

LA CARITÀ VIA DELLA PACE

**La sinodalità nell'esperienza della Caritas diocesana:
ascolto, solidarietà e corresponsabilità
in tempi di crisi**

XII DOSSIER

2022



La Carità



La Carità via della Pace

**La sinodalità nell'esperienza della Caritas diocesana:
ascolto, solidarietà e corresponsabilità in tempi di crisi**

XII DOSSIER CARITAS DIOCESANA DI CAGLIARI
ISBN 978-889073060-3

Edizioni

Diocesi di Cagliari - Il Portico
Caritas diocesana

A cura di

Luigi Alfonso, Maria Chiara Cugusi, Paolo Trudu

Il volume è stato realizzato
dal Centro Studi - Osservatorio Povertà e Risorse della Caritas diocesana

Si ringraziano i responsabili dei servizi e i volontari Caritas
per il contributo nella redazione delle schede delle opere-segno
della Caritas diocesana. Si ringraziano i referenti degli organismi socio-assistenziali
e delle Associazioni di Volontariato della Consulta diocesana
per la redazione delle schede di competenza.
Si ringraziano gli autori degli approfondimenti tematici.

Progetto grafico ed impaginazione

Franco Nieddu

Stampa e Allestimento

Grafiche Ghiani - Monastir (CA)

Questo libro non è stato stampato con i soldi dei poveri:
è stato scritto ed elaborato, più semplicemente,
con il sostegno libero e volontario di quanti
ci hanno dato una mano a raccontare la nostra storia

Con il contributo di:



**Fondazione
di Sardegna**





Sommario

PREFAZIONE (Mons. Giuseppe Baturi)	pag. 7
INTRODUZIONE (Don Marco Lai)	pag. 11
CAPITOLO I	
RIFLESSIONI E CONFRONTO PER PROMUOVERE SPERANZA	pag. 15
I cambiamenti geopolitici alimentano povertà e disagio. Considerazioni alla luce del Magistero sociale della Chiesa (Andrea Marcello)	pag. 17
Ucraina, la nuova guerra al centro dell'Europa: crisi politica ed energetica, crisi sociale e umanitaria (Gianluca Borzoni)	pag. 29
Crisi economica: crescono inflazione e povertà, ricchezza sempre più nelle mani di pochi. Quali misure mettere in campo? (Franco Manca)	pag. 41
Gli effetti della pandemia sul piano sociosanitario e sul piano economico: ripartire dopo questa drammatica esperienza (Giuseppe Frau)	pag. 49
L'ambiente come paradigma dello sviluppo (Franco Nuvoli)	pag. 57
La Carta di Firenze e i Percorsi formativi mediterranei di mediazione per la pace (Carlo Pilia)	pag. 61
La Caritas Italiana nel contesto della guerra in Ucraina (Don Marco Pagnello)	pag. 69
Lo sguardo della Città sui luoghi della Povertà (Pasquale Mistretta e Giulia Desogus)	pag. 75
CAPITOLO II	
IL SINODO	pag. 85
Sulle orme del Concilio, in ascolto e partecipi delle sfide e dei cambiamenti del mondo (Franco Meloni)	pag. 87
L'esperienza del cammino sinodale nella Diocesi (Mario Girau)	pag. 103
I lavori dei Gruppi sinodali della Caritas diocesana di Cagliari (Andrea Marcello)	pag. 123





CAPITOLO III

AREA PROMOZIONE CARITAS

- La promozione Caritas tra storia e profezia
al servizio della pastorale nella Chiesa e nella società**
(Alessandro Mele) pag. 133
- La funzione dello strumento Laboratorio Caritas
nell'animazione comunitaria della Caritas**
(Alessandro Mele) pag. 147
- Il percorso di alta formazione Caritas -
Le quattro vie: la via degli Ultimi, la via del Vangelo,
la via della Creatività e la via della Pace**
(Alessandro Mele) pag. 155

CAPITOLO IV

AREA PROMOZIONE UMANA E POLITICHE SOCIALI

- Rapporto povertà ed esclusione sociale 2022:
caratteristiche fondamentali dei soggetti assistiti
dalla Caritas diocesana di Cagliari**
(Matteo Meloni e Vincenzo Certo) pag. 235
- L'attività della Caritas diocesana di Cagliari per il Gerrei,
tra azione pastorale e pedagogia dei fatti**
(Costantino Palmas, Filippo Maselli, Andrea Marcello) pag. 265
- Il protocollo d'intesa
per la valorizzazione del comparto agricolo**
(Martino Muntoni e Marco Dettori) pag. 277
- L'accoglienza della Caritas ai profughi ucraini - Progetto "Apri Ucraina"**
(Roberta Doria) pag. 281
- Rom e Sinti: strategie nazionali e regionali di inclusione sociale**
(Anna Puddu) pag. 287
- Migranti in Europa: chi ne accoglie di più?
I numeri su rotte, sbarchi e distribuzione**
(Alessandro Cao) pag. 295
- Consorzio regionale Alimentis**
(Tarcisio Nazzari) pag. 307
- Il Progetto "Energia per tutti: nodi territoriali, bisogni, opportunità"**
(Andrea Marcello) pag. 311
- Imprenditorialità sociale e microcredito** pag. 317
- I Servizi, le opere segno e i progetti della Caritas diocesana** pag. 321





CAPITOLO V

AREA EDUCARE ALLA MONDIALITÀ E ALLA PACE

Connessioni 2.0: il ponte tra la carità e i giovani
(Claudio Caboni)

pag. 403

pag. 405

**Oceano di Pace – 10° Campo estivo internazionale
di educazione alla pace e alla giustizia**
(Giovanni Battista Secci)

pag. 411

Educare i giovani all'alleanza tra umanità e creato
(Padre Oliviero Ferro)

pag. 415

**Nonviolenza e cittadinanza
Per un servizio civile davvero universale
a 50 anni dall'obiezione di coscienza**
(Michela Campus)

pag. 419

Al servizio degli ultimi nel mondo
(Suor Anna Fenu)

pag. 423

CAPITOLO VI

LA CONSULTA DIOCESANA DEGLI ORGANISMI SOCIO-ASSISTENZIALI E DELLE ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO

pag. 433

**La Consulta diocesana degli organismi socio-assistenziali
e delle associazioni di volontariato**
(con la collaborazione di Gianni Campesi)

pag. 435

CAPITOLO VII

TESTIMONIANZE.

I SANTI DELLA PORTA ACCANTO, STORIE DI CARITÀ

pag. 519

Testimonianze. I santi della porta accanto, storie di Carità
(a cura di Maria Chiara Cugusi, Giuliana Serra, Luigi Alfonso, Paolo Trudu)

pag. 521

CAPITOLO VIII

IL SOVVENIRE

pag. 553

**Il sostegno economico alla Chiesa cattolica:
l'8xMille e le offerte per i sacerdoti "Uniti nel dono"**
(Maria Chiara Cugusi)

pag. 555

Uniti nel dono

pag. 565

CAPITOLO IX

COME CAMBIA LA POVERTÀ

pag. 573

Come cambia la povertà, tra guerra e inflazione
(Giorgio Garau)

pag. 575





Ucraina, la nuova guerra al centro dell'Europa

Crisi politica ed energetica, crisi sociale e umanitaria

Gianluca Borzoni

Professore di Storia e Relazioni internazionali
Dipartimento di Scienze politiche e sociali – Università di Cagliari

Introduzione. Il ritorno della guerra e il passato che ritorna

“In questi giorni siamo stati sconvolti da qualcosa di tragico, la guerra. Più volte abbiamo pregato perché non venisse imboccata questa strada. E non smettiamo di pregare, anzi supplichiamo Dio più intensamente”: in occasione dell'Angelus del 27 febbraio 2022, Papa Francesco levava da piazza San Pietro queste sentite e politicamente opportune parole, seguite dall'invito ad una giornata di digiuno e preghiera da dedicarsi alla pace nella giornata del 2 marzo – Mercoledì delle Ceneri – nel convincimento che *“chi fa la guerra dimentica l'umanità [...], non guarda alla vita concreta delle persone, ma mette davanti a tutto interessi di parte e di potere”*¹.

La guerra era dunque tornata in Europa. Tre giorni prima del discorso del Pontefice, l'annuncio da Mosca dell'avvio di una “operazione speciale” finalizzata alla protezione del gruppo russofono residente nel Donbass ucraino aveva infatti affidato alle armi la risoluzione di un conflitto ormai di lunga durata, che accanto ai protagonisti sarebbe andato ben presto a coinvolgere molti interessati comprimari. Dalle sue prime fasi, l'avanzata russa si è dipanata lungo una direttrice principale, volta a creare le condizioni per l'aggregazione alla Federazione delle repubbliche separatiste già proclamate a Donetsk e Lugansk, affiancata da un'azione a più ampio raggio – per il tramite di bombardamenti missilistici ma altresì penetrazione via terra anche sfruttando la via bielorusa – che ha interessato il resto del paese in applicazione dell'obiettivo della “denazificazione” ucraina promessa dal

¹ Angelus, 27 febbraio 2022, <https://www.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2022/document-s/20220227-angelus.html#:~:text=Cari%20fratelli%20e%20sorelle%2C%20il,portati%20a%20ingigantire%20quelli%20altrui>.





presidente Putin². Con il trascorrere delle settimane, mentre difficoltà operative provocavano il superamento dell'ipotesi di una occupazione completa del territorio (ma apparentemente non l'opzione di una pressione militare volta anche a mettere politicamente all'angolo il presidente Zelenskyj, con l'auspicio di provocarne poi la caduta), resisteva la scelta di uno sforzo bellico prioritario nell'arco di territorio che da Odessa giunge a Kharkiv, quale premessa per la creazione di un 'cuscinetto' tra la Russia e i paesi occidentali, utile a garantire la [...] sicurezza" di Mosca³. Parallelamente agli sviluppi sul campo, si iniziò a combattere anche la battaglia politica tra chi perorava la necessità delle proprie scelte e chi, in una situazione sempre più difficilmente sostenibile sotto il profilo emotivo, sanitario, sociale, rivolgeva appelli ad appoggiare la resistenza non solo con le parole, ma attraverso rifornimenti di generi di conforto e forniture militari; notoriamente, la risposta principale è venuta da parte degli Stati Uniti, già erogatori negli otto anni passati di approvvigionamenti costanti al governo di Kyiv, per importi che solo nell'ultimo anno e mezzo sfiorano i 20 miliardi di dollari⁴.

Per gli europei occidentali, è stato come risvegliarsi dal torpore e, dalle più alte istituzioni dell'Unione all'opinione pubblica, la vicenda ucraina riempie le giornate di dichiarazioni ufficiali, copertura giornalistica, dibattiti pubblici di analisti più o meno formati⁵. A bene vedere, tuttavia, più volte nel corso degli ultimi anni, situazioni di crisi anche di natura militare hanno accompagnato la vita della Comunità internazionale e più volte il risveglio è stato traumatico. Lo stesso biennio 1989-1991, che ha visto succedersi transizioni democratiche in Europa, America latina e Asia e che nelle parole d'inizio mandato dell'allora Segretario Generale dell'Onu Boutros-Ghali avrebbe dovuto aprire le porte al riconoscimento del fatto che un condiviso "rispetto per i principi democratici a tutti

2 *Address by the President of the Russian Federation*, 24 February 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

3 Istituto di Studi Politici Internazionali (ISPI), <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/speciale-russia-ucraina-11-mappe-capire-il-conflitto-33483>.

4 Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, *U.S. Security Cooperation with Ukraine – Fact Sheet*, 10 November 2022, in <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/>.

5 Immediatamente dopo l'attacco, il Consiglio Europeo esprime "in the strongest possible terms" la propria condanna per l'aggressione russa, "grossly violating international law and undermining European and global security and stability" (European Council, *Joint statement by the members of the European Council*, 24 February 2022, (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/joint-statement-by-the-members-of-the-european-council-24-02-2022/>)).





i livelli dell'esistenza sociale [sia] cruciale⁶, ben presto lasciò spazio a un ritorno alle contrapposizioni armate. E ciò anche nel vecchio continente europeo, dove le istanze di libertà e indipendenza che si esprimevano nelle rivendicazioni delle nazionalità sono degenerare nel nazionalismo esasperato, come chiaramente – e tragicamente – illustrato dalla vicenda jugoslava.

Oltre la mera rievocazione, tuttavia, è importante sottolineare che svariate tra le situazioni di crisi odierna, trovano la loro origine proprio nella mancata stabilizzazione politica e sociale conseguente al trapasso citato. Gli annosi problemi dello spazio un tempo sovietico ne sono stati tra gli esempi più evidenti e, tra essi, proprio la realtà ucraina è emersa come ulteriormente peculiare, dal momento che l'indipendenza giungeva al termine di un percorso di lunga durata – plurisecolare – vissuto nella dicotomia tra volontà di affrancamento nazionale e spinte centrifughe, dall'interno del paese o alimentate dall'estero. E non sono mancati in questi mesi i riferimenti alla prima unificazione slava attorno alla *Rus'* di Kyiv della fine del IX secolo e le successive cesure che hanno condotto ad una caratterizzazione sostanzialmente tripartita del paese, con la regione occidentale espressione di un retaggio assai composito, in cui forti risuonano gli echi delle presenze polacca, romena, austriaca, ungherese e dove risulta silenziosa la voce russa, viceversa dirompente nelle aree sud-orientali e presente in maniera minoritaria nei territori centrali, laddove peraltro tra la popolazione russofona non manca uno stratificato senso di appartenenza alla nazione ucraina⁷.

Nell'estate del 1991, in una fase particolarmente convulsa del trapasso sovietico, la repubblica di Ucraina facente parte dell'Urss aveva proceduto a dichiarare la propria indipendenza, manifestando ben presto la volontà di intraprendere un percorso politico che, pur nel mantenimento di rapporti collaborativi con Mosca e gli altri stati successori entrati nella Csi [Comunità di Stati Indipendenti], preservasse senza esitazioni la propria sovranità, al contempo sviluppando forme di dialogo rafforzato con l'Europa e l'Occidente. Non esente da adattamenti tattici, la politica estera “multivettoriale” caratterizzò dunque gli anni '90 dell'Ucraina indipendente, emblema di un paese alla frontiera tra est e ovest, attraversato da pulsioni

6 Boutros Boutros-Ghali, *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, in <https://digitallibrary.un.org/record/145749>, pag. 10.

7 Ammon Cheskin and Angela Kachuyevski, *The Russian-Speaking Populations in the Post-Soviet Space: Language, Politics and Identity*, “Europe-Asia Studies”, 71-1 (2019), pagg. 1-23.





dall'orientamento politico opposto in merito al posizionamento internazionale da preferirsi. Con Mosca – riferimento esterno per i filo-russi, consapevole e partecipe – che manifestava al contempo irrequietezza nei confronti delle suggestioni di ingresso di Kyiv nell'Unione Europea e nell'Alleanza Atlantica e per gli svariati dissidi che ne inasprivano il rapporto bilaterale. Tra di essi, le difficili vertenze sulla base navale di Sebastopoli, che condusse ad una vera 'guerra delle leggi' – terminata solo a metà decennio con un accordo per la spartizione della flotta del Mar Nero⁸ – e sui pagamenti da parte ucraina del gas proveniente dalla Russia. Nuove tappe si sarebbero in seguito aggiunte a questo tortuoso percorso.

Un'altra questione, sovente accostata alle precedenti, era tuttavia apparsa al tempo prioritaria. Si tratta della liquidazione dell'arsenale nucleare ucraino già appartenente all'Unione Sovietica, che sulla base degli accordi negoziati con gli Stati Uniti avrebbe subito una riduzione sostanziosa e verificabile, analogamente a quello americano. Kazakhstan, Bielorussia e Ucraina, che ancora a fine 1991 controllava diverse migliaia di testate atomiche tra armi strategiche e tattiche (terzo arsenale nucleare al mondo) ne accettarono lo smantellamento o il loro trasferimento in Russia per l'eliminazione. Si tratta di una scelta che in termini di deterrenza è stata pagata nella crisi odierna, ma che aveva provocato una riflessione anche sul momento e alla quale si giunse solo allorché, con il Memorandum sottoscritto a Budapest nel dicembre 1994, l'accettazione dell'impegno sarebbe stata accompagnata dalla garanzia dell'indipendenza ucraina da parte di Stati Uniti, Regno Unito e Russia⁹. Per il momento il dialogo con Mosca – fatto di fasi alterne non prive di tensioni ma anche di testimonianze di sintonia, come formalizzato nel trattato di amicizia bilaterale del 1997 – si manteneva perché ancora reggeva l'equilibrio globale e segnatamente il rapporto tra russi e statunitensi.

8 **Victor Zaborzky**, *Crimea and the Black Sea Fleet in Russian-Ukrainian Relations*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 11 September 1995, in <https://www.belfercenter.org/publication/crimea-and-black-sea-fleet-russian-ukrainian-relations>.

9 Ukraine, Russian Federation, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America, *Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Budapest, 5 December 1994, in <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf>.





Ucraina e Russia negli anni Duemila: rivolte, gas, secessioni

Gli anni Duemila si apriranno con il drammatico prorompere del terrorismo su scala internazionale. Fenomeno nuovo ad antichissimo, sotto il profilo politico si aprì un complesso dibattito circa i modi per fronteggiare una sfida non convenzionale proveniente da vere e proprie ‘internazionali del terrore’ con filiali di morte in tutti i continenti a perseguire obiettivi di proselitismo rinforzati da richiami etici o religiosi. Di fronte a queste minacce senza confini, che richiedevano scelte auspicabilmente coordinate da parte dei governi, ripetuti esempi di comunanza di sentimenti e volontà di risposta coordinata si manifestarono anche tra chi aveva sperimentato dissidi e incomprensioni. Così, a poche ore dal clamoroso crollo delle Torri Gemelle di New York, tra i primi capi di Stato ad esprimere le proprie condoglianze al popolo statunitense vi era stato il giovane neo-presidente della Federazione russa, Vladimir Putin, che aveva concluso il proprio messaggio con un sentito: “*We are with you, we fully share your pain, and support you*”¹⁰. E, sul piano multilaterale, quando prese avvio l’operazione mediterranea *Active Endeavour*, accanto ai paesi Nato parteciparono una serie di partner esterni, tra i quali – a partire dalla metà del decennio – anche Russia e Ucraina¹¹.

A Kyiv la nuova fase ora apertasi corrispose ad una alterazione della linea multivettoriale, nel convincimento che una più decisa svolta verso Occidente meglio corrispondesse agli interessi nazionali, specie in tema di sicurezza. Da qui la sottoscrizione del *Nato-Ukraine Action Plan* nel novembre 2002 e il deterioramento netto delle relazioni con Mosca, che non mancava di sottolineare la preoccupazione (e con essa l’irritazione) per il processo di progressivo accerchiamento della Russia cui l’Alleanza Atlantica stava dando vita dopo gli ingressi di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca formalizzatisi nel marzo 1999 – mentre era in svolgimento la crisi kosovara – e alla vigilia del traumatico quinto allargamento a sette paesi, con il quale due anni più tardi si sarebbe chiuso l’arco territoriale ai confini occidentali russi, dall’Estonia alla Bulgaria.

Il momento di svolta giunse proprio nel 2004, quando la “rivoluzione arancione”, giocata sui temi della collocazione politica e strategica del paese si concluse con la vittoria del candidato più filo-occidentale alle elezioni presidenziali, Viktor

10 *President Vladimir Putin made a statement on terrorist attacks in the United States*, September 11, 2001, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/40081>.

11 *Operation Active Endeavour (2001-2016)*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_7932.htm.





Yuščenko, inaugurando una fase caratterizzata da una marcata flessibilità in politica estera – anche rispetto a Washington – ma certo soprattutto segnata dalla volontà di impegnarsi alla ricerca di una piena *membership* europea, in una fase in cui dalla Georgia al Kirghizistan, ma anche all’Azerbaijan e alla Bielorussia, lo spazio ex-sovietico dei primi anni Duemila pareva sfuggire all’abbraccio russo. E sotto questo punto di vista, il successivo avvio del *Membership Action Plan* Nato per Kyiv pareva configurare il momento di non ritorno nel progressivo sfaldamento del rapporto tra le vecchie ‘sorelle slave’. Nell’estate del 2008 giunse poi la rottura tra Cremlino e la presidenza georgiana di Mikheil Saakashvili, in relazione alla situazione dell’Ossezia meridionale, dove i separatisti filo-russi agosto avevano dato vita ad una recrudescenza del conflitto con le autorità di Tbilisi, che da parte sua aveva risposto con l’invio delle proprie forze armate. Al fine di difendere “la vita e la dignità dei cittadini russi” nella regione, il nuovo presidente russo Dmitrij Medvedev ordinò un attacco su più fronti – terrestri, aerei e marittimi – e con l’ausilio di strumenti di guerra cibernetica e propaganda¹². Il successo ottenuto in meno di una settimana, cui seguì la formalizzazione delle secessioni osseta ed abcaza non si può negare manifesti forti elementi di somiglianza con i fatti occorsi nello scorso febbraio, così da fare parlare di un utile “precedente” rispetto alla strategia che Mosca avrebbe utilizzato in Ucraina. Tanto più che, al tempo, la reazione internazionale era risultata assai timida ed inefficace¹³. E dunque ripetibile era stata considerata la manovra.

Tuttavia, per il momento il vento soffiava ancora in direzione differente ed anzi la Russia riceveva alcune significative rassicurazioni rispetto alla situazione ucraina: l’Alleanza Atlantica aveva infatti scelto di respingere l’ipotesi di accessione di Kyiv in tempi brevi, mentre sul piano interno la vittoria alle presidenziali del 2010 di Viktor Yanukovyč, leader del filo-russo partito delle Regioni – già prima compagine politica del paese alle parlamentari del 2007 – rilanciava la linea dell’intesa con Mosca. E, in effetti, rilevanti accordi furono da qui in avanti sottoscritti, su problemi di interesse primario. In particolare, si superarono le enormi divergenze che avevano afflitto la questione dell’afflusso del gas russo lungo il

12 Ronald J. Deibert, Rafal Rohozinski and Masashi Crete-Nishihata, *Cyclones in cyberspace: Information shaping and denial in the 2008 Russia–Georgia war*, in “Security Dialogue”, vol. 43, n°1 (February 2012), pagg. 3-10.

13 Peter Dickinson, *The 2008 Russo-Georgian War: Putin’s Green light*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/the-2008-russo-georgian-war-putins-green-light/>.



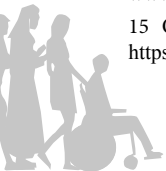


periodo della presidenza Yuščenko, quando gli approvvigionamenti subirono svariate interruzioni da parte di Gazprom, a causa delle controversie sul prezzo dovuto ed i diritti di transito, con effetti diretti anche in capo alle forniture europee, per l'80% passanti attraverso l'Ucraina¹⁴. Ne erano scaturite ripetute 'crisi del gas', con punti di tensione estrema nel 2006, 2008, 2009. Nella primavera del 2010, invece, dopo svariate rinegoziazioni che coinvolsero i più alti livelli istituzionali e soprattutto dopo la tornata elettorale citata, la scelta russa di un abbassamento assai sostanzioso del prezzo di vendita aprì la strada alla soluzione della crisi. La moneta di scambio utilizzata dal governo ucraino – e fortemente gradita a Mosca – suscitò tuttavia a Kyiv una forte riprovazione, trattandosi dell'estensione venticinquennale dell'utilizzo della base di Sebastopoli per la flotta russa¹⁵.

Altra questione che subì un'evoluzione rilevante quale conseguenza del cambio di orientamento governativo fu quella linguistica. Già da capo del partito di maggioranza relativa, Yanukovyč aveva riportato l'attenzione sulla realtà di un paese dalla notevole ricchezza di lingue e dialetti, tutelati anche a livello europeo. Sotto la sua presidenza, poi, nell'estate 2012 venne approvata una nuova legislazione "sui principi della politica linguistica statale", con la quale si attribuiva agli idiomi parlati dal 10% o più delle popolazioni locali lo status di lingua regionale; ciò che specificamente garantiva l'utilizzo ufficiale del russo in tredici regioni, ancora una volta nell'area da Odessa a Dnipro a Kharkiv. Come in precedenza, anche la promulgazione della legge Kolesnyčenko-Kyvalov provocò violenti dibattiti e anche in sede parlamentare si giunse allo scontro fisico; non sarà dunque un caso se a fine febbraio 2014, un successivo voto da parte della Verkhovna Rada di abolizione della stessa norma verrà definito da Putin come atto ostile nei confronti della Russia, alla vigilia della secessione della Crimea. Per il resto, la presidenza Yanukovyč tentò altresì di mantenere alcuni elementi della politica "multivettoriale" precedente, specie con riferimento all'interesse per la cooperazione con l'Unione Europea, manifestando disponibilità al rilancio del

14 Council of Foreign Relations, *Ukraine's Struggle for Independence in Russia's Shadow*, <https://www.cfr.org/timeline/ukraines-struggle-independence-russias-shadows>.

15 Clifford J. Levy, *Ukraine Woos Russia With Lease Deal*, "The New York Times", April 21, 2010, <https://www.nytimes.com/2010/04/22/world/europe/22ukraine.html>.





negoziato per l'accordo di associazione¹⁶. Ma gli spazi di manovra risultavano ora assai angusti, come apparve chiaro nel momento in cui all'irritazione russa nei confronti di queste diversioni europeiste – accompagnate da non velate minacce di inasprimento delle tariffe sulle merci ucraine in ingresso nella Federazione – si aggiunsero gli inviti di Bruxelles a giungere infine ad un perfezionamento dell'accordo¹⁷. Dinanzi alla strettoia, Yanukovyč non esitò a chiudere la strada europea ed accettare un alternativo accordo con Mosca, comprensivo di aiuti finanziari ed ancora un fortissimo sconto sul prezzo del gas¹⁸.

Nel paese, tuttavia, questi sviluppi portarono al parossismo lo scontro politico fino a che, nove anni dopo la rivoluzione arancione, per le strade di Kyiv si tornò a manifestare e piazza dell'Indipendenza divenne *Euro-Maidan*. A lungo durò la mobilitazione di un movimento enorme e dalle molte anime e il livello della violenza crebbe. A livello politico, tra la metà di gennaio e la fine di febbraio 2014 si passò dall'imposizione di leggi di draconiana restrizione degli spazi di libertà al tentativo di rinvenire una via d'uscita attraverso il negoziato con le opposizioni¹⁹, mentre nelle regioni orientali l'opposto movimento *Anti-Maidan* manifestava il proprio sostegno per le posizioni filo-russe. Il 21 febbraio, un accordo compromissorio venne sottoscritto alla presenza di inviati UE, ma la protesta – nelle sue fazioni più intransigenti – si impose e Yanukovyč lasciò il paese. Nell'ambito di una ulteriore fase di scontri, da qui in avanti l'Ucraina sperimentò una duplice linea di sviluppo dei fatti: da un lato nella capitale un nuovo governo dispose una tornata di elezioni presidenziali per la successiva fine di maggio e prese a liquidare alcuni degli organismi più compromessi e dei provvedimenti più controversi del precedente regime, come lo smantellamento delle forze speciali

16 European Commission, *European Union and Ukrainian Negotiators initial Association Agreement, including Deep and Comprehensive Free Trade Area*, 30 March 2012, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_238.

17 BBC News, *Ukraine protests after Yanukovich EU deal rejection*, 30 November 2013, in <https://www.bbc.com/news/world-europe-25162563>.

18 Oksana Grytsenko, Ian Traynor, *Ukraine U-turn on Europe pact was agreed with Vladimir Putin*, in "The Guardian", 26 November 2013, in <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/26/ukraine-u-turn-eu-pact-putin>; Elizabeth Piper, *Special Report: Why Ukraine spurned the EU and embraced Russia*, 19 December, 2013, in "Reuters", <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-russia-deal-special-report-idUSBRE9B10DZ20131219>.

19 International Advisory Panel, *Report of the International Advisory Panel on its review of the Maidan Investigations*, 31 March 2015, rm.coe.int/16802f038b.





“Berkut” e la liberazione di Yulyja Tymoschenko; dall’altro, a partire dalla Crimea si attivò il processo secessionista nei territori sud-orientali. Qui, negli ultimi giorni di febbraio le forze filo-russe a Sebastopoli e Sinferopoli presero il controllo delle principali sedi istituzionali, premessa al referendum che a metà marzo proclamò l’indipendenza e al voto parlamentare che subito dopo richiese l’adesione crimeana alla Federazione Russa; di lì a poco, negli *oblast* di Donetsk e Lugansk sviluppi simili condussero alla auto-proclamazione di due repubbliche popolari, che a loro volta proclamarono l’indipendenza da Kyiv²⁰. L’integrità territoriale dell’Ucraina, richiamata nel *memorandum* di Budapest, era stata violata. A poco valsero i tentativi della comunità internazionale. Fallimentari nel ripristino dell’ordine, le pressioni esterne se non altro stimolarono il rilancio di una interlocuzione diretta tra il neopresidente ucraino Petro Porošenko – subito artefice dell’accordo di associazione con l’Unione Europea²¹– e Vladimir Putin: ne conseguì un’ipotesi di percorso di pace, incentrato sul raggiungimento di un cessate il fuoco preliminare, con fuoriuscita dei combattenti stranieri e la prospettiva di un percorso autonomo per le regioni secessioniste, una volta ristabilita la sovranità ucraina²².

Fin dal settembre del 2014, si era infatti individuato un comune denominatore tra le posizioni delle parti nell’esigenza di raggiungimento di un cessate il fuoco, la demilitarizzazione delle aree di conflitto, l’avvio di forme avanzate di autonomia degli *oblast* orientali nel quadro dell’unità nazionale dell’Ucraina²³. L’impianto-base di “Minsk I” sopravvisse alla recrudescenza delle violenze che di lì a poco si sarebbe manifestata, che ebbe conseguenze dirette in termini di intensificazione da parte di Kyiv dell’opera di sensibilizzazione delle autorità della Nato e di velocizzazione da parte di Mosca delle elezioni nel Donbass; tanto che nel febbraio 2015 furono i due presidenti Porošenko e Putin a sottoscrivere di persona il protocollo “Minsk II”, che rilanciava ai più alti livelli le possibilità di un’inversione di rotta. Si è

20 *Ibidem*.

21 *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX-%3A22014A0529%2801%29>.

22 German Federal Foreign Office, *Foreign Minister Steinmeier: Poroshenko's peace plan offers chance to defuse the situation*, 21.06.2014, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/140621-poroschenkos-friedensplan/263118>.

23 *Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, signed in Minsk*, 5 September 2014, <https://www.osce.org/home/123257>.





trattato anche dell'ultima formalizzazione di un'ipotesi di compromesso fondato sul contemporaneo riconoscimento della sovranità ucraina e della specialità delle regioni con forte presenza russofona. Da allora e fino al momento in cui si scrive, saltuari riferimenti a soluzioni dai contorni differenti – ripristino totale dello status quo, distacco della sola Crimea o delle aree di Donetsk e Lugansk insieme alla penisola, annessione delle terre già della *Novorussia* a Mosca, “denazificazione” completa del paese – hanno solo accompagnato il rumore delle armi, con le quali si tenta di ri-definire il corso della Storia.

Conclusione. Lo stallo diplomatico e una società in ginocchio

Intanto, all'interno del Paese la situazione, da subito grave, diventò drammatica, con quasi 18 milioni di individui in stato di necessità, più di 6 milioni di *internally displaced*, rifugiati presso altri paesi europei per un numero che si avvicina ogni giorno di più agli 8 milioni di persone²⁴.

Rispetto alla questione dei migranti ucraini una considerazione pare imporsi: nel dibattere di movimenti di popolazione, tradizionalmente l'accento securitario mette in risalto il pericolo derivante da un numero incontrollato di migranti in arrivo, spesso assimilati a potenziale manovalanza per attività criminali; si tratta di una lettura smentita dai dati, mentre sono viceversa i conflitti subiti a generare o ampliare i flussi migratori verso aree ritenute più sicure, che a loro volta si vanno a sommare ai movimenti originati da povertà o più generali motivazioni economiche. In questo senso i flussi lungo le rotte mediterranee e balcaniche hanno costituito un esempio piuttosto illuminante. Nel caso delle migrazioni dall'Ucraina dall'indomani (e talvolta dalla vigilia) dell'inizio delle ostilità, l'onda emotiva dell'aggressione subita da un popolo ritenuto in Europa occidentale come ‘vicino’ – accresciuta da una copertura mediatica con pochi precedenti – ha finora alimentato un apprezzabile sentimento di accoglienza diffusa; ciò che tra l'altro molto rivela in merito alle possibilità di gestione di flussi fondate su una volontà politica condivisa tra i partner continentali. Basti tenere a mente il fatto che, nel corso di quello che è stato definito l'*annus horribilis* delle migrazioni mediterranee – il 2015 – arrivarono in Europa 1,3 milioni di persone, un paio di centinaia di

²⁴ Per i dati ONU in aggiornamento *Ukraine – Situation Report*, <https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/>.





migliaia in meno di quelle giunte nelle prime due settimane del conflitto²⁵. Per scelta o necessità, le destinazioni principali individuate risultano Polonia (unica ad accogliere intorno al milione e mezzo di ucraini), Germania e Repubblica Ceca. Ma anche l'Italia, che ha dato accoglienza a poco meno di 60mila ucraini nel primo mese di guerra – con numeri pressoché raddoppiati entro la fine di aprile 2022²⁶ – ed oggi giunta ad ospitare poco più di 160mila persone²⁷. A questa stessa fase appartiene sia l'avvio di un meccanismo di protezione temporanea per gli sfollati – decisione dalla portata storica per l'Unione – sia un primo stanziamento di fondi per fronteggiare l'emergenza. Rispetto alla prima questione, si è prevista la concessione di permesso di soggiorno, accesso al mercato del lavoro, alloggio, assistenza medica e accesso all'istruzione per i minori²⁸; riguardo alla seconda, a fronte di stime che ben presto iniziarono ad essere elaborate da istituzioni e centri di analisi, attestatesi molto approssimativamente intorno ai 40 miliardi per l'anno solare 2022, la Commissione Europea ad inizio aprile ne cominciò a mobilitare circa 17, tratti sia da strumenti finanziari in essere, sia dall'iniziativa React-EU, prima di aggiungere – ad inizio dell'estate – un ulteriore pacchetto, dalle modalità di impiego più agili²⁹. E' stata inoltre definita un'assistenza da operarsi in ambito commerciale, attraverso una temporanea liberalizzazione degli scambi – ma anche con la concessione agli Stati membri di sospensione dei dazi in ingresso sull'importazione di prodotti alimentari, beni di prima necessità e dispositivi salvavita destinati alla popolazione ucraina – sia in ambito di macro-finanza, con la concessione da parte del Consiglio, a fine maggio, di prestiti a lungo termine agevolati per 9 miliardi di euro, di cui sono state erogate le prime tranches. Ulteriori

²⁵ *Il più grave flusso migratorio in Europa dal Secondo dopoguerra*, <https://www.ilpost.it/2022/03/07/profughi-ucraina/>.

²⁶ *I rifugiati ucraini in Italia: dove sono e quanto conta la comunità ucraina preesistente*, <https://www.eurac.edu/en/blogs/mobile-people-and-diverse-societies/i-rifugiati-ucraini-in-italia>.

²⁷ I dati UNHCR citati risultano aggiornati al 15 novembre 2022; <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

²⁸ *Rifugiati ucraini nell'UE*, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukraine-refugees-eu/>.

²⁹ Paolo Riva, *Ucraina: l'accoglienza in Europa a 5 mesi dallo scoppio della guerra*, <https://openmigration.org/analisi/ucraina-laccoglienza-in-europa-a-5-mesi-dallo-scoppio-della-guerra/>; *Ukraine: €17 billion of EU funds to help refugees*, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/04/ukraine-council-unlocks-17-billion-of-eu-funds-to-help-refugees/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Ukraine%3A%20%25u20ac17%20billion%20of%20EU%20funds%20to%20help%20refugees.





aiuti per alcuni miliardi provengono altresì dallo Strumento europeo per la pace, con l'obiettivo di finanziare l'invio di attrezzature e forniture di tipo militare³⁰. Ma, oltre l'emergenza, sono evidentemente le prospettive di risoluzione della crisi a rappresentare l'incognita maggiore. Dalla primavera, ripetuti momenti di *escalation* politico-militare – anche di natura nucleare – sono stati intervallati da occasioni di allentamento della tensione, come in occasione dell'intesa sul passaggio sicuro delle forniture di grano ucraino attraverso il Mar Nero, raggiunta con la mediazione della Turchia e gli auspici dell'Organizzazione delle Nazioni Unite a fine luglio, che ne ha consentito l'esportazione per più di 8 milioni di tonnellate e che è stato di seguito prorogato di quattro mesi, con beneficio per gli approvvigionamenti dei paesi più poveri (ma specialmente per gli europei, destinatari di più del 60% del prodotto, nel periodo di prima applicazione)³¹. Ma quanto al raggiungimento di una sistemazione politica e territoriale stabile, la realtà appare assai più complessa, considerata l'irrimovibilità delle posizioni rispetto allo *status* delle regioni acquisite da parte russa o ancora oggetto di contesa. Le stesse attestazioni di volontà negoziale provenienti dalle parti si sono finora ripetute in maniera poco chiara riguardo ai contenuti, in maniera direttamente dipendente dall'evoluzione della situazione sul terreno. Lo strumento militare appare ancora decisivo, come nel passato. Con l'abituale chiarezza di vedute, così sosteneva in proposito nel 2014 Angela Merkel:

[T]he clock cannot be turned back. Conflicts of interest at the heart of the Europe of the 21st century can only be successfully resolved if we do not resort to the solutions of the 19th and 20th centuries. They can be resolved only if we apply the principles and instruments of our age, the 21st century. [...] This presents so many more opportunities than threats for all of us in Europe and the world, including Russia³². Rimane da sperare che queste opportunità possano essere presto individuate.

30 *Solidarietà dell'UE con l'Ucraina*, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#economic>.

31 *Ucraina: l'accordo del grano, fiore all'occhiello di Erdogan*, <https://www.rainews.it/articoli/2022/10/ucraina-laccordo-del-grano-fiore-occhiello-di-erdogan-0ac4ac63-3ca8-4636-85bd-88f79db8f924.htm-l#:~:text=1%2022%20luglio%20il%20presidente,ucraini%20a%20causa%20della%20guerra;Ucraina,accordo%20sul%20grano%20prorogato%20per%20altri%20quattro%20mesi>.

32 *Policy statement by Federal Chancellor Angela Merkel on the situation in Ukraine, 13 March 2014 in German Bundestag*, <https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/policy-statement-by-federal-chancellor-angela-merkel-on-the-situation-in-ukraine-443796>.

