online al sito [documenti.camera.it/leg18/resoconti/assemblea](http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/assemblea)

22 Sito Ansa 6 giugno 2018: «talk to Russia but keep sanctions, Nato tells Italy».

23 F. Giumelli, *Quando sono utili le sanzioni internazionali? L'Italia, la Russia e l'Unione Europea*, Osservatorio di Politica internazionale, Approfondimenti n. 142, a cura di IAI (Istituto Affari Internazionali), Ottobre 201, pp. 17 ss. online iai.

confronti dell'Iran, ha introdotto sanzioni che impediscono non solo alle imprese statunitensi, ma anche a quelle straniere, di accedere al sistema bancario e finanziario degli USA dietro minaccia di corpose sanzioni economiche.<sup>24</sup>

A queste sanzioni l'UE ha risposto a più livelli per tutelare gli interessi delle imprese europee e sostenere l'accordo sul nucleare iraniano. In particolare, l'Unione ha aggiornato il Regolamento (CE) 2271/96 del Consiglio del 22 novembre 1996 «relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti» che consente alle imprese europee di ottenere delle compensazioni per i danni derivanti dalle sanzioni extraterritoriali statunitensi e neutralizza l'effetto nell'UE delle sentenze di tribunali esteri basate su di esse.<sup>25</sup> Inoltre, sono state adottate misure per estendere il mandato della Banca europea degli investimenti in relazione all'attività delle imprese che operano in Iran e la creazione di un meccanismo per facilitare il commercio con l'Iran (INSTEX).<sup>26</sup>

A tale riguardo giova osservare che per il momento la minaccia delle sanzioni secondarie ha dissuaso le imprese europee che possono essere agevolmente colpite dalle sanzioni secondarie USA (perché, ad esempio, utilizzano correntemente il sistema bancario e finanziario statunitense) dal proseguire nei propri investimenti e commerci in Iran operati in virtù della normalizzazione dei rapporti tra il 2015 e il 2017/2018 grazie al JCPOA.

Tornando alle relazioni con la Russia, può concludersi che, nello scenario peggiore sopra indicato, eventuali sanzioni secondarie nei confronti dell'Italia avrebbero conseguenze rilevanti per l'economia italiana e non recuperabili attraverso altre valvole di sfogo.

Il recente annuncio di Francia, Germania e Regno Unito di creare un meccanismo per facilitare il commercio con l'Iran è il risultato di una posizione coordinata all'interno dell'UE, frutto di ampi negoziati e di chiare scelte di politica estera. In questo contesto, una posizione italiana "autonoma" e slegata da un qualunque accordo (quantomeno con Francia e Germania) è da ritenersi del tutto inverosimile per le sue prevedibili pesanti conseguenze politico-economiche.

24 Cornelius Adebahr, *Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions of a Strained Relationship*, IAI Papers 18, 24 December 2018, online iai.

25 V. Regolamento delegato (UE) 2018/1100 della Commissione, del 6 giugno 2018, che modifica l'allegato del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti.

26 Il meccanismo ancora non operativo è stato annunciato dagli stati E3 (Francia, Germania e Regno Unito) il 31 gennaio 2019 (*Joint statement on the creation of INSTEX, the special purpose vehicle aimed at facilitating legitimate trade with Iran in the framework of the efforts to preserve the Joint Comprehensive Plan of Action JCPOA*).

*Contributi di:* Antonino Ali, Ferdinando Angeletti, Antonello Battaglia, Alberto Becherelli, Antonello Folco Biagini, Stathis Birtachas, Giuseppe Cacciaguerra, Lucio Caracciolo, Andrea Carteny, Ignazio Castellucci, Marina Cattaruzza, Giuseppe Ciampaglia, Marco Cimmino, Piero Crociani, Rosa Maria Delli Quadri, Francesco Fochetti, Paolo Formiconi, Mariano Gabriele, Virgilio Ilari, Balazs Juhász, Cesare La Mantia, Federico Moro, Gianluca Pastori, Simone Pelizza, László Pete, Andrea Perrone, Stefano Pisu, Tatiana Polomochnykh, Giovanni Punzo, Pier Paolo Ramoino, Marina Rossi, Giorgio Scotoni, Enrico Silverio, Maria Sirago, Donato Tamblé, Eric Robert Terzuolo, Alessandra Visinoni, Federico Zamparelli.

L'ITALIA PENSA LA RIMLAND



LA RIMLAND PENSA L'ITALIA

I due volumi indivisibili  
€ 70,00

