

POLIARCHIE / POLYARCHIES

VOLUME 6

N. 2 2023



EUT

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

POLIARCHIE / POLYARCHIES

volume 6

n. 2/2023

Articoli/Articles

Diego Abenante, Ridefinizione del rapporto civili-militari in Pakistan nell'epoca del COVID. La caduta di Imran Khan e l'ascesa dell'esercito

Manuela De Colle e Paolo Feltrin, Il welfare aziendale e multi-employer come politica pubblica. Alcune evidenze ai fini di una valutazione di impatto

Stefania Panebianco, L'Unione Europea e il vicinato meridionale tra vecchie e nuove sfide alla sicurezza comune: come cambiano gli scenari della cooperazione

FORUM – La guerra russo-ucraina: retorica politica, crisi umanitaria e possibili soluzioni

Flavio Chiapponi, Guerra e comunicazione politica: un'analisi lasswelliana della retorica di Volodymyr Zelensky

Giacomo Cuscutà, Humanitarian Corridors. A comparative analysis of their use and misuse in Syria and Ukraine

Fabio Fossati, Before and after crises in Ukraine. The conflict and some proposals for resolution



POLIARCHIE / POLYARCHIES

VOLUME / **6**

N. **2** / 2023

POLIARCHIE / POLYARCHIES

DIRETTORE
Giuseppe Ieraci

COMITATO EDITORIALE
Diego Abenante, Daniele Andreozzi, Serena Baldin, Federico Battera, Giacomo Biasutti,
Gabriele Blasutig, Domenico De Stefano, Tullio Gregori,
Pietro Neglie, Elizabeth Swain, Moreno Zago, Jacopo Zotti

REDAZIONE
Giovanni Carrosio, Fabio Corigliano, Elisabetta De Giorgi, Lorenzo De Vidovich,
Federico Donelli, Patrick Karlsen, Mattia Zulianello

SEGRETARIA DI REDAZIONE
Valeria Caputo

COMITATO SCIENTIFICO
Francesco Battegazzorre (Università di Pavia), Matthijs Bogaards (Jacobs University Bremen),
Anna Bosco (Università di Firenze), Giampiero Cama (Università di Genova), Bernardo Cardinale
(Università di Teramo), Ian Carter (Università di Pavia), Marco Clementi (Università di Pavia),
Alessandro Colombo (Università di Milano), Giovanni Delli Zotti (già Università di Trieste), Paolo
Feltrin (già Università di Trieste), Danica Fink-Hafner (University of Ljubljana), Daniela Frigo
(già Università di Trieste), Damian Lajh (University of Ljubljana), Luca Lanzalaco (Università di
Macerata), Liborio Mattina (già Università di Trieste), Leonardo Morlino (Luiss Guido Carli Roma),
Damiano Palano (Università Cattolica Milano), Stefania Panebianco (Università di Catania),
Lucio Pegoraro (Università di Bologna), Franca Roncarolo (Università di Torino), Guido Samarani
(Università Ca' Foscari Venezia), Mauro Tebaldi (Università di Sassari), Sara Tonolo (Università
di Padova) Michelguglielmo Torri (Università di Torino), Luca Verzichelli (Università di Siena)

Poliarchie/Polyarchies è su **facebook** (*Poliarchie/Polyarchies*) e su **Twitter** (@*poliarchie*)



UPI
UNIVERSITY
PRESS ITALIANE

Opera sottoposta a peer review secondo
il protocollo UPI – University Press Italiane



Poliarchie/Polyarchies è Rivista Scientifica ANVUR, ai fini dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, per le Aree 11, 12 e 14.

ISSN 2611-2914 (online)

ISSN 2611-4216 (print)

Questo volume è integralmente disponibile online
a libero accesso nell'archivio digitale OpenstarTs, al link:
<https://www.openstarts.units.it/handle/10077/20566>

EUT Edizioni Università di Trieste, 2023

via Weiss 21, 34128 Trieste
<https://eut.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>



Indice

- 182 Ridefinizione del rapporto civili-militari in Pakistan nell'epoca del COVID.
La caduta di Imran Khan e l'ascesa dell'esercito
Diego Abenante
- 194 Il welfare aziendale e multi-employer come politica pubblica.
Alcune evidenze ai fini di una valutazione di impatto
Manuela De Colle e Paolo Feltrin
- 230 L'Unione Europea e il vicinato meridionale tra vecchie e nuove sfide
alla sicurezza comune: come cambiano gli scenari della cooperazione
Stefania Panebianco
- 252 FORUM - *La guerra russo-ucraina: retorica politica, crisi umanitaria e possibili soluzioni*
- 254 Guerra e comunicazione politica: un'analisi lasswelliana della retorica
di Volodymyr Zelensky
Flavio Chiapponi
- 282 Humanitarian Corridors. A comparative analysis of their use and misuse
in Syria and Ukraine
Giacomo Cuscunà
- 316 Before and after crises in Ukraine. The conflict and some proposals
for resolution
Fabio Fossati

***Redefining the civil-military
relationship in Pakistan in the COVID era.
The fall of Imran Khan and the rise of the army***

**Ridefinizione del rapporto civili-militari
in Pakistan nell'epoca del COVID.
La caduta di Imran Khan e l'ascesa dell'esercito**

Diego Abenante

Abstract

The application of measures to contain the COVID-19 pandemic represented a significant development for Pakistani politics. Based on a pre-existing tension between the army and the government, in particular on foreign policy, the disagreements on anti-COVID measures and the government's apparent uncertainty regarding the economic crisis and the Islamic opposition, led to the breakdown of the collaboration. Overall, the crisis reaffirmed the power of the military vis-à-vis the political class. Furthermore, the controversy highlighted the influence of Islamic organizations, which proposed an alternative political agenda to both the military and secular parties.

L'applicazione delle misure di contenimento della pandemia da COVID-19 ha rappresentato uno sviluppo rilevante per la politica pachistana. Sulla base di una preesistente tensione tra esercito e governo, in particolare sulla politica estera, le divergenze sulle misure anti-COVID e l'apparente incertezza del governo rispetto alla crisi economica e dinanzi all'opposizione islamica, hanno portato alla rottura della collaborazione. Nel complesso la crisi ha riaffermato il potere dei militari vis-à-vis la classe politica. Inoltre, la controversia ha ribadito l'influenza delle organizzazioni islamiche, che hanno proposto una agenda politica alternativa rispetto sia ai militari che ai partiti laici.

Keywords

Pakistan, South Asia, Civil-military relationship, COVID-19, Democracy, Islam
Pakistan, Asia meridionale, relazioni civili-militari, COVID-19, democrazia, Islam

Introduzione

L'applicazione delle misure di contenimento della pandemia da COVID-19 nel 2020 ha rappresentato uno snodo rilevante per la politica pachistana e, in particolare, per gli equilibri tra potere politico e istituzione militare. Nonostante vi sia un generale consenso che le forze armate abbiano sostenuto l'ascesa politica del *Pakistan Tehreek-e-Insaf* (Movimento pachistano per la giustizia, PTI) del primo ministro Imran Khan, il rapporto tra il governo di coalizione – formato nell'agosto del 2018 – e i militari si è progressivamente logorato, ponendo le premesse per il voto di sfiducia parlamentare che ha causato le dimissioni del primo ministro. La relazione tra militari e governo si è spezzata a causa di una pluralità di fattori. Un ruolo rilevante nella genesi della crisi è costituito dall'ambiguità delle posizioni pubbliche del primo ministro relativamente al rischio pandemico, e dalla resistenza del governo all'imposizione di un lockdown nazionale, motivata formalmente da ragioni economiche. Altrettanto rilevante è stata l'apparente debolezza dell'esecutivo dinanzi alle manifestazioni di opposizione alle misure anti-pandemia provenienti da una parte delle autorità religiose e dell'associazionismo islamico. Alla compromissione delle relazioni tra primo ministro e militari hanno contribuito anche le divergenze in politica estera, specialmente riguardo alla gestione dei programmi di investimento cinesi in Pakistan – il *China-Pakistan Economic Corridor* (CPEC), a sua volta parte della più ampia *Belt and Road Initiative*, e le relazioni con il regime dei Talebani afgani.

Al di là della specificità dei rapporti civili-militari, il caso della gestione della pandemia in Pakistan appare rilevante in quanto ha posto in evidenza i due snodi fondamentali della persistente instabilità politica pachistana: ovvero la tensione tra istituzioni statali e Islam, e il difficile equilibrio tra governo centrale e autorità provinciali. In ciò, l'evoluzione politica pachistana manifesta un tratto di continuità: nell'evoluzione storica dello Stato, le due questioni – nazionalismo laico/Islam e relazione centro/province – sono state le principali arene di competizione entro le quali l'esercito e la classe politica hanno lottato per il primato sin dalla formazione dello Stato.

L'asse PTI-militari e le elezioni del 2018

L'alleanza tra esercito e PTI è parte di una tendenza di lungo periodo. L'influenza dei militari in Pakistan è emersa durante il primo decennio di indipendenza, inizialmente come parte di un'alleanza tra burocrazia, politici e militari, per poi trasformarsi in un controllo esclusivo da parte dell'esercito sulle istituzioni. Il primo colpo di stato del 1958 è stato seguito da una successione di regimi militari che hanno governato

il paese per circa metà dei suoi 76 anni di vita. I periodi di governo militare diretto si sono alternati a fasi nelle quali il potere era formalmente retto da governi legittimati dalle elezioni, benché l'esercito abbia esercitato un ruolo di supervisione. L'azione dei militari è stata altresì caratterizzata da notevole capacità di adattamento. Dal 1958 l'esercito ha sperimentato una varietà di modelli di rapporto civile-militare, dal regime militare puro al regime ibrido. Talvolta ciò si è concretizzato nell'imposizione di un sistema politico non-partitico; in altre fasi, i militari hanno agito con la formazione di un "partito del re", o agendo come mediatori in una scena politica frammentata (Shah 2014; Rizvi 2000; Shaikh 2009).

Il contesto storico della strategia dei militari in politica è rilevante al fine di comprendere l'evoluzione recente. Le elezioni del 2018 hanno visto prevalere il PTI di Imran Khan, che secondo diverse analisi avrebbe beneficiato del sostegno dell'establishment militare. Benché il PTI abbia sempre respinto questa ricostruzione, il governo guidato da Imran Khan ha incluso al proprio interno esponenti del precedente regime militare di Pervez Musharraf ed ha accettato come parte della coalizione di governo la Pakistan Muslim League-Q, cioè il partito fondato nel 2002 sotto l'egida del generale Musharraf (Corsi 2020: 456).

La relazione tra il PTI e l'esercito deve essere altresì posta nel contesto di un'evoluzione che ha visto le forze armate entrare progressivamente in conflitto con gli altri due principali partiti, la Pakistan Muslim League-N (PML-N) e il Pakistan People's Party (PPP). È dunque possibile ipotizzare che il PTI sia stato sostenuto dai militari quale unica alternativa ai partiti *mainstream*. Inoltre, il messaggio politico del PTI è per molti versi simile alla visione dei militari. L'agenda politica del partito, pur proponendo un vago programma di lotta alla corruzione e di "cambiamento" (*Naya Pakistan* o "Nuovo Pakistan") rispetto alla politica familistica dei partiti tradizionali, si è focalizzata sulla difesa dell'interesse nazionale contro le tendenze regionaliste, etniche o linguistiche, un tema da sempre al centro della visione dei militari (Cookman 2019). Il fatto che il PTI abbia la propria roccaforte elettorale nelle due province del Khyber Pakhtunkwa e del Punjab ha aggiunto rilevanza all'organizzazione agli occhi dei militari. Il partito poteva essere considerato utile per mantenere l'ordine nella regione di frontiera con l'Afghanistan. Infine, il PTI ha avuto un atteggiamento che ha unito l'accento sulla modernizzazione con un approccio conservatore nella sfera dei rapporti sociali e la difesa dei valori islamici, apprezzati anche dai militari.

Dalla fondazione nel 1996, come espressione delle istanze di cambiamento del ceto medio urbano e delle giovani generazioni, l'ascesa elettorale del PTI è stata rapida. Il partito ha ottenuto dei risultati deludenti – inferiori al 2% – nelle consultazioni del 1997 e del 2002, e ha boicottato le elezioni del 2008. Il punto di svolta è avvenuto alle elezioni del 2013 dove il PTI è emerso per la prima volta come grande forza nazionale

ottenendo una percentuale di poco inferiore al 17% (Malik 2014: 180). Tale evoluzione, oltre che al già citato rapporto con le forze armate, va individuato nella capacità del partito di espandere il proprio bacino di consenso al di là del ceto medio urbano e giovanile, e a stabilire relazioni con altri settori dell'*establishment*. Cruciale in tal senso è l'ingresso nel partito di alcuni politici *senior* provenienti dalle zone rurali più conservatrici del paese come il Punjab meridionale, passati dalla PML-N e dal PPP alle file del PTI nel corso degli anni 2000.

È interessante rilevare che nonostante il sostegno delle forze armate, il PTI è riuscito a prevalere alle elezioni del 2018 solo con una maggioranza del 31,8% dei voti. Ciò è, almeno in parte, l'indicazione che la capacità dell'esercito di controllare il quadro politico non deve essere sopravvalutata. Gli altri due partiti maggiori, la PML-N e il PPP, hanno mantenuto una notevole forza, ottenendo rispettivamente il 24,35% e il 13,03%, e sono riusciti a mantenere le loro tradizionali roccaforti nel Punjab e nel Sind (Corsi 2019; Al Jazeera 2018). Inoltre, le elezioni hanno confermato l'influenza significativa dei partiti islamici, specialmente nel Khyber Pakhtunkwa e nel Baluchistan. Queste organizzazioni erano rappresentate dalla coalizione dei partiti religiosi Muttahida Majlis-e-Amal (MMA) e dal Tehreek-e-Labbaik Pakistan (TLP). Complessivamente, i partiti islamici hanno ottenuto quasi cinque milioni di voti. La conseguente frammentazione del risultato elettorale ha costretto quindi il partito di maggioranza relativa a formare un'ampia coalizione con vari partiti regionali minori. Questo sviluppo ha esposto il governo all'instabilità, a causa delle pressioni provenienti dai suoi alleati regionali, in particolare dal Muttahida Qaumi Movement Pakistan (MQM-P), il cui consenso è concentrato nel Sind (Corsi 2021). Alle difficoltà conseguenti alla fragilità della coalizione nazionale si è aggiunta, dal 2020, la crisi provocata dagli effetti della pandemia da COVID-19.

La gestione dell'emergenza pandemica

Il destino del governo di Imran Khan è stato legato agli effetti della pandemia e della conseguente crisi economica. Il primo caso di COVID-19 si è verificato nel febbraio del 2020, periodo nel quale il governo ha introdotto delle misure stringenti di controllo sociale, tra cui la chiusura dei confini, la sospensione dei voli internazionali e il divieto di assembramento tranne che per motivi religiosi. L'esecutivo ha tuttavia rifiutato l'introduzione di un lockdown nazionale, preferendo adottare un blocco su base provinciale, la cui decisione era delegata ai governi locali. L'azione del governo pachistano era stata inizialmente apprezzata dagli osservatori internazionali e l'introduzione tempestiva delle misure, insieme alla curva demografica favorevole – il 64% dei pachistani

ha meno di 30 anni – sembrava motivare il quadro complessivamente non grave degli effetti della pandemia nei primi mesi della crisi (Shaqfat 2022: 190). Ciò nonostante, i dati dell'infezione sono cresciuti bruscamente e nel mese di maggio il Pakistan è diventato il ventesimo Stato al mondo per numero di casi di COVID-19 (Shaqfat 2022: 190). L'economia del Paese è stata duramente colpita dalle conseguenze del virus: il tasso di inflazione è salito al livello record del 14,6% nel gennaio 2020, attestandosi al 9% nel 2021; il PIL è diminuito dello 0,4% nello stesso anno (Shaqfat 2022: 186).

La risposta del governo dinanzi al peggioramento della crisi è stata percepita come inefficace da ampi settori dell'opinione pubblica. Secondo molti osservatori, l'approccio comunicativo del primo ministro nei confronti della pandemia tendeva a minimizzare l'entità del rischio, inducendo la popolazione a sottovalutare i pericoli per la salute. In un discorso al paese del 23 marzo, il primo ministro ha escluso l'imposizione di un lockdown nazionale, in quanto ciò avrebbe danneggiato l'economia del Paese. La stessa decisione dei quattro governi provinciali di imporre dei lockdown su scala locale, con l'assistenza logistica dell'esercito, è stata pubblicamente criticata da Imran Khan (Corsi 2021: 448). Nonostante che il governo sia in seguito tornato sulla propria decisione, proclamando la chiusura a livello nazionale all'inizio di aprile, l'approccio del primo ministro è stato criticato da molti osservatori indipendenti e ha creato evidenti tensioni con le forze armate (ICG 2020: 4; Hussein 2020).

Un aspetto particolarmente controverso è stata la resistenza del governo a imporre misure di contenimento alle congregazioni religiose, comprese le preghiere quotidiane nelle moschee e le grandi iniziative delle organizzazioni islamiche. Il tema è di particolare rilevanza, considerato che il primo focolaio di COVID in Pakistan, secondo le fonti, era stato generato da un gruppo di pellegrini di fede musulmana sciita di ritorno dal pellegrinaggio in Iran; mentre la prima epidemia locale era stata apparentemente causata dalla congregazione annuale del movimento missionario *Tablighi Jama'at* nel giugno del 2020, che aveva riunito circa 80.000 persone a Raiwind in Punjab (ICG 2020: 3; Corsi 2021: 447). Dinanzi alla decisione dei governi provinciali di introdurre regole per evitare gli assembramenti nei luoghi di preghiera, diverse autorità religiose islamiche si erano dichiarate contrarie alle misure di contenimento, invitando i fedeli a disattenderle.

Dinanzi alla resistenza dei leader religiosi la politica del governo del PTI è stata improntata a una generale tolleranza. Nella capitale Islamabad, il rifiuto del leader della Lal Masjid – o Moschea rossa –, di seguire le regole anti-COVID non ha avuto risposta da parte delle autorità (ICG 2020: 6-7). Sebbene alla fine il governo abbia assunto la decisione di vietare anche le congregazioni religiose, le autorità musulmane in molte parti del Paese non hanno preso provvedimenti per far rispettare le regole o hanno apertamente incoraggiato i credenti a non rispettarle (ICG 2020: 6-7).

All'inizio del 2020, quando il tasso di infezione è aumentato notevolmente, il governo è stato criticato per la sua gestione della crisi. L'aumento dei casi di COVID ha spinto diverse autorità provinciali, a partire dal Sind nel marzo 2021, a dichiarare misure locali di emergenza con il sostegno dell'esercito, in apparente disaccordo con il governo federale (Junaidi 2021; Corsi 2021: 448).

Il problema era di particolare complessità per il PTI in ragione del ruolo dei simboli religiosi nel suo discorso politico. Benché, come accennato, la propaganda del partito abbia soprattutto fatto appello alle spinte di cambiamento del ceto medio urbano e giovanile, la principale roccaforte elettorale del partito rimaneva la regione a maggioranza pashtun del Khyber Pakhtunkwa, dove prevale generalmente una cultura islamica conservatrice. Tale contraddizione spiega, almeno in parte, la difficoltà di Imran Khan dinanzi ai temi politici connessi ai simboli religiosi. Più in generale la controversia evidenziava la mancanza di una cultura politica condivisa tra istituzioni statali e leader religiosi. Da un lato, la natura islamica dello Stato è assunta dall'amministrazione civile e dalle forze armate come fattore di unità nazionale, ovvero come dimensione universale entro la quale ricomporre le spinte centrifughe dei movimenti etnici e regionali, pur mantenendo un approccio laico alla gestione della cosa pubblica. Per l'esercito, inoltre, il discorso islamico radicale ha rappresentato storicamente uno strumento di mobilitazione politica e un fattore di definizione della politica estera. Tuttavia, le organizzazioni islamiche hanno storicamente cercato di mantenere la propria autonomia dal controllo delle istituzioni; esse fanno riferimento alla simbologia islamica per limitare l'autorità dello Stato e, in molti casi, affermare una agenda politica autonoma. La mancanza di un'autorità religiosa unica per l'Islam pachistano e la conseguente frammentazione del panorama religioso hanno aperto grandi spazi per l'azione di leader radicali che competono per le risorse e l'influenza socio-politica (Shaikh 2009; Zaman 1998).

L'insoddisfazione dei militari per l'inefficacia della risposta del governo e la sua scarsa capacità di comunicazione è emersa man mano che la situazione si è evoluta e ha portato l'esercito ad assumere la gestione dell'emergenza. Nell'aprile 2020 è stato costituito un National Command Operation Center, basato formalmente su una collaborazione civile-militare, sebbene la direzione fosse esercitata dai militari. Ciò è indicato dal fatto che le operazioni di tracciamento dei contatti sono state condotte direttamente dai servizi di intelligence militari (Farooq 2021; Hashim 2020; Arab News 2021). L'applicazione delle misure di emergenza nazionale e la campagna vaccinale hanno contribuito a tenere sotto controllo il tasso di infezione. Tuttavia, le conseguenze sanitarie ed economiche della pandemia hanno notevolmente contribuito a ridurre la popolarità del governo del PTI e a minare i suoi rapporti con i militari.

Gli altri elementi di rottura: i rapporti centro-province e le relazioni estere

Il declino politico del governo di Imran Khan è altresì il risultato di altri fattori, sia interni che esterni. In primo luogo, la fragilità della coalizione di governo e l'incapacità del primo ministro di mantenere le promesse fatte agli alleati regionali hanno svolto un ruolo importante. Ciò ha portato alla rottura dell'alleanza con il MQM-P nel Sind, e con altre organizzazioni minori, e al ritiro di questi dalla coalizione all'inizio del 2022. Inoltre, il governo e l'esercito si sono scontrati su una serie di questioni di politica estera, tra cui le crisi in Afghanistan e Ucraina e i progetti di investimento cinesi nel Paese. Questi elementi vanno posti nel quadro del tentativo da parte di Imran Khan di ridefinire la politica estera del paese verso una sorta di non-allineamento, rispetto alla tradizionale linea pro-statunitense seguita da Islamabad – pur tra contraddizioni e ambiguità – sin dal 1947 (Kermani 2022a).

In seguito al ritiro delle forze statunitensi da Kabul, la caduta del governo Ghani e la presa del potere da parte dei Talebani nell'agosto del 2022, Imran Khan non ha fatto mistero di valutare positivamente lo stabilimento del nuovo regime in Afghanistan. Il giorno successivo all'ingresso dei Talebani a Kabul, il primo ministro ha dichiarato che gli Afghani avevano "spezzato le catene della schiavitù" (Times of India 2021). Nelle settimane successive, altri portavoce del governo si sono pronunciati a favore di una normalizzazione dei rapporti con il nuovo regime afgano. Rispetto all'approccio del governo, la reazione dei militari è stata caratterizzata da un'evidente prudenza. Nonostante i noti rapporti tra esercito pachistano e Talebani che risalgono alla formazione delle milizie islamiche afgane nei primi anni '90, i militari di Islamabad hanno mantenuto una linea di riservatezza sulla propria agenda afgana per non compromettere l'alleanza con Washington. L'aperto sostegno di Imran Khan al governo talebano ha dunque costituito la rottura di una prassi consolidata nella politica estera pachistana.

Un secondo elemento di tensione è scaturito dalla gestione del CPEC, un progetto al quale le forze armate di Islamabad attribuiscono grande valore strategico, sia per il suo valore economico sia perché esso affida alle forze armate un ruolo centrale nella sicurezza delle infrastrutture. Nonostante il consenso di massima tra politici e militari sulla strategicità del progetto – il cui valore è stato stimato intorno ai 57 miliardi di dollari – dalla sua ascesa al potere, il PTI ha assunto una posizione più critica. Nel 2018 vari funzionari governativi avevano espresso il timore che il progetto concedesse al governo cinese un sostanziale controllo delle infrastrutture strategiche pachistane. Le critiche sono state rivolte dal PTI principalmente all'ex-primo ministro Nawaz Sharif, sotto il cui governo il CPEC è stato concluso. Va osservato che tali dubbi non erano inediti, essendo stati espressi più volte da osservatori internazionali (Shams 2016).

Tuttavia, le critiche sono state accolte con crescente irritazione dai militari. Secondo fonti di stampa, l'atteggiamento di Imran Khan ha indotto il capo di stato maggiore dell'esercito, generale Javed Bajwa, a programmare una missione a Pechino nel settembre del 2018 al fine di rassicurare la controparte cinese sulla volontà di Islamabad di mantenere gli impegni (Shams 2018).

Alla tensione tra governo e militari si è aggiunta la crescente protesta delle forze di opposizione. Dal settembre 2020 tali forze hanno costituito un'alleanza chiamata Pakistan Democratic Movement (PDM). Il gruppo si è formato su iniziativa di organizzazioni politiche molto eterogenee, tra le quali il PML, il PPP e alcuni partiti islamici. Due aspetti principali hanno contraddistinto la formazione del fronte di opposizione. Il primo è stato il ruolo di primaria importanza acquisito da una delle principali organizzazioni politico-religiose, la Jamiat-ul-Ulama-i-Islam di Fazlur Rahman (JUI-F). Il dato in sé peculiare, viste le posizioni espresse da Imran Khan sui temi collegati all'Islam, va analizzato alla luce della competizione tra PTI e il JUI-F per il consenso nel Khyber Pakhtunkwa, la provincia che costituisce per entrambe le organizzazioni il principale bacino elettorale. Il secondo aspetto rilevante è stata l'ascesa della terza generazione nella politica familiare dei grandi partiti, rappresentata da Bilawal Bhutto (figlio di Benazir Bhutto) e Maryam Sharif (figlia di Nawaz Sharif). La composizione eterogenea del fronte di opposizione, composto in massima parte di forze politiche espressione di interessi regionali, tuttavia, ha reso in gran parte inefficace la sua azione politica. Nel 2021, infatti, le divisioni all'interno delle fila dell'opposizione sono emerse in modo evidente, riducendone notevolmente l'impatto politico. Oltre all'essere portatrici di agende politiche prettamente locali, l'elemento di disaccordo tra le forze di opposizione è stata la strategia da seguire nei confronti dell'esercito. Mentre i partiti islamici hanno criticato apertamente il coinvolgimento delle forze armate in politica, alcuni dei partiti laici si sono dimostrati riluttanti a entrare in conflitto aperto con l'istituzione militare (Shaqfat 2022: 185). In definitiva, il riposizionamento delle forze armate nei confronti del PTI ha costituito il fattore decisivo per la caduta del governo, che si è verificata con un voto di sfiducia all'Assemblea nazionale nell'aprile del 2022. Nonostante la crisi sia stata principalmente legata al conflitto governo-militari, l'esecutivo guidato da Imran Khan è stato il primo nella storia del Pakistan ad essere deposto attraverso la corretta procedura parlamentare (Zaman e Chughtai 2022; Kermani 2022b).

Conclusioni

La principale conseguenza dei recenti sviluppi in Pakistan è stata una riaffermazione del ruolo dell'esercito in politica. In parte a causa della pandemia da COVID -19 e, in parte, a causa dell'inefficienza delle istituzioni civili nell'affrontarne le conseguenze economiche e sociali, si è verificato un indebolimento dei processi politici e una riaffermazione del controllo militare. A tale riguardo, vi è un possibile parallelo tra l'evoluzione politica pachistana e la analoga dinamica emersa – pur con le ovvie differenze – nei paesi europei, dove si è assistito a una crisi del circuito “normale” della politica e all'affermazione di esecutivi sostenuti da comitati tecnico-scientifici. Ovviamente, in Occidente il controllo non è stato militare, seppure le forze armate abbiano svolto un ruolo centrale di tipo esecutivo (Poliarchie/Polyarchies 2020).

È importante sottolineare che in Pakistan questo scenario sarebbe apparso improbabile fino al 2020, quando vi era nel paese una diffusa opposizione al governo di Khan, che tuttavia sembrava sfidare apertamente non solo l'esecutivo ma anche l'istituzione militare. Tuttavia, l'indebolimento del PDM e il crescente conflitto tra forze armate e governo hanno indotto le prime a riprendere il controllo sostanziale del processo politico. È pur vero che i militari hanno evitato di intervenire direttamente, lasciando che la crisi si svolgesse in parlamento. Ciò nondimeno, la posizione critica dei militari sull'operato del governo è sembrata essere il fattore decisivo. Il secondo sviluppo rilevante è stato il rafforzamento dell'opposizione islamica. Se, come accennato, già le elezioni del 2018 avevano visto una importante affermazione del MMA e del TLP, l'influenza dei partiti islamici si è accresciuta anche in ragione dell'ascesa del regime dei Talebani nel vicino Afghanistan. Inoltre, i partiti islamici che sono entrati a far parte del PDM hanno assunto l'iniziativa di criticare pubblicamente i ruoli politici dell'esercito, evidenziando l'ambiguità dei partiti tradizionali e, in tal modo, accrescendo il proprio consenso. Ciò detto, le prospettive politiche in Pakistan restano molto incerte, anche in ragione delle manifestazioni pubbliche di consenso ottenute dal PTI dopo la destituzione del governo, che sembrano costituire un indicatore della popolarità che Imran Khan ancora gode in certi settori della società (Kermani, 2022a).

[Articolo ricevuto il 10 Settembre 2023 – accettato il 12 Dicembre 2023]

Bibliografia

Al Jazeera

2018 'Results: Pakistan elections 2018' (<https://interactive.aljazeera.com/aje/2018/live-results-pakistan-election-day-2018/index.html>).

Arab News

2021 *Receiving coronavirus vaccine permissible under Islamic law, Pakistani clerics say*, 22 March (<https://www.arabnews.pk/node/1829866/pakistan>).

Cookman C.

2019 'Imran Khan's First Year at Bat. What has Pakistan's iconoclastic new prime minister achieved during his first year in power?', *The Diplomat*, 1 August (<https://thediplomat.com/2019/07/imran-khans-first-year-at-bat/>).

Corsi, M.

2019 'Pakistan 2018: General Elections and the Government of Imran Khan', in M. Torri and N. Mocci (a cura di), *Reacting to Donald Trump's Challenge, Asia Maior*, Vol. XXIX/2018, Viella, Roma, pp. 357-375.

2020 'Pakistan 2019: the challenges of the first PTI government', in M. Torri, N. Mocci, F. Boni (a cura di), *Asia in 2019: Escalating International Tensions and Authoritarian Involvement, Asia Maior*, Vol. XXX/2019, pp. 451-471.

2021 'Pakistan 2020: The PTI Government Amidst COVID-19 Pandemic', in M. Torri, N. Mocci, F. Boni (a cura di), *Asia in 2020: Coping with COVID-19 and Other Crises, Asia Maior*, Vol. XXXI/2020, pp. 443-444.

Election Commission of Pakistan

2018 'General Elections 2018' (<https://ecp.gov.pk/general-elections>).

Farooq U.

2021 'Pakistan deploys army in 16 cities to enforce COVID-19 precautions', *Reuters*, 26 April (<https://www.reuters.com/world/india/pakistan-deploys-army-16-cities-enforce-covid-19-precautions-2021-04-26/>).

Hussain T.

2020 'The coronavirus outbreak may hurt Imran Khan's political future', *Al Jazeera*, 8 April (<https://www.aljazeera.com/opinions/2020/4/8/the-coronavirus-outbreak-may-hurt-imran-khans-political-future>).

Hashim A.

2020 'Pakistan using intelligence services to track coronavirus cases', *Al Jazeera*, 24 April (<https://www.aljazeera.com/news/2020/4/24/pakistan-using-intelligence-services-to-track-coronavirus-cases>).

International Crisis Group

2020 'Pakistan's COVID-19 Crisis', *Crisis Group Asia Briefing N° 162*, Karachi/Islamabad/Brussels, 7 August, pp. 6-8.

Junaidi I.

'Provinces seek army's assistance to enforce Covid SOPs', *Dawn*, 26 April 2021 (<https://www.dawn.com/news/1620418>).

Kermani S.

2022a 'Imran Khan: What led to charismatic Pakistan PM's downfall', *BBC News*, 9 April (<https://www.bbc.com/news/world-asia-61047736>).

Kermani S.

2022b 'Imran Khan: Inside the huge rally in Lahore for Pakistan's ousted PM', *BBC News*, 22 April (<https://www.bbc.com/news/av/world-asia-61189745>).

Malik A.

2014 'Pakistan in 2013. A Milestone in Democratic Transition', *Asian Survey*, Vol. 54, No. 1, A 'Survey of Asia in 2013' (January/February), pp. 177-189.

Poliarchie/Polyarchies

2020 'La crisi pandemica COVID-19 in Friuli-Venezia Giulia e in Italia. Un'analisi multidisciplinare', *special issue*, 3, 2.

Rana S.

2020 'Pakistan may fall into a recession due to COVID-19: World Bank', *The Express Tribune*, 18 April (<https://tribune.com.pk/story/2196221/pakistan-may-fall-recession-due-covid-19-world-bank>).

Rizvi

2000 *Military, State and Society in Pakistan*, New York, Palgrave MacMillan.

Shah A.

2014 *The Army and Democracy. Military Politics in Pakistan*, Harvard, Harvard University Press.

Shaikh

2009 *Making Sense of Pakistan*, London, Hurst & Company.

Shams S.

2016 "Economic corridor-CPEC could turn Pakistan into China's 'client state'", *DW*, 14 November (<https://www.dw.com/en/economic-corridor-cpec-could-turn-pakistan-into-chinas-client-state/a-36384662>).

2018 "Is new Pakistani PM Khan backtracking on China's economic corridor?", *DW*, 18 September (<https://www.dw.com/en/is-new-pakistani-pm-khan-backtracking-on-chinas-economic-corridor/a-45539991>).

Shaqfat, S.

2022 'Pakistan in 2021: End of the Innings for Imran Khan?', *Asian Survey*, 62, 1, January/February, pp. 178-179.

Times of India

2021 'Pakistan: Taliban has broken shackles of slavery', 16 August (<https://timesofindia.indiatimes.com/world/pakistan/taliban-has-broken-shackles-of-slavery-pakistan-pm-imran-khan-says/articleshow/85368058.cms>).

Zaman M. Q.

1998 'Sectarianism in Pakistan: The Radicalization of shi'i and sunni identities', *Modern Asian Studies*, Vol. 32, No. 3., July, pp. 689-716.

Zaman Q., Chughtai A.

2022 'Pakistan PM Imran Khan gone after losing no-confidence vote', *Al Jazeera*, 9 April (<https://www.aljazeera.com/news/2022/4/9/pakistan-prime-minister-imran-khan-no-confidence-vote>).

About the Author

Diego Abenante is an Associate professor at the Department of Political and Social Sciences of the University of Trieste, where he teaches courses in the history of Asia and the Muslim world. He has written on colonialism and decolonization, on the relationships between Islam and power, and on religious violence, with particular reference to Pakistan. Among his recent publications: *L'Islam in Asia meridionale: identità, interazione, contaminazione* (edited, with Elisa Giunchi), Franco Angeli, 2006. "Islam, Irrigation and Religious Identity: Canal Colonies and Muslim Revivalism in Multan", in: G. Beckerlegge (ed.), *Colonialism, Modernity, and Religious Identities: Religious Reform Movements in South Asia*, Oxford University Press India, 2008. "La controversia anti-Ahmadiyya e il conflitto per l'autorità nel Pakistan contemporaneo", in: E. Giunchi, M. Golfetto, L. Osti (a cura di), *L'autorità nei paesi musulmani*, Jaca Book, 2018.

DIEGO ABENANTE

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy.

e-mail: Diego.Abenante@dispes.units.it

Corporate and multi-employer welfare as public policy.

Some evidence for an impact assessment

Il welfare aziendale e multi-employer come politica pubblica.

Alcune evidenze ai fini di una valutazione di impatto

Manuela De Colle e Paolo Feltrin

Abstract

In 2016, the government launched a tax exemption policy for performance bonuses with the primary objective of promoting corporate welfare. The implicit aims of the measure have been interpreted by some scholars as a reduction in the tax wedge that would benefit both employers and employees. Trade unions, on the other hand, emphasized how the policy could encourage second-level bargaining. Other observers have pointed out that one of the most desirable effects of the measure is the creation of a 'second welfare' that would complement that of the State. Still others assert that the tax exemption of performance bonuses is an important measure in a labour market where it is becoming increasingly difficult to find a work force and to retain workers in the company. Some positions affirm that the measure adopted by the government may be a first step towards greater workers' participation in company decision-making processes. It is also important to consider the impact caused by the COVID pandemic on the welfare measures made available by companies. This paper, through a quantitative analysis of corporate welfare policy - conducted by disaggregating the data by peer territory, company size, production sectors - seeks to assess whether and how far it has been achieved with respect to the explicit and implicit objectives underlying it.

Nel 2016 il governo ha avviato una policy di defiscalizzazione dei premi di risultato con l'obiettivo primario di promuovere il welfare aziendale. Gli scopi impliciti della misura sono stati interpretati da alcuni studiosi come una riduzione del cuneo fiscale che andrebbe a beneficio sia dei datori di lavoro che dei lavoratori. I sindacati hanno sottolineato, invece, come la policy possa incoraggiare la contrattazione di secondo livello. Altri osservatori hanno evidenziato come uno degli effetti più auspicabili della misura sia la creazione di un "secondo welfare" che andrebbe a integrare quello statale. Altri ancora asseriscono che la defiscalizzazione dei premi di risultato sia una misura importante in un mercato del lavoro dove diventa sempre più difficile reperire manodopera e fidelizzare il lavoratore all'azienda. Alcune posizioni asseriscono che la misura adottata dal governo possa essere un primo passo verso una maggiore partecipazione dei lavoratori nei processi decisionali delle aziende. È inoltre importante considerare l'impatto causato dalla pandemia di COVID sulle misure di welfare messe a disposizione dalle aziende. Il presente lavoro, attraverso un'analisi quantitativa delle politiche di welfare aziendale - condotta disaggregando i dati per territorio di appartenenza, dimensione aziendale, settori produttivi - cerca di valutare se e quanto siano stati raggiunti gli obiettivi espliciti e impliciti sottostanti.

Keywords

Corporate welfare, Welfare mix, policy analysis, industrial relations, job market

Welfare, welfare mix, politiche pubbliche, relazioni industriali, mercato del lavoro

Introduzione

In questo lavoro si cercherà di svolgere una valutazione di impatto della *policy* di promozione del welfare aziendale avviata nel 2016 attraverso l’iniziativa governativa di defiscalizzazione dei premi di risultato.¹ La problematica ha una sua complessità in relazione ai numerosi obiettivi -taluni espliciti, molti altri largamente impliciti- rintracciabili fin da questo primo intervento legislativo, per di più nella forma di un semplice Decreto Interministeriale. Le integrazioni normative successive non hanno chiarito l’orientamento governativo e parlamentare, anzi, semmai, hanno confermato le continue incertezze sul significato e lo scopo della misura, come da ultimo nel caso della soglia dei *fringe benefit* aumentata a 3.000 euro a novembre 2022 (Massagli 2022). Secondo alcuni studiosi (e consulenti di parte aziendale) la misura si può interpretare come una riduzione del cuneo fiscale a vantaggio tanto dei lavoratori quanto delle aziende; altri attori, specie di parte sindacale, l’hanno recepita come un espediente per incoraggiare la contrattazione di secondo livello; per alcuni altri osservatori c’era di mezzo la costruzione di un auspicabile ‘secondo welfare’, secondo la logica di sviluppare un secondo pilastro integrativo rispetto a quello pubblico; un’altra posizione faceva osservare l’importanza di queste pratiche nella fidelizzazione dei lavoratori nelle rispettive aziende, specie in tempi di scarsità di manodopera; infine, in alcune posizioni presenti nel dibattito, la misura poteva essere una prima strada prodromica nella promozione di assetti partecipativi nelle aziende.

Di questa complessità e di queste ambiguità cercheremo di dare conto nelle pagine che seguono, anche tenendo conto della piega degli eventi presa a partire da marzo 2020, a seguito della diffusione della pandemia da COVID. Nel primo paragrafo verrà proposta una selezione dei dati quantitativi rappresentativi del fenomeno, per poi passare nel secondo paragrafo ad una prima valutazione dei dati; infine, nel terzo paragrafo, proveremo ad introdurre alcune ulteriori informazioni e valutazioni di natura più qualitativa. Nel quarto paragrafo si proverà a valutare se e quanto il COVID abbia inciso sulla diffusione del welfare aziendale, per poi avanzare nel paragrafo conclusivo alcune valutazioni di sintesi relative tanto agli aspetti di successo di questa politica, quanto agli effetti negativi e alle possibili linee di intervento correttivo e migliorativo.

¹ Una precedente analoga analisi della policy del welfare aziendale è contenuta in De Colle e Feltrin (2020).

Una quantificazione dell'impatto delle norme di detassazione dei premi di produttività e dell'opzione welfare

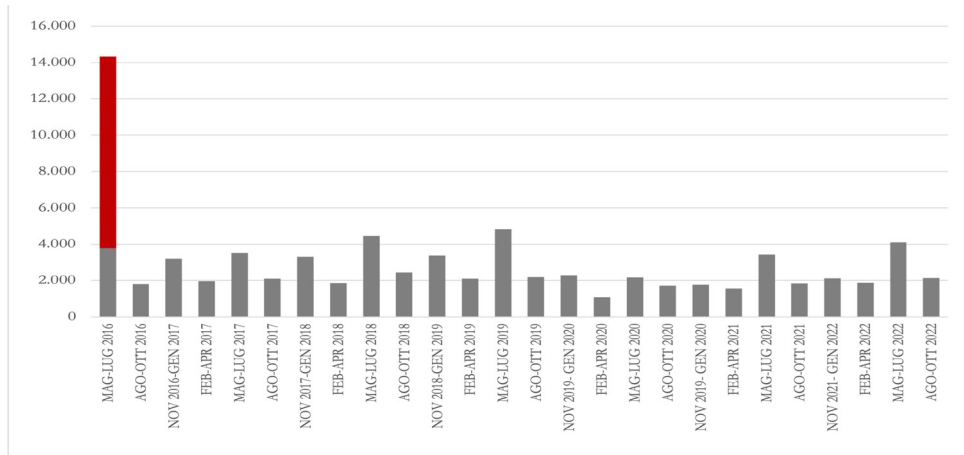
Ai fini di una prima quantificazione della diffusione del welfare aziendale la fonte adottata è quella del Ministero del Lavoro, riferita ai contratti aziendali e territoriali conformi al Decreto Interministeriale 25 marzo 2016 (*e ss.mm.ii.*) concernente alcune misure di detassazione dei premi di produttività nelle aziende del settore privato. Come è noto, questa norma dispone condizioni di favore fiscale per le aziende che erogano il premio di risultato in beni e servizi (welfare) anziché in denaro. Va chiarito sin da subito che questa fattispecie costituisce solo una delle possibili modalità adottate dalle aziende per le politiche di welfare aziendale e che di conseguenza i dati fotografano solo una parte del fenomeno, ovvero quella componente del welfare aziendale che potremmo definire come *welfare di produttività*. Come vedremo nel prosieguo di questo lavoro, anche attraverso l'ausilio di stime effettuate a partire da fonti non ufficiali, si tratta di una parte rilevante, cui si affiancano altre forme di attivazione del welfare, alcune delle quali preesistenti ma con ogni probabilità rafforzatesi indirettamente a loro volta a seguito dell'intervento normativo che ha disegnato il cd. *welfare di produttività* (come le pratiche di welfare aziendale contrattato al di fuori dei premi di produttività, o ancora il welfare aziendale extracontrattuale); altre intervenute solo di recente (si pensi al welfare aziendale previsto da CCNL).

Le analisi di cui al presente paragrafo sono suddivise in due parti: la prima parte è dedicata in generale agli accordi sulla detassazione del premio di risultato; la seconda parte si focalizza sui contratti che hanno previsto l'opzione welfare quale formula di remunerazione del premio di risultato.

I contratti sulla detassazione dei premi di produttività

Nel grafico 1 sono riportati i moduli depositati a partire dall'avvio della procedura aggregati per trimestre. Nella fase iniziale, fino al 16 luglio 2016, la norma consentiva di depositare, nel cosiddetto "periodo transitorio", i contratti sottoscritti fin dal 1° gennaio 2015: il picco registrato nel primo trimestre si deve proprio alla possibilità di "sanare" contratti già siglati rendendoli conformi alle nuove norme sulla detassazione. Dei 14.330 contratti depositati tra maggio e luglio 2016, ben 10.547 fanno riferimento ad accordi pregressi.

Grafico 1 - Moduli depositati al Ministero del lavoro, andamento trimestrale, 2016-2022



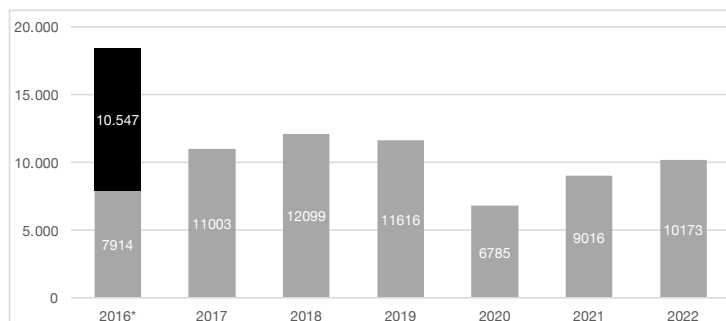
Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS.

Come si vede ancora dal Grafico 1, la procedura ha una sua chiara stagionalità: l'attività di deposito telematico dei contratti -atto finale del lavoro di costruzione negoziale degli accordi- si concentra in particolare in chiusura d'anno e a metà anno, nei mesi di dicembre e luglio. Al netto dei moduli depositati nel periodo transitorio e riferiti ad accordi pregressi, la dinamica su base annua (Grafico 2) evidenzia un trend di crescita che si protrae a tutto il 2018 per poi attestarsi su valori lievemente più contenuti. Nel corso del 2018 sono stati depositati oltre 12mila moduli riferiti a contratti per la detassazione del premio di risultato, mentre il 2019 ha visto un numero di contratti depositati pari a 11.600. Nei tre anni successivi, che coincidono con gli "anni del COVID", non ci sono state ulteriori dinamiche incrementali. Si assiste anzi nel 2020 ad una brusca frenata dell'attività negoziale su questo fronte, con ogni probabilità determinata dalla situazione di emergenza, e il conseguente dirottamento delle energie di tutti gli attori su provvedimenti di massima urgenza, finalizzati nello specifico ad assicurare il sostegno economico ai lavoratori sospesi e a tutelare i lavoratori dei servizi c.d. essenziali. Nei due anni successivi si assiste a una ripresa della contrattazione che tuttavia non appare ad oggi sufficiente a colmare il divario nei confronti del periodo precedente al COVID. Ciò che appare oggi evidente è che la misura in oggetto – la politica di detassazione dei premi di produttività – non ha costituito nella stagione della pandemia un *frame* utile a gestire e veicolare i pur numerosi incentivi e provvedimenti che si sono susseguiti a supporto dei lavoratori, di cui diremo brevemente più avanti.

Se dai contratti depositati si passa a considerare i contratti attivi (Tabella 1), prendendo a riferimento il mese di dicembre, che registra tipicamente le numerosità più elevate, in virtù della stipula di nuovi contratti e soprattutto del rinnovo degli accordi giunti a scadenza, si conferma nuovamente un picco nel 2019: al mese di dicembre si

contavano poco meno di 18mila contratti (aziendali o territoriali) in corso di validità. Il massimo storico si ha dunque nell'immediato periodo pre-COVID: un anno dopo (dicembre 2020) il numero di contratti attivi (14.500) risulta notevolmente ridotto e i due anni successivi alla pandemia confermano che la dinamica espansiva di questa misura si è interrotta. Parallelamente si è assistito a un costante e sostenuto incremento dell'“opzione welfare” – di cui tratteremo più diffusamente nel paragrafo 1.2 – prevista da una quota via via crescente di contratti di detassazione dei premi. Alla data di dicembre 2022 tale opzione arriva a coinvolgere il 60,7% degli accordi attivi: una progressione fin da subito importante se si considera che a luglio 2016, nei primi tre mesi di avvio della procedura, la percentuale di contratti che contenevano l'opzione welfare si limitava al 17% e che già 5 mesi dopo (dicembre 2017) tale quota era raddoppiata (33,5%).

Gráfico 2 - Numero di moduli depositati dall'avvio della procedura, 2016-2022



* Mese di avvio della procedura maggio 2016.

Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS (report MLPS gennaio 2023)

Tabella 1 - Numero di contratti attivi al mese di dicembre di ogni anno, 2017-2022

Data rilevazione	N. contratti attivi	Dei quali con welfare	% contratti con welfare
Dicembre 2017	15.639	5.236	33,5%
Dicembre 2018	17.630	8.231	46,7%
Dicembre 2019	17.937	9.491	52,9%
Dicembre 2020	14.583	8.365	57,4%
Dicembre 2021	14.196	8.475	59,7%
Dicembre 2022	13.608	8.261	60,7%

Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS.

L'opportunità connessa alla detassazione dei premi di risultato è stata colta in netta prevalenza dalle aziende del Nord Italia, che a fine 2019 assommavano oltre i $\frac{3}{4}$ dei contratti attivi (75,7%) e a fine 2022 si attestano su una quota analoga (72,8%). A fine 2019 la ripartizione più attiva era il Nordest, che siglava il 38,5% dei contratti, prevalendo seppur di poco sul Nordovest (37,2%); a fine 2022 era la ripartizione Nordovest a detenere il primato della contrattazione, distanziando di ben 10 punti percentuali il risultato del Nordest (Tabella 2). Il 41,4% dei contratti interessano le aziende della ripartizione nordoccidentale e tale primato è legato all'attivismo delle imprese lombarde, dove si concentra il maggior numero di contratti attivi a fine 2022 (oltre il 28%), mentre al contempo cala di molto l'Emilia Romagna (Tabella 3), che passa dal 23,6% del 2019 al 15,0% del 2022, quasi certamente per la dinamica negativa della contrattazione territoriale, la quale era stata in passato la chiave della primazia di questa regione, anche se -come vedremo- la questione è più complessa.

Tabella 2 - Numero di contratti attivi a dicembre 2019 e a dicembre 2022, secondo la ripartizione geografica. Valori assoluti (V.a.) e percentuali (%)

	Contratti attivi al 16-dic-19		Contratti attivi al 15-dic-22	
	V.a.	%	V.a.	%
Nord-Ovest: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia	6.678	37,2	5.628	41,4
Nord-Est: Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli - Venezia Giulia, Emilia - Romagna	6.906	38,5	4.279	31,4
Centro: Toscana, Umbria, Marche, Lazio	2.909	16,2	2.475	18,2
Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria	1.074	6,0	910	6,7
Isole: Sicilia, Sardegna	370	2,1	316	2,3
Totale	17.937	100,0	13.608	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS.

Tabella 3 - Numero di contratti attivi a dicembre 2019 e a dicembre 2022, secondo la regione. Valori assoluti (V.a.) e percentuali (%)

Regione	Contratti attivi al 16 dicembre 2019		Contratti attivi al 15 dicembre 2022	
	v.a.	v.a.	v.a.	%
01-Piemonte	1.591	8,9	1.457	10,7
02-Valle d'Aosta	24	0,1	21	0,2
03-Lombardia	4.728	26,4	3.854	28,3
04-Bolzano	106	0,6	171	1,3
04-Trento	304	1,7	204	1,5
05-Veneto	1.776	9,9	1.407	10,3
06-Friuli Venezia Giulia	493	2,7	453	3,3
07-Liguria	335	1,9	296	2,2
08-Emilia Romagna	4.227	23,6	2.044	15,0
09-Toscana	1.149	6,4	932	6,8
10-Umbria	210	1,2	123	0,9
11-Marche	306	1,7	273	2,0
12-Lazio	1.244	6,9	1.147	8,4
13-Abruzzo	235	1,3	201	1,5
14-Molise	28	0,2	16	0,1
15-Campania	418	2,3	377	2,8
16-Puglia	221	1,2	197	1,4
17-Basilicata	68	0,4	55	0,4
18-Calabria	104	0,6	64	0,5
19-Sicilia	241	1,3	215	1,6
20-Sardegna	129	0,7	101	0,7
Totale	17.937	100,0	13.608	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS.

Tabella 4 - Numero di contratti aziendali e territoriali attivi a dicembre 2019 e a dicembre 2022, secondo la ripartizione geografica. Valori assoluti (V.a.) e percentuali (%)

	Aziendali	Territoriali (t)	Totale (T)	t/T	
			V.a.	%	
Dicembre 2019	Nord-Ovest: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia.	5.870	808	6.678	12,1
	Nord-Est: Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli - Venezia Giulia, Emilia - Romagna.	4.452	2.454	6.906	35,5
	Centro: Toscana, Umbria, Marche, Lazio.	2.286	623	2.909	21,4
	Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.	981	93	1.074	8,7
	Isole: Sicilia, Sardegna.	323	47	370	12,7
	Totale	13.912	4.025	17.937	22,4
Dicembre 2022	Nord-Ovest: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia.	4.962	666	5.628	11,8
	Nord-Est: Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli - Venezia Giulia, Emilia - Romagna.	3.594	685	4.279	16,0
	Centro: Toscana, Umbria, Marche, Lazio.	2.075	400	2.475	16,2
	Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.	830	80	910	8,8
	Isole: Sicilia, Sardegna.	278	38	316	12,0
	Totale	11.739	1.869	13.608	13,7

Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS.

Tabella 5 - Numero di contratti attivi (totali e territoriali) a dicembre 2022, secondo la regione

Regione	Numero contratti attivi (aziendali e territoriali)	Distr. % contratti attivi	Dei quali contratti territoriali	% contratti territoriali
01-Piemonte	1.457	10,7	306	21,0
02-Valle d'Aosta	21	0,2	1	4,8
03-Lombardia	3.854	28,3	317	8,2
04-Bolzano	171	1,3	32	18,7
04-Trento	204	1,5	25	12,3
05-Veneto	1.407	10,3	85	6,0
06-Friuli Venezia Giulia	453	3,3	22	4,9
07-Liguria	296	2,2	42	14,2
08-Emilia Romagna	2.044	15,0	521	25,5
09-Toscana	932	6,8	201	21,6
10-Umbria	123	0,9	12	9,8
11-Marche	273	2,0	25	9,2
12-Lazio	1.147	8,4	162	14,1
13-Abruzzo	201	1,5	16	8,0
14-Molise	16	0,1	1	6,3
15-Campania	377	2,8	22	5,8
16-Puglia	197	1,4	25	12,7
17-Basilicata	55	0,4	10	18,2
18-Calabria	64	0,5	6	9,4
19-Sicilia	215	1,6	34	15,8
20-Sardegna	101	0,7	4	4,0
Totale	13.608	100,0	1.869	13,7

Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS. Report dicembre 2022.

Dei 17.937 contratti in vigore al dicembre 2019 un contributo importante era dato dagli accordi di tipo territoriale, che costituivano il 22,4% del totale; tuttavia questa percentuale scende al 13,7% a fine 2022, quasi dieci punti in meno (Tabella 4). Prima del COVID, questa tipologia contrattuale era andata assumendo un peso crescente sul complesso degli accordi riferiti alla detassazione dei premi di produttività, con una particolare concentrazione a Nordest, in particolare in Emilia Romagna (Tabelle 4 e 5). Il “modello” della contrattazione territoriale, diffuso anche in Trentino, in Alto Adige,

Toscana e Piemonte non sembra tuttavia perdere di incisività, quanto piuttosto subire -come vedremo- un cambiamento significativo di scala, che lo porta a siglare un numero minore di contratti, ma di dimensioni più estese e con valori monetari significativamente più elevati.

L' "opzione welfare" nell'ambito dei contratti sulla detassazione dei premi di risultato

Fin qui abbiamo analizzato i dati complessivi relativi agli accordi di risultato o produttività, con riferimento alla distribuzione geografica e alla natura dell'accordo, aziendale vs. territoriale. Il presente paragrafo analizza più nello specifico la diffusione delle misure di welfare disposte dal provvedimento sulla detassazione dei premi di risultato (Pdr).

Tabella 6 - Numero di lavoratori interessati da contratti di detassazione del Premio di risultato (Pdr) e da contratti che comprendono l'opzione welfare. Valori assoluti (V.a.) e percentuali (%)

Tipologia contratto	Dipendenti beneficiari di Pdr		Di cui, dipendenti beneficiari di Pdr a opzione welfare		Quota beneficiari con accesso a opzione welfare
	V.a.	%	V.a.	%	
Aziendale	2.938.375	75,8	2.427.771	94,4	82,6
Territoriale	940.375	24,2	144.961	5,6	15,4
Totale	3.878.750	100,0	2.572.732	100,0	66,3

Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS.Report dicembre 2022.

Come anticipato sopra, il ricorso all' "opzione welfare" appare in crescita nell'ambito di questa misura: tale opzione riguarda il 60,7% dei contratti attivi a fine 2022 (Tabella 1) e ben il 66,3% della platea dei lavoratori interessati dalla detassazione del premio di risultato, a conferma del fatto che l'opzione welfare è appannaggio soprattutto delle imprese di dimensioni più grandi. In valore assoluto, a dicembre 2022 erano 2.572.732 i lavoratori dipendenti che avevano alla possibilità di convertire il premio in welfare, sui 3.878.750 beneficiari di un premio di risultato detassato (Tabella 6). Come si ricava ancora dalle tabelle 6 e 7, i contratti di tipo territoriale incidono in misura limitata sul numero di lavoratori, anche se tra il 2019 e il 2022, la contrattazione territoriale quasi triplica i lavoratori coinvolti, passando dai 389.225 del 2019 ai 940.375 del 2022. Si tratta di un progresso notevole rispetto alla base di confronto (2019), ma rappresenta meno del 25% dei dipendenti beneficiari (Tabella 7).

Tabella 7 - Numero di contratti aziendali e territoriali attivi, lavoratori interessati e dimensioni medie contrattuali. Confronto dicembre 2019-dicembre 2022

	Tipologia del contratto	N. contratti attivi	N. dipendenti beneficiari	Copertura media contrattuale (n. medio dip.)
Dicembre 2019	Aziendale	13.912	3.349.129	240,7
	Territoriale	4.025	389.225	96,7
	Totale	17.937	3.738.354	208,4
Dicembre 2022	Aziendale	11.739	2.938.375	250,3
	Territoriale	1.869	940.375	503,1
	Totale	13.608	3.878.750	285,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS.

Calano dunque i contratti territoriali ma aumentano i lavoratori coinvolti, circostanza che sembra indicare un deciso passaggio da contratti a base provinciale a contratti a base regionale, con ogni probabilità in ragione della maggiore rilevanza del livello regionale nel post-COVID. Tuttavia, la stragrande maggioranza dei lavoratori coinvolti dalla contrattazione territoriale permane interessata al solo premio di risultato (940.375), tanto che solo 144.961 lavoratori sono anche beneficiari dell'opzione welfare (Tabella 6), pari ad appena il 5,6% del totale dei lavoratori beneficiari di Pdr con opzione welfare. Si tratta di un'ennesima conferma della salienza delle dimensioni aziendali nella diffusione del welfare contrattuale.

Stando dunque ai dati disponibili, i limiti individuabili nei contratti territoriali sembrano essere di duplice natura. Emerge innanzitutto una maggior difficoltà di questi accordi ad aprire efficacemente all'opzione welfare: la previsione della remunerazione in beni e servizi sembra essere poco frequente nella contrattazione territoriale. In secondo luogo, nonostante l'aumento appena osservato della platea dei lavoratori coinvolti, la crescita della copertura della contrattazione territoriale comporta ad oggi un limitato effetto moltiplicatore sulla platea di beneficiari, visto che il numero di lavoratori coinvolti dipende ancora oggi per il 75,8% dagli accordi di tipo aziendale. Volendo invece guardare il bicchiere mezzo pieno, la concomitanza della riduzione degli accordi territoriali e della maggiore estensione conduce ad un significativo aumento della dimensione media dei dipendenti per contratto territoriale, che passa dai 96,7 dipendenti del 2019 ai 503,1 dipendenti del 2022 (Tabella 7).

Il premio in welfare riguarda per il 62,8% i lavoratori dei servizi privati e per il 37,0% i dipendenti dell'industria (Tabella 8), mentre i lavoratori del comparto agri-

colo costituiscono solo lo 0,2% del totale. Anche la contrattazione territoriale riguarda in prevalenza gli occupati del terziario, che costituiscono oltre il 60% della platea interessata da questa tipologia di accordi. Il dato di maggiore interesse è quello che riguarda il valore medio pro capite dei premi, che attualmente si attesta intorno ai 1.683 euro annui, in crescita rispetto ai 1.444 euro medi annui del 2019, con differenze molto significative in funzione della fonte contrattuale (aziendale o territoriale) come pure del settore. Anche per questo aspetto vi è una importante evoluzione da sottolineare per quanto riguarda la contrattazione territoriale, che recupera quasi per intero il gap rispetto alla contrattazione aziendale degli anni pre-COVID. Nel 2019 il premio medio in welfare dei contratti territoriali era pari a 771 euro, la metà rispetto alla contrattazione aziendale (1.580 euro), mentre nel 2022 il premio medio della contrattazione territoriale raddoppia e passa a 1.415 euro, un valore vicino a quello dei contratti aziendali (1.716 euro). Nel contempo aumenta la variabilità nell'ammontare economico dei premi in tutti i settori, in particolare nell'ambito del terziario.

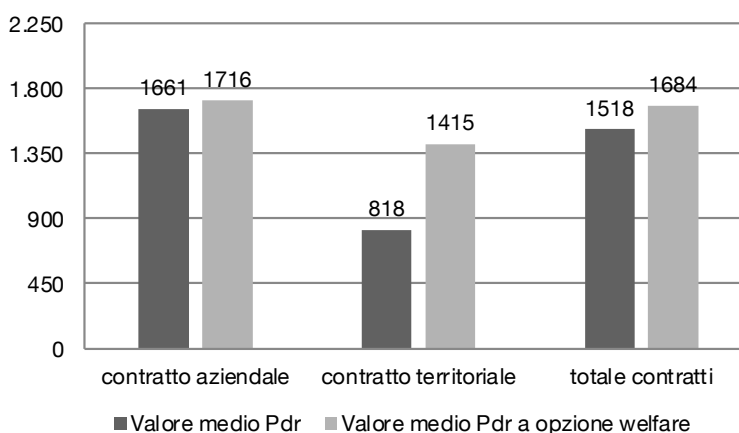
Tabella 8 - Numero di lavoratori interessati da contratti che comprendono l'opzione welfare e valore medio unitario dei premi, per settore e tipologia di contratto. Dicembre 2022.

Tipologia contratto	Settore	Numero lavoratori beneficiari	Composizione % lavoratori beneficiari per settore	Valore medio annuo del premio (range min-max in funzione del comparto)
Aziendale	agricoltura	4.674	0,2	1.438,70
	industria	895.960	36,9	Da 1.411,20 a 1.731,85
	servizi	1.527.137	62,9	Da 1.079,36 a 1.800,00
	Totale	2.427.771	100,0	1.716,27
Territoriale	agricoltura	46	0,0	5.000,00
	industria	55.688	38,4	Da 622,8 a 1.601,78
	servizi	89.227	61,6	Da 241,48 a 2.750,00
	Totale	144.961	100,0	1.415,21
Totale	agricoltura	4.720	0,2	Da 1.438,70 a 5.000,00
	industria	951.648	37,0	Da 622,8 a 1.731,85
	servizi	1.616.364	62,8	Da 241,48 a 2.750,00
	Totale	2.572.732	100,0	1.683,56

Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS, report dicembre 2022.

Infine, ferme restando le notevoli differenze dovute alla tipologia di fonte contrattuale, la previsione del welfare sembra intervenire soprattutto laddove i premi di risultato sono più consistenti (Grafico 3). I premi di risultato che prevedono l'opzione welfare sono infatti sistematicamente più elevati (seppur di poco) di quelli che non la prevedono, e questa relazione appare molto più accentuata nella contrattazione territoriale, dove il valore medio del Pdr con opzione welfare raggiunge nel 2022 i 1.415 euro contro gli 818 euro dei contratti che non la prevedono.

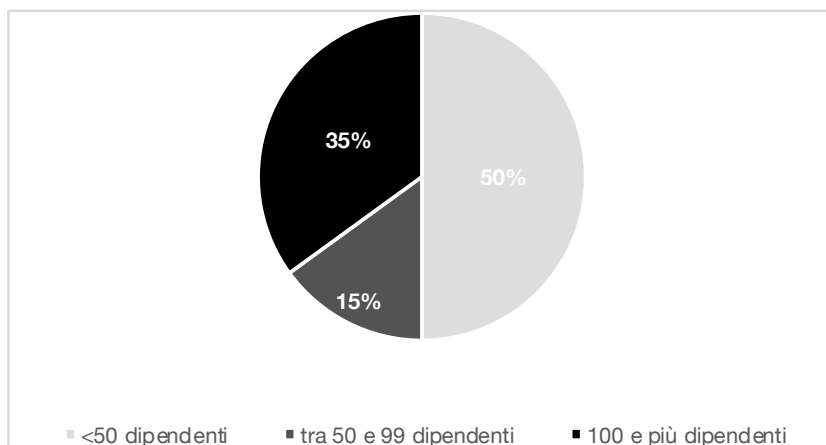
Grafico 3 - Valore medio del premio di risultato e del premio di risultato a opzione welfare per tipologia di contratto. Dicembre 2022



Fonte: nostre elaborazioni su dati MPLS. Report dicembre 2022.

Fin qui abbiamo analizzato gli esiti della misura di detassazione dei premi di risultato, con specifico riguardo all'opzione welfare aziendale. Ma quanto incide questa *policy* sul complesso delle aziende e della popolazione dipendente del settore privato? Per quanto riguarda i tassi di copertura in termini di aziende, i dati del Ministero del lavoro consentono di operare una stima in riferimento alla classe dimensionale d'impresa: tale stima non riguarda nello specifico i contratti che prevedono l'opzione welfare, quanto più in generale l'insieme degli accordi attivi finalizzati alla detassazione del Pdr. Come riportato nel Grafico 4, la metà degli accordi attivi nel mese di dicembre 2022 (50%) proviene da aziende con meno di 50 dipendenti; il 15% dei contratti attivi riguarda aziende di dimensioni comprese tra i 50 e i 99 dipendenti, mentre il restante 35% degli accordi è stipulato presso imprese con più di 100 dipendenti.

Grafico 4 - Distribuzione dei contratti attivi per dimensione d'impresa (solo contrattazione aziendale)



Fonte: elaborazioni su dati MPLS. Report dicembre 2022.

I dati di fonte Inps² indicano per l'Italia al 2021 circa 1.616.000 imprese con meno di 50 dipendenti, 16.500 tra i 50 e i 100 dipendenti, e circa 14.000 imprese con oltre 100 dipendenti (Tabella 9). Rapportando il numero di contratti attivi all'universo delle imprese con dipendenti è dunque possibile stimare la copertura contrattuale per classe dimensionale, che è pari allo 0,4% nelle piccole aziende con meno di 50 dipendenti, sale al 10,9% nelle medie aziende tra i 50 e 100 dipendenti, per toccare quasi il 30% nelle grandi aziende con più di 100 dipendenti. Si tratta di dati che confermano una sorta di assestamento nella copertura contrattuale su valori non particolarmente elevati, specie nelle piccole e medie aziende. Va anche osservato il ripiegamento della copertura contrattuale nelle grandi aziende, dal 40% del 2019 (De Colle e Feltrin, 2020) al 29,4% del 2022, di cui, con i dati a disposizione, è difficile comprendere le cause e le motivazioni.

² Inps (2022), Tavola 2.1.

Tabella 9 - Numero totale di imprese in Italia, numero di contratti per dimensione aziendale e quote di copertura contrattuale (con la sola contrattazione aziendale)

Dimensioni aziendali (n. dipendenti)	N. imprese Italia* (dato Inps 2021)	N. contratti attivi per dimensione aziendale (stima**)	Copertura contrattuale (% su aziende)
1 ÷ 49	1.616.647	5.870	0,4
50 ÷ 99	16.539	1.761	10,9
> 100	13.968	4.109	29,4
Totale	1.647.154	11.739	0,7

* Osservatorio Inps: Imprese del settore privato non agricolo per classe dimensionale, dato 2021.

** La stima del numero di contratti per dimensione d'impresa è operata a partire dalla relativa distribuzione percentuale tenendo conto dei soli contratti aziendali attivi (fonte report MLPS del dicembre 2022).

Tabella 10 - Numero di dipendenti del settore privato non agricolo e di beneficiari di Pdr a opzione welfare (valori in migliaia) e tassi di copertura per comparto.

Comparto	Numero dipendenti settore privato	Numero beneficiari Pdr	Tassi di copertura Pdr	Numero beneficiari Pdr opzione welfare	Tassi di copertura Pdr opzione welfare
Industria*	4.849	n.d.	n.d.	952	19,6%
Servizi	8.982	n.d.	n.d.	1.616	18,0%
Totale	13.832	3.879	28,0%	2.568	18,6%

* Comprende il comparto delle Costruzioni (1.103.000 dipendenti).

Fonti: Elaborazioni su dati Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione III trimestre 2022 - Inps e report MLPS del dicembre 2022.

Infine, i dati pubblicati nel report MLPS di dicembre consentono di stimare la quota di lavoratori interessata dal Pdr detassato e dall'opzione welfare in rapporto all'universo dell'occupazione dipendente delle imprese private e ai settori occupazionali. La stima, operata nuovamente in riferimento ai dati Inps al 2021³, indica in poco meno del 28% la quota di lavoratori del privato che beneficia della detassazione del Pdr e nel 18,6% circa la percentuale di dipendenti interessati da un premio convertibile in welfare (Tabella 10).

³ Inps (2022), Tavole 1.3 e 1.9.

Elementi di valutazione alla luce dei dati

Sulla base dei dati analizzati nel paragrafo 1, proviamo innanzitutto a trarre alcune valutazioni di massima riferite alla *policy* di detassazione del premio di risultato e, al suo interno, alle misure d'incentivo al welfare aziendale. Un primo aspetto è quello legato al trend con cui queste opportunità fiscali si sono diffuse: nei sei anni di vigenza della misura non si registra un *exploit* del numero complessivo di contratti quanto piuttosto una crescita progressiva e tutto sommato contenuta nel primo triennio pre-COVID, poi una qualche battuta d'arresto negli anni del COVID e del post-COVID; esplosiva è invece all'interno di questa dinamica- la crescita dei contratti che prevedono l'opzione welfare nei soli anni pre-COVID, il cui numero risulta quadruplicato rispetto al periodo di avvio della procedura. Poi, anche in questo caso, una battuta di arresto. Fino al 2019, le (grandi) aziende sembrano avere colto fin da subito l'opportunità prevista dal legislatore con riguardo alla detassazione del Pdr, mentre l'adesione all'opzione welfare sembra avere richiesto più tempo, presumibilmente in ragione degli sforzi organizzativi necessari a progettare, comunicare e realizzare -pur con l'ausilio dei provider- una congrua offerta di beni e servizi alternativi alla remunerazione in denaro. Poi, dal 2020 al 2022 poco o nulla interviene a modificare la situazione pre-COVID.

Un secondo aspetto, che emerge indirettamente dalla lettura dei dati, si riferisce alla chiara importanza del *milieu* (inteso soprattutto in termini di capacità di attivazione e cultura delle relazioni industriali) ai fini della realizzazione di queste pratiche negoziali: a suggerire questo aspetto è soprattutto il dato che evidenzia come la contrattazione, lungi dal configurarsi in termini di opportunità diffusa, risulti invece distribuita in modo molto diseguale sul territorio nazionale, con una forte concentrazione in quattro regioni - Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte e Veneto- che da sole rappresentano circa i due terzi dei contratti attivi. Due modelli distinti regolano peraltro l'approccio delle regioni leader: da un lato il modello lombardo e veneto, che fa leva in netta prevalenza (oltre il 90%) sulla contrattazione aziendale; dall'altro il "modello emiliano", che è stato seguito anche dal Piemonte e dalla Toscana nel post-COVID. In questo caso si osserva un'ampia presenza della contrattazione territoriale (25 % in Emilia, 21% in Piemonte e Toscana), la quale è salita di scala, spostandosi dal livello provinciale a quello regionale, dimezzando negli anni post-COVID il numero di contratti territoriali e aumentando in parallelo il numero di lavoratori coinvolti.

Un terzo aspetto di rilievo è relativo proprio alla contrattazione territoriale, la quale non ha proseguito la corsa che aveva caratterizzato il periodo pre-COVID, ma tuttavia mantiene un suo ben preciso ruolo all'interno degli accordi riferiti al premio di risultato, seppure ad oggi l'opzione welfare non sembra assumere il rilievo che caratterizza

invece la contrattazione aziendale. I contratti territoriali incidono infatti per il 13,7% sul totale degli accordi (Tabella 5), rappresentando il 24,2% dei lavoratori beneficiari di Pdr detassato ma solo il 5,6% dei beneficiari di premi che comprendono l'opzione welfare (Tabella 6). Occorre considerare che la contrattazione territoriale sconta una maggiore difficoltà intrinseca nel raggiungere le aziende e i lavoratori; inoltre essa rappresenta una modalità piuttosto nuova nell'arena della contrattazione e mantiene pertanto un tratto caratteristico di elevata sperimentalità (e di limitata incisività). Se si vuole introdurre una nota di ottimismo, con specifico riguardo alla minore propensione all'opzione welfare che caratterizza gli accordi territoriali, si può avanzare la considerazione che larga parte dei contratti territoriali sono agli esordi (come evidenziato dal trend di crescita di questa fattispecie); di conseguenza si potrebbe ipotizzare, anche nell'ambito della contrattazione territoriale, la dinamica generale più sopra evidenziata che mira in prima battuta a garantire l'opportunità connessa alla detassazione del Pdr per poi, solo in seconda battuta, passare a costruire l'opzione welfare, opzione che -soprattutto in una logica "consorzata", inevitabile negli accordi territoriali- presenta non poche difficoltà organizzative e richiede sforzi comunicativi significativi, sia verso le aziende sia nei confronti dei lavoratori. Questa ipotesi sembrerebbe confermata dal fatto che i dipendenti con contratto territoriale passano dai 390.000 circa del 2019 ai 940.000 circa del 2022 (Tabella 7), mentre i dipendenti che godono dell'opzione welfare sono solo 145.000 circa (Tabella 6).

I dati del Ministero del lavoro mostrano come al mese di dicembre 2019 il numero di accordi attivi avesse raggiunto il proprio apice. A quella data erano 3 milioni 738 mila i lavoratori interessati da un premio di risultato detassato (aliquota 10%); di questi, oltre 2 milioni 622 mila potevano accedere all'opzione welfare, ovvero alla remunerazione del premio sotto forma di beni e servizi, a tassazione zero. A fine 2022 le platee di beneficiari sono sostanzialmente identiche (Tabella 10). Come abbiamo visto nel paragrafo 1, l'ammontare del premio in welfare è significativo, soprattutto entro il perimetro della contrattazione aziendale: in questo caso il valore medio annuo del premio sfiora infatti i 1.700 euro (Tabella 8), mentre il premio derivante da contrattazione territoriale -in media 1.415 euro pro capite- è quasi raddoppiato nel corso degli ultimi tre anni. La quota di lavoratori che percepiscono un premio di risultato è stimabile attorno al 28% dei dipendenti del settore privato (Tabella 10); se si considerano i soli premi che prevedono l'opzione welfare il tasso di copertura si colloca al 18,6% della popolazione dipendente da aziende private, con punte appena più elevate nell'industria (19,6%). Con riguardo ai settori (Tabella 8) merita segnalare due conferme che emergono in modo netto dai dati: da un lato si evidenzia come il settore manifatturiero, pur segnato da una progressiva contrazione occupazionale, mantenga tuttavia anche nell'ambito del premio di risultato il suo storico ruolo di traino della

contrattazione salariale; dall'altro lato, con riferimento invece al settore dei servizi e delle *utilities*- va evidenziato come l'ampio range di variabilità dei premi (da 241 a 2.750 euro medie) costituisca un'ulteriore conferma dei fenomeni di polarizzazione delle condizioni di lavoro e dei redditi in atto in questo settore, caratterizzato da divari salariali molto ampi tra i diversi comparti, tra le aziende di ogni comparto, oltre che tra le figure professionali all'interno di una stessa azienda.

Tornando ai dati, alla luce dei numeri e dei tassi di copertura sopra esposti si può sostenere come le misure definite dalla Legge di Stabilità 2016 configurino una *policy* di (relativo) successo: "successo" per la rapida diffusione nel primo triennio, "relativo" per la mancata espansione che ci si sarebbe potuto attendere negli anni a noi più vicini. La diffusione delle opportunità in essa previste è inoltre marcata da pesanti divari: ci si riferisce *in primis* al divario costituito dalle dimensioni d'impresa, dal momento che queste misure, abbastanza diffuse nelle grandi aziende, mantengono una portata molto modesta nelle imprese di minori dimensioni; ma importante è anche il divario territoriale, dal momento che i dati confermano una eccezionale presenza di accordi nel Nord Italia e, viceversa, il ricorso a dir poco esiguo a questo strumento da parte delle aziende nel Meridione. Questi dualismi sono solo in parte spiegabili con la diversa capacità di generare reddito (e conseguente distribuzione di premi) a seconda dei settori produttivi, delle dimensioni di impresa e dei territori. Con ogni probabilità interviene anche un'altra variabile. Non disponiamo di evidenze empiriche dirette ma solo di indizi, e tuttavia va segnalato il sospetto che nelle piccole imprese quanto nel Sud sia ampiamente diffusa un'ampia gamma di retribuzioni alternative a quelle standard (per usare un eufemismo) le quali risultano competitive con la detassazione, rendendola non così conveniente come sembrerebbe di primo acchito. Se fosse anche solo in parte realistica questa ipotesi, tanto i datori di lavoro quanto i lavoratori delle imprese minori e del Meridione si comporterebbero come attori strategici in grado di valutare l'effettivo beneficio delle diverse modalità alternative di erogazione della retribuzione, giudicando l'opzione della detassazione non conveniente per entrambe le parti.

Va fatta un'ulteriore osservazione. Il trend di crescita tutto sommato modesto degli accordi finalizzati alla detassazione del Pdr e la persistenza del divario dimensionale e territoriale indicano come il complesso di agevolazioni definite dal legislatore non abbia conseguito l'effetto di "sdoganare" queste opportunità al di fuori del tradizionale perimetro negoziale: sulla scorta dei numeri registrati nel primo trimestre di attività della procedura (Grafico 1), imputabili in larghissima misura a contratti stipulati nel 2015 (e quindi antecedenti alla nuova disciplina dei premi di risultato) ci si sarebbe infatti ragionevolmente potuti attendere un trend di crescita molto più sostenuto ovvero una maggior inclusività delle misure, a coinvolgere segmenti imprenditoriali meno adusi alle pratiche negoziali. Questa dinamica si è fin qui realizzata solo parzialmente

e con difficoltà: gli effetti innegabili della *policy* si misurano dunque da un lato in termini di consolidamento e rafforzamento delle pratiche e degli strumenti di contrattazione nelle aziende già attive e/o propense ai negoziati bilaterali, che dispongono oggi di un *frame* normativo stabile entro cui muoversi e, nei casi più virtuosi, di una solida base dalla quale partire per sperimentare soluzioni innovative effettivamente calate nel contesto aziendale, anche in funzione di una maggiore competitività d'impresa; l'altro risultato importante è connesso alla crescita dell'opzione welfare, opzione avviata in una prima fase un po' timidamente ma che va sempre più imponendosi come leva stabilizzata delle pratiche negoziali finalizzate alla contrattazione del salario variabile. In definitiva, si assiste nel perimetro tradizionale delle medie-grandi imprese che da decenni utilizzano la contrattazione di secondo livello all'instaurarsi di un nuovo dualismo, tra chi preme l'acceleratore e si avventura con decisione sul terreno del welfare aziendale e chi invece tira il freno con altrettanta decisione limitandosi allo stretto indispensabile. Le due spiegazioni che si possono avanzare per interpretare questa frattura, rilevabile anche nel novero delle imprese con più di 1.000 dipendenti, rinviano da un alto alla diversa redditività e conseguente *ability to pay* che differenziano sempre di più anche i marchi più blasonati, dall'altro lato alla storia e alla cultura di politiche del personale e di relazioni industriali specifiche di ogni grande azienda.

Ma vi è un ulteriore elemento da considerare, ovvero il fatto che l'approccio contrattuale al welfare è andato diffondendosi anche al di là dei negoziati aziendali e territoriali legati al premio di risultato. Nei più recenti rinnovi dei contratti nazionali si è assistito in particolare a un consolidamento degli strumenti della bilateralità, con la crescita delle risorse loro destinati, che riguardano in prevalenza, ma non esclusivamente, i tradizionali istituti di welfare: assistenza sanitaria integrativa, previdenza, sostegno al reddito per i lavoratori colpiti da crisi aziendali, formazione. Invece, l'esperienza del CCNL Metalmeccanici Industria, che già nel rinnovo del 2016 stabiliva l'introduzione di piccole somme da erogare tramite misure di welfare (sull'ordine dei 100-150 euro annui, con un progressivo incremento a partire dal secondo anno di vigenza contrattuale) non sembra aver contribuito a disegnare il futuro del welfare di tipo contrattuale. Si contano solo alcuni (pochi) casi di emulazione, ma nel complesso non si è realizzata la previsione secondo cui attraverso la leva del Ccnl si sarebbe potuto imporre -per quanto in modo *soft*, tramite i cosiddetti *fringe benefit*⁴- un approccio su larga scala al welfare aziendale, introducendo al contempo le premesse culturali e organizzative per una più massiva diffusione di tale strumento anche al di là degli obblighi connessi alle previsioni del contratto collettivo nazionale (Feltrin, 2020; Feltrin e Pero 2021).

⁴ Spesso nella pratica erogati sotto forma di buoni benzina o buoni pasto.

Non solo welfare di produttività

Le analisi e le considerazioni svolte fin qui in riferimento al welfare aziendale e territoriale si sono appoggiate sull'unica⁵ fonte statistica ufficiale, ovvero sui dati del Ministero del Lavoro riferiti ai contratti aziendali e territoriali depositati ai fini della detassazione dei premi di produttività (ex DM 25 marzo 2016 e ss.mm.ii.). Come noto, tuttavia, questa modalità attuativa rappresenta solo una delle fonti utilizzate ai fini della promozione del welfare integrativo. Il panorama delle opportunità è vasto e articolato. Invero la numerosità (e complessità) degli schemi possibili penalizza la possibilità di una mappatura complessiva del fenomeno: non a caso ad oggi le stime sulla diffusione dello stesso si basano su dati parziali, riferibili a ricerche condotte a livello locale⁶ o su base associativa,⁷ oppure ancora sulle basi dati dei *provider* di servizi di welfare.⁸ Ma le difficoltà non attengono solo la *misurazione* del fenomeno: è presumibile che le molte e diverse fattispecie di possibili schemi di offerta intervengano a confondere gli stessi imprenditori che si avvicinano per la prima volta al tema del welfare aziendale, con il rischio non secondario di raffreddarne l'entusiasmo.

Rifacendosi alla classificazione proposta da Massagli, Spattini e Tiraboschi (2019) è possibile innanzitutto distinguere il welfare occupazionale a seconda che esso: a) sia espressione di una volontà unilaterale del datore di lavoro; oppure b) derivi invece da un adempimento contrattuale. Nel primo caso (welfare unilaterale) rientra sia il welfare concesso per pura liberalità del datore di lavoro, che non configura in nessun modo un obbligo contrattuale e che pertanto è soggetto a dei limiti per quanto attiene la deducibilità dal reddito d'impresa,⁹ sia il welfare originato da regolamento aziendale, che costituisce una fattispecie "spuria" e non esente da dubbi interpretativi per quanto attiene la natura -volontaria o obbligatoria- dello stesso e di conseguenza la

⁵ Vi è in realtà un'altra fonte ufficiale, costituita dalla banca dati MEF basata sulle dichiarazioni dei redditi, che rende disponibili i dati sui premi di produttività a tassazione sostitutiva e presenta anche una sezione riferita ai "benefit", la quale tuttavia contiene dati molto parziali, non comparabili con quelli forniti dal MLPS e, proprio per questo, di difficile interpretazione.

⁶ Tra le molte ricerche condotte a livello territoriale si veda ad esempio il lavoro condotto dal Centro Studi Assolombarda (2019), nell'ambito del suo Osservatorio Welfare, che si concentra prevalentemente sugli accordi riferiti all'area di Milano, Monza Brianza e Lodi o il contributo di Santoni (2017) che analizza i risultati di due ricerche condotte rispettivamente in Emilia Romagna e in provincia di Como.

⁷ Si veda ad esempio l'approfondimento tematico previsto nell'ambito dell'indagine Confindustria (2018), riferito alle aziende associate.

⁸ Il riferimento è in particolare al lavoro curato da Pesenti (2018).

⁹ In questa fattispecie le spese sostenute in welfare sono deducibili fino al 5% del reddito d'impresa.

sua corretta classificazione ai fini del regime fiscale e contributivo. A dispetto di questa ambiguità -non univocamente risolta dall'Agenzia delle Entrate¹⁰- alcuni indizi raccolti sia da attori associative e sindacali che da provider e consulenti attivi nella promozione dei piani di welfare suggeriscono che il welfare da regolamento aziendale costituisca una fonte molto significativa dell'erogazione di beni e servizi, anche in considerazione del fatto che questa modalità consentirebbe all'azienda¹¹ di beneficiare della piena deducibilità delle spese senza gli oneri e i vincoli connessi al processo negoziale.

Nel secondo caso (welfare contrattuale) rientrano i contratti e gli accordi di livello nazionale, territoriale e aziendale. Come abbiamo visto il welfare contrattuale può essere collegato ad obiettivi di produttività: è il caso, ampiamente illustrato, degli accordi ex DM 25 marzo 2016 e *ss.mm.ii.*, dove la scelta di convertire il premio in beni e servizi spetta in ogni caso sempre e esclusivamente al singolo dipendente. Il welfare contrattuale tuttavia può essere disposto anche indipendentemente dalla normativa sul premio di risultato: in questo caso -che stando ai dati di fonte CGIL¹² sembra essere decisamente il più diffuso- la remunerazione è prevista esclusivamente in welfare e le risorse distribuite si configurano come risorse aggiuntive e autonome rispetto alle altre voci salariali e contrattuali. La distinzione tra welfare unilaterale e contrattuale non è l'unica. Di recente si va diffondendo una diversa tipologia, adottata dai *provider* e dalle indagini basate su tale fonte, che distingue non tanto in funzione della dicotomia unilaterale / contrattuale quanto piuttosto con riferimento da un lato al livello gerarchico delle fonti che dispongono tale welfare (aziendale o territoriale vs. CCNL); dall'altro al fatto che il lavoratore disponga o meno di facoltà di scelta tra remunerazione in moneta o in welfare. A partire da questi criteri, proviamo a proporre una classificazione che tenga conto di tutte le diverse fonti di welfare occupazionale, ivi compresi gli istituti della bilateralità contrattuale. La tipologia proposta distingue tra:

1. *welfare aziendale on top*, che può derivare sia da contratto o accordo che da disposizione unilaterale del datore di lavoro, anche attraverso lo strumento del regolamento aziendale. Il welfare on top è alimentato da risorse aggiuntive e autonome rispetto a tutte le altre voci salariali e la remunerazione è prevista esclusivamente in welfare;

¹⁰ Sui pronunciamenti dell'Agenzia delle Entrate in merito alla questione si veda la nota di Stern e Muratori (2018).

¹¹ Il condizionale è dovuto ai margini d'incertezza normativa più sopra citati (vedi nota 13).

¹² Solo il 33% dei 276 accordi che trattano la materia del welfare aziendale censiti da Cgil e Fondazione Di Vittorio (2019) fa riferimento alla convertibilità del Pdr (p. 69).

2. *welfare aziendale di produttività*, previsto come opzione all'interno degli accordi finalizzati dalla detassazione dei premi di produttività, in base alle previsioni della legge di Stabilità 2016, è la forma che abbiamo ampiamente analizzato nel paragrafo 1. Si distingue dalle altre forme in quanto la possibilità di conversione in welfare del premio è rimessa esclusivamente alla scelta del dipendente, che di conseguenza può optare per una remunerazione in denaro;
3. *welfare obbligatorio multi-employer*, previsto dal Ccnl, si distingue in ragione della diversa 'cogenza', dal momento che non si tratta di risorse che provengono dalla liberalità del datore di lavoro e neppure da accordi aziendali, ma di istituti che ciascuna azienda è tenuta a rispettare in applicazione del contratto collettivo nazionale. Come nel *welfare on top* la remunerazione è prevista esclusivamente in beni e servizi;
4. *welfare multi-employer bilaterale*, definito nell'ambito della contrattazione di livello nazionale e/o territoriale attraverso la costituzione di istituti contrattuali bilaterali, i quali rappresentano, sia sotto il profilo storico sia in termini di copertura dell'universo dei lavoratori dipendenti, la prima e più rilevante modalità di welfare integrativo di natura occupazionale nel nostro paese.

L'introduzione nella nostra proposta di classificazione del welfare bilaterale consente di osservare come il modello italiano di welfare integrativo appare strutturalmente e solidamente basato sui fondi categoriali istituiti dalla bilateralità contrattuale, la cui fruizione è regolata dai contratti collettivi nazionali di lavoro, in questo differenziandosi da altri modelli nazionali,¹⁵ maggiormente centrati sul livello aziendale e caratterizzati da una minore regolazione, come pure da livelli di copertura meno estesi. In particolare il CCNL costituisce di gran lunga la fonte più diffusa per quanto riguarda i beni di natura assicurativa, previdenziale e sanitaria.¹⁴ Questa centralità degli istituti bilaterali emerge ad esempio con chiarezza in un'indagine di Confindustria¹⁵ del 2018, che indicava come l'assistenza sanitaria integrativa e la previdenza complementare costituissero i beni maggiormente presenti nell'offerta di welfare presente nelle aziende associate. Nello specifico il 43,5% delle aziende aderiva già nel periodo pre-COVID ad un piano di assistenza sanitaria integrativa (nell'87% dei casi prevista dal CCNL di riferimento) e il 27,4% di esse a una forma di previdenza complementare (nell'88% dei casi ex CCNL).

¹⁵ Cfr. Natali, Pavolini e Vanhercke (2014).

¹⁴ Non va tuttavia sottaciuta la rilevanza della fonte legislativa come nel caso dei fondi previdenziali (previdenza integrativa) e dei fondi interprofessionali (formazione continua).

¹⁵ Vedi Centro Studi di Confindustria (2018).

Operate a grandi linee le distinzioni tra i diversi canali del welfare integrativo nel nostro paese, permangono oggettive difficoltà nell'indicare come esso si componga in termini quantitativi, ovvero quale sia il contributo delle diverse fonti alla diffusione di queste opportunità tra le imprese e tra i lavoratori. Sotto questo profilo, i dati che sembrano prestarsi meglio ad una stima indicativa dei contributi relativi sono quelli che derivano dai *provider*, le cui piattaforme costituiscono un osservatorio privilegiato, per quanto parziale, della realtà in esame. I dati provvisti da queste fonti¹⁶ indicano innanzitutto che: a) il *welfare aziendale di produttività* detiene un contributo minoritario nel mercato del welfare aziendale, visto che sembra essere presente (a seconda delle fonti statistiche di riferimento) nel 18%-35% delle aziende italiane con piani di welfare attivi. Come abbiamo visto dall'analisi dei dati ministeriali, l'incidenza cresce notevolmente nelle aziende di maggiori dimensioni e gli importi medi associati a questa fattispecie sono molto superiori a quelli che si riscontrano negli altri canali di welfare; b) il *welfare obbligatorio multi-employer* previsto dai contratti nazionali di lavoro, per quanto di recente introduzione, costituisce una leva di assoluto rilievo nel mercato del welfare integrativo e coinvolgerebbe oltre la metà¹⁷ delle aziende con piani di welfare attivi; c) la quota di aziende che finanziano il proprio piano di *flexible benefit* esclusivamente attraverso la formula del *welfare aziendale on top* si colloca tra il 30 e il 40%; d) il ricorso a più fonti di finanziamento per l'erogazione dei piani di welfare (*welfare on top*, *welfare di produttività*, *welfare obbligatorio multi-employer*, *welfare multi-employer bilaterale*) costituisce un fenomeno in significativa crescita.

Queste indicazioni suggeriscono innanzitutto come il successo della misura di promozione del welfare contenuta nella legge di stabilità 2016 vada misurato non tanto attraverso la misura diretta data dal numero di accordi di welfare di produttività: è infatti plausibile che la notorietà del welfare aziendale (e la sua convenienza) abbia fatto scaturire anche piani di welfare attivati tramite regolamento aziendale, slegati dalle regole del welfare di produttività, invero penalizzanti per l'impresa in quanto il margine di convenienza è incerto e affidato alla scelta del lavoratore. Si pone pertanto la necessità di tener conto di tutte le modalità e i canali attraverso cui viene erogato il welfare complementare dal momento che alcuni comportamenti opportunistici oppure indesiderati possono diffondersi nelle pieghe dell'applicazione di una legislazione

¹⁶ Si fa riferimento in particolare a EasyWelfare (2018) e a Centro Studi Assolombarda (2019).

¹⁷ 55% stando ai dati Assolombarda, basati su fonti dei provider. La quota è quasi sicuramente superiore in quanto molte aziende tenute a corrispondere il welfare previsto dal CCNL, perlomeno in fase iniziale, non ricorrono a provider per l'erogazione dei beni e servizi ma preferiscono definire autonomamente il pacchetto da erogare, ricorrendo principalmente a *fringe benefit*, stante anche il valore molto contenuto delle somme previste.

di successo ma, forse, nella sua applicazione, non pienamente consapevole delle molteplici finalità cui si andava adattando.

L'eredità del COVID

Come è noto, l'emergenza COVID dei primi sei mesi del 2020 ha messo a dura prova l'intera gamma degli strumenti di welfare, tanto sul versante occupazionale (Cig, disoccupazione, redditi di ultima istanza) quanto su quello sociale (aiuti alle famiglie), ma soprattutto, più nello specifico, sul versante sanitario (misure di prevenzione, controllo, diagnosi e cura dell'infezione). Le statistiche qui esaminate, relative al cd. welfare di produttività, non registrano, come si è visto, un maggiore ricorso allo strumento, che anzi subisce in termini quantitativi un deciso arresto nella fase critica della pandemia. Tuttavia -sul piano qualitativo si sono registrate diverse esperienze degne di essere citate, sulle quali si può forse fare qualche notazione più generale (Feltrin 2021).

In primo luogo, va sottolineata l'impressione di una vastità mai sperimentata prima di interventi aziendali, molto spesso di natura unilaterale, specie nelle aree più colpite dalla pandemia, volti a lenire il disagio dei lavoratori e delle loro famiglie (Carrieri, Feltrin e Zan 2021). Mai come in questa occasione, infatti, l'idea di una 'comunità aziendale', entro la quale convivono interessi diversi ma in parte convergenti, sembra essere emersa come minimo comun denominatore dell'azione degli attori collettivi, tanto sul versante datoriale quanto su quello sindacale (Feltrin 2021). Con ogni probabilità, esiste una correlazione abbastanza solida tra i luoghi dove in modo più grave si è manifestata l'epidemia e la numerosità degli interventi aziendali -a base contrattuale o a base unilaterale- di sostegno al reddito dei lavoratori e di prime misure per garantire la sicurezza dei lavoratori. Dalle notizie di stampa, ad esempio, risulta molto ampio, anche da parte di aziende che non avevano mai attivato piani di welfare aziendale, l'intervento di anticipo della cassa integrazione e, in un numero minore di casi, di integrazione salariale fino alla copertura piena della busta paga ordinaria, di diarie straordinarie per chi andava a lavorare. Ulteriori interventi a carico delle aziende -di nuovo, sia su base negoziale che su base unilaterale - si sono registrati, specie nella prima fase del COVID, nell'area della sicurezza del lavoro, anche quando non ancora espressamente previsti dalle disposizioni governative e regionali, specie per quanto riguarda i tamponi, la misurazione della temperatura in ingresso, l'uso di protezioni facciali, la sanificazione degli ambienti di lavoro, e così via.

Sotto questo profilo c'è da osservare, come l'esperienza vissuta come fatto emergenziale non abbia però costituito un nuovo, diverso incentivo (non monetario) alla diffusione del welfare aziendale, nonostante le iniziative intraprese abbiano ridotto la

tensione nelle aziende e migliorato i climi interni messi a dura prova dalla paura del contagio. Non sembra cioè essersi verificata una stabilizzazione delle misure introdotte anche dopo la fine dell'epidemia, almeno stando al mancato aumento dei protocolli di welfare nelle statistiche rilasciate dal Ministero del lavoro.

In secondo luogo, viene confermata l'ipotesi relativa alle particolari caratteristiche delle aziende *leader* nei piani di welfare aziendale. Come si ricorderà, si tratta di società con elevatissima *ability to pay*; relazioni sindacali non conflittuali, oppure del tipo *junior partner*; un orientamento più o meno esplicito della proprietà al *giving back*. Queste imprese, dove già si osservavano le esperienze più avanzate di welfare aziendale, sono state anche le prime a muoversi subito dopo il *lockdown*, aggiungendo fin da subito, e comparativamente in misura maggiore di altri, una vasta gamma di interventi per fronteggiare l'emergenza. Il che ha significato, tra l'altro, mettere a immediata disposizione dei lavoratori quantità davvero ingenti, mai immaginate prima, di risorse aggiuntive. Una prima ricognizione sulle esperienze fatte in questo periodo, oltre che sui mezzi di informazione che ne hanno lungamente parlato, la si poteva già rinvenire a fine 2020 nella ricerca pubblicata nel sito di "Secondo Welfare".¹⁸Tali esperienze si sono tradotte spesso in una rimodulazione dei servizi contenuti nei piani di welfare, in funzione dell'andamento dell'epidemia, ad esempio attraverso interventi diretti a favore delle famiglie dei dipendenti e delle situazioni di maggiori disagio nelle comunità che ospitano gli stabilimenti; oppure attraverso la riconversione dei soggiorni estivi in altre formule di vacanza 'protetta'; oppure ancora attraverso l'utilizzo della formazione a distanza per i corsi estivi di recupero dei debiti formativi o la preparazione ai test universitari.

La terza considerazione è relativa al fatto che appare ulteriormente rafforzata la preoccupazione circa il rischio di inefficienze delle iniziative di welfare di tipo assicurativo in campo sanitario. Molte iniziative di welfare aziendale e molti fondi sanitari contrattuali (nazionali e territoriali) sono intervenuti immediatamente per aiutare i lavoratori attraverso misure preventive -i tamponi, *in primis*- o con interventi di sostegno ai contagiati come, ad esempio, le integrazioni monetarie per i giorni di ospedalizzazione, ma l'efficacia degli interventi appare condizionata dalla limitata capacità di integrazione tra sistema sanitario pubblico e privato. Il problema, come in altre circostanze precedenti al COVID, è che, specie per le patologie gravi, le istituzioni sanitarie pubbliche non riconoscono come valide le risultanze cliniche degli studi sanitari privati convenzionati con gli istituti assicurativi, i quali a loro volta sono i principali fornitori dei fondi sanitari. Si tratta di un problema ben presente nelle controversie tra gli esperti del settore in materia di copertura complementare della sanità pubblica, tuttavia poco approfondito da chi si occupa di relazioni industriali e

¹⁸ Il riferimento è a Maino e Razetti (2020).

bilateralità. Nel caso del COVID-19, inoltre, vi è stata l'ulteriore difficoltà nell'accettare come validi gli esami previsti dai fondi sanitari perché molto differenti erano in partenza le ordinanze regionali relative all'accertamento della positività al contagio tramite tamponi, frutto di commissioni di esperti che producevano linee-guida non omogenee tra regione e regione (come nel caso della Regione Lazio e Campania, da un lato, e della Regione Veneto, dall'altro lato). Ne deriva l'assoluta necessità di una riflessione urgente sui vantaggi e i limiti delle coperture assicurative e sulle condizioni necessarie a promuovere un'effettiva sussidiarietà tra pubblico e privato. Anche sotto il profilo regolativo, questo aspetto assume la massima priorità, al fine di migliorare l'efficienza e la sostenibilità complessiva del sistema sanitario, stretto tra la pesante e strutturale crisi della sanità pubblica e il proliferare indiscriminato degli investimenti sulla forma privata.

Infine, va sottolineato lo straordinario impulso che l'emergenza sanitaria e il *lockdown* ha avuto sullo *smartworking* e sulla sperimentazione di misure di flessibilità oraria e organizzativa, comprese le riduzioni di orario. Il massivo sdoganamento del lavoro agile, certo avvenuto per cause di forza maggiore, rappresenta la grande svolta impressa dal COVID all'organizzazione del lavoro. Se e quanto la scoperta dei benefici di questa modalità di lavoro potrà ampliare la gamma degli interventi a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro è questione da verificare nel prossimo futuro. Su di un altro piano, va rilevato come l'assunzione dello *smartworking* come modalità lavorativa estesa sia avvenuta in una situazione particolarissima, in concomitanza con la chiusura delle scuole e con la necessità di proteggere i tradizionali *care giver* informali (come, ad esempio, i nonni). Di conseguenza il *lockdown* ha impedito quasi del tutto l'intervento del welfare aziendale in risposta alle accresciute esigenze di *care giving*: il ricorso ai servizi volti alla conciliazione (baby sitter o altri servizi di accudimento privati), pur agevolato dai provvedimenti governativi (bonus baby sitter) e in alcuni casi dalle misure aziendali, è stato di fatto fortemente condizionato dalla necessità di limitare i contatti sociali e le accresciute esigenze di cura si sono risolte prevalentemente attraverso l'utilizzo dei congedi parentali. In ogni caso è abbastanza facile prevedere che già nel prossimo futuro, proprio a partire dalle esperienze di questo periodo, le iniziative di welfare aziendale andranno sempre di più integrandosi con le politiche di gestione delle risorse umane. Se il tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro rappresenterà una delle questioni centrali dell'epoca post-COVID, vi saranno inevitabili riflessi sulla contrattazione degli orari di lavoro e sui piani di welfare, chiamati a integrare e rafforzare le molteplici formule di flessibilità (e riduzione) degli orari, le quali, dopo i mesi dell'emergenza, non appaiono più come utopie oppure un libro dei sogni, ma come concrete possibilità a disposizione degli attori collettivi

per riorganizzare i tempi di lavoro¹⁹ con gradi di libertà molti più ampi di quanto fin qui tutti avevamo immaginato.

Alcune riflessioni conclusive

Come si è visto dai dati fin qui presentati, le misure governative introdotte a partire dal 2016 di defiscalizzazione dei premi di risultato hanno avuto un largo successo. Una valutazione di impatto deve tuttavia scendere nel dettaglio dei singoli obiettivi e sub-obiettivi, espliciti e impliciti, di una politica pubblica allo scopo di indicare ulteriori possibili interventi correttivi e/o migliorativi, in particolare in relazione a possibili effetti distorsivi o a comportamenti opportunistici. Specie quando, come in questa circostanza, il favore generale di tutti gli attori coinvolti, corredato da dosi forse eccessive di retorica con cui la *policy* viene seguita da una parte della letteratura che tende a esagerarne la portata.

Innanzitutto va detto che lo strumento della detassazione ha sicuramente raggiunto il suo primo obiettivo, tuttavia largamente implicito, di diffondere strumenti di innalzamento del salario reale dei lavoratori dipendenti che non passassero attraverso aumenti monetari direttamente in busta paga ma sfruttassero lo stratagemma dell'accesso a beni e servizi a cui poteva applicarsi a un beneficio fiscale pieno. Del resto, quando venne avviato in Luxottica il cosiddetto *Sistema di welfare per i dipendenti e le loro famiglie in Italia*,²⁰ senza ipocrisie e infingimenti, il secondo comma di pagina 2 così recitava: "Come evidenziata da numerosi economisti e analisti, la diminuzione del potere d'acquisto non è oggi compensabile solo attraverso i tradizionali interventi sulla retribuzione fissa o variabile poiché il rapporto tra costo del lavoro e importo netto ricevuto dal dipendente è, come noto, estremamente penalizzante per quest'ultimo".²¹ Con ogni probabilità, rendere esplicita e trasparente questa prima fi-

¹⁹ Cfr. a questo proposito Pero, Campagna e Marsala (2020).

²⁰ Si veda il *Protocollo di intesa* tra Luxottica e Fillea, Femca e Uilta (2009: 2). Si vedano anche gli accordi aziendali del 14 dicembre 2019 e del 24 giugno dicembre 2010, poi resi operativi il 5 ottobre 2010.

²¹ Il testo del secondo comma così concludeva: "Oggi, infatti, 100 euro di costo aziendale per la retribuzione di un operaio corrispondono a un importo netto di 50 euro per il dipendente"; per poi proseguire al terzo comma: "La conservazione del potere di acquisto ancor più che i livelli retributivi nominali è un problema non più differibile. In questo senso, l'idea cardine dell'iniziativa è la possibilità di far leva su strumenti alternativi di sostegno al reddito"; e infine concludere al quarto comma con la messa a punto di "... un modello innovativo e complementare ai sistemi di remunerazione più tradizionali che -attraverso l'offerta di beni e servizi- consente di ridurre completamente il divario tra costo aziendale e reale potere d'acquisto trasferito al dipendente. Concretamente a fronte di ogni 100 euro di costo aziendale il potere d'acquisto del dipendente sarà pari ad almeno 100 euro" (Luxottica

nalità (a nostro avviso pienamente ammissibile anche se questa opinione non è condivisa da altri osservatori) potrebbe aiutare il legislatore a legittimare, oppure alternativamente a correggere, alcuni usi ritenuti impropri dello strumento, come ad esempio l'utilizzo del beneficio fiscale per finalità non di welfare. Sotto questo profilo, una più attenta delimitazione dei confini dei beni e dei servizi ammessi al beneficio fiscale consentirebbe di chiarire in via definitiva quale sia l'intenzione prima del legislatore, se cioè vuole proporre una misura - per quanto atipica - di riduzione del cuneo fiscale, oppure una misura di promozione del welfare complementare.

In secondo luogo la *policy* che stiamo esaminando ha avuto un relativo successo nella promozione della contrattazione decentrata, tanto a livello aziendale quanto a livello territoriale con, in aggiunta, la piena soddisfazione di tutti gli attori coinvolti: direzioni del personale, delegati, associazioni datoriali, sindacati, istituzioni centrali e locali, reti di volontariato, provider, ecc. Si tratta di un successo che, tuttavia, sollecita alcuni interventi correttivi a valle della fase iniziale di applicazione. Ad esempio, se si vuole favorire la contrattazione di secondo livello va meglio delimitata la possibilità di utilizzare il *welfare aziendale on top* attraverso regolamenti aziendali, i quali si configurano a tutti gli effetti come una strategia di tipo opportunistico, in larga parte consentita da alcune ambiguità delle norme e che, proprio per questa ragione, stanno conoscendo una diffusione tanto consistente quanto impreveduta anche tra le medie e grandi imprese. Nel segmento delle piccole imprese e nel Meridione il problema è diverso poiché riguarda l'effettiva appetibilità dell'incentivo fiscale rispetto a forme alternative di elargizione di quote di salario che evitano la trattenuta fiscale. Si tratta di un caso interessante di una *policy* che porta alla luce carenze di altre politiche pubbliche, in questo caso quelle di controllo e vigilanza sull'evasione e l'elusione fiscale.²²

Veniamo ora ad alcune considerazioni relative al sistema di offerta, anche in questo caso per segnalare le occasioni mancate e le ambiguità da correggere. Un'occasione perduta è stata senz'altro quella della costruzione di provider locali, anche di tipo bilaterale, magari con il contributo del terzo settore e del volontariato. Si trattava di una possibilità che realisticamente si sarebbe potuto cogliere (Feltrin 2015a), come è accaduto in tante altre occasioni (Isee, stato di disoccupazione, etc.) nelle quali un cambiamento in specifiche politiche pubbliche è stato colto come occasione di interventi sussidiari delle parti sociali o di introduzione di strumenti bilaterali (come nel caso dei fondi interprofessionali). La ragione di questo 'fallimento di mercato' va ricercata

e Fillea, Femca e Uilta, 2009). Per un'analisi dei più recenti sviluppi di questa storia di successo, vedi Feltrin e Pero (2019).

²² L'ipotesi che si può avanzare è che il mancato ricorso alla detassazione illumini per via indiretta la possibile esistenza di aree di evasione e di elusione fiscale molto più vaste di quanto fin qui stimato dall'Istat.

nella competizione iniziale tra decine di iniziative, tutte di modeste dimensioni, le quali si sono combattute senza esclusione di colpi, favorendo in modo inconsapevole l'ingresso dei grandi provider, a volte stranieri, molto più strutturati e in grado di fornire maggiori garanzie di efficienza e certezza di erogazione alle imprese.²³ Essendo ben noto questo storico limite dei processi cooperativi nel nostro paese, forse si sarebbe potuto immaginare di intervenire con una legislazione di sostegno *ad hoc* tesa a favorire la costruzione di provider bilaterali e/o associativi nazionali,²⁴ come del resto è accaduto in campo previdenziale e formativo. Purtroppo, una volta che i buoi sono usciti dalla stalla e questo specifico mercato è stato occupato dai provider (*first-come first-served law*) rimane solo il rammarico per un'occasione perduta.

Sotto il profilo dei beni e servizi passibili di detassazione, la diffusione dell'ap-proccio dei *flexible benefit*, favorito dai provider tramite sistemi di offerta molto vasti, ha per così dire liberalizzato il paniere disponibile per i dipendenti dal momento che nelle piattaforme i *flexible benefit* tendono a includere tutte le tipologie di beni e servizi previste dal TUIR. Di nuovo, l'ambiguità iniziale del legislatore se l'obiettivo da promuovere fosse la riduzione del cuneo fiscale oppure la diffusione del welfare complementare ha favorito i comportamenti opportunistici, in questo caso dei provider, delle aziende e dei lavoratori. Anche sulla scorta di qualche notizia scandalistica, il dibattito è andato orientandosi sul tema dell'effettivo contenuto welfaristico dei beni e servizi detassati ovvero sulla *liceità* - da un punto di vista economico e fiscale prima che morale - di una così massiva operazione di defiscalizzazione con riferimento a dei beni (*fringe benefit*, cultura e tempo libero, *in primis*) che si configurano come reddito aggiuntivo ma non hanno espresse finalità sociali, assicurative, assistenziali. Tuttavia c'è da chiedersi se anche in questo caso siano davvero possibili interventi correttivi *a posteriori* una volta che il mercato si sia strutturato secondo un modello privo di vincoli. Quantomeno bisogna mettere in conto la contrarietà di una coalizione di interessi molto ampia, composta dai beneficiari, dai provider, dalle aziende.

A chiusura di questo approfondimento, in relazione ai *fringe benefit* non si può non dedicare alcune riflessioni a quella che promette di essere la novità più dirompente in tema welfare aziendale ovvero l'innalzamento a 3.000 euro del valore di buoni e servizi cedibili dall'azienda al lavoratore a tassazione zero. Stabilito dal TUIR in 258 euro annui, tale limite viene dapprima esteso - per il solo anno 2022- fino a una cifra pari a 600 euro (Decreto Aiuti Bis dell'agosto 2022) e quindi ulteriormente ampliato fino a 3.000 euro (Decreto Aiuti-quater). La misura, presentata come un intervento

²³ Anche se in molti casi l'efficienza e la qualità del servizio era più dichiarata che reale.

²⁴ Per una riflessione sulla maggiore efficacia in epoca contemporanea di politiche associative centralizzate vedi Feltrin (2020).

d'emergenza di integrazione retributiva per dare sollievo ai lavoratori colpiti dal caro bollette²⁵ e dalla crescita dell'inflazione, viene successivamente confermata per il 2023 (DL 48 del 4 maggio 2023), riservandola tuttavia ai soli lavoratori dipendenti con figli a carico. Ferma restando la "transitorietà" della norma ((le virgolette sono d'obbligo per un intervento normativo più volte replicato) e la sua delimitazione, nella formulazione più recente, a una platea specifica di lavoratori dipendenti, il suo impatto potenziale nel trasformare l'assetto futuro del welfare aziendale appare dirompente, per almeno due aspetti. Innanzitutto appare evidente un possibile effetto di spiazzamento nei confronti del welfare di tipo contrattuale: l'intervento di legge infatti non richiede un *frame* contrattuale per l'erogazione dei (nuovi) fringe benefit fino a 3.000 euro, di conseguenza è facile prevedere che essi saranno gestiti con la formula "on top", la soluzione più agile. Un ulteriore aspetto importante è dato dal fatto che l'intervento normativo interviene a ridefinire i contenuti e la valenza stessa del welfare aziendale. Gli effetti della nuova norma si connotano infatti esclusivamente in termini di riduzione del cuneo fiscale (peraltro non universalistica). D'altra parte lo stesso ampliamento del massimale detassabile associato ai *fringe benefit* (per definizione beni di consumo e servizi privi di un particolare contenuto sociale, educativo, ecc.) operato in misura così ampia, interviene di per sé a spiazzare la dimensione genuinamente welfaristica ovvero quella basata sull'offerta di soluzioni e servizi finalizzati a promuovere la crescita, la sicurezza e il benessere dei lavoratori e delle loro famiglie.

Anche sulla scorta di quest'ultimo intervento normativo, i cui effetti si misureranno solo nel prossimo futuro, vi sono ancora tre considerazioni finali da fare, la prima riguardo ai lavoratori, la seconda relativa alle imprese, la terza al futuro di questa politica pubblica. Nonostante la convenienza, il *welfare aziendale di produttività* non appare egualmente competitivo rispetto al *welfare on top* (unilaterale o contrattuale) in quanto permangono abbastanza limitate le quote di lavoratori che scelgono la conversione in welfare, sull'ordine del 30%, e che anche tra questi solo il 40% circa converte integralmente il premio di risultato (Pesenti, 2018; Nomisma, 2020). In parte si tratta di comunicazione non sempre efficace, in parte di diffidenza e sfiducia verso le iniziative datoriali, ma non va sottovalutata la difficoltà a fare scelte finanziarie che impegnano sul medio periodo. Alcune esperienze di maggiore flessibilità nella gestione annua delle somme previste dal contratto aziendale, che rimangono cioè nella piena disponibilità del lavoratore in ogni momento dell'anno nonostante abbia scelto in origine l'opzione

²⁵ Il Decreto Aiuti Bis interviene anche includendo tra i fringe benefit beni precedentemente non compresi quali appunto le somme erogate o rimborsate dai datori di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche del servizio idrico integrato, dell'energia elettrica e del gas naturale.

welfare, sembrano indicare una strada promettente di ulteriori sviluppi. Per quanto riguarda le imprese, bisogna sempre tenere presente che le esperienze più interessanti, come nel caso di Luxottica (Feltrin e Pero 2019), non sono facilmente replicabili perché sono il frutto della combinazione peculiare di tre fattori: una non comune *ability to pay*, legata all'elevatissima redditività dell'azienda; una visione strategica delle relazioni con il personale improntata al riconoscimento delle rappresentanze sindacali, anche se come *junior partner* (Feltrin 2015b), e che tuttavia viene accettata sia dai lavoratori che dai sindacati senza particolari tensioni; un orientamento della proprietà al *give back* comunitario (il "restituire alla società parte di quanto guadagnato anche grazie ad essa") che non appartiene alla tradizione del nostro paese ma rinvia alla cultura statunitense. La stessa ipotesi di relazioni partecipative, in qualunque modo la si intenda o la si declini, ha come primo presupposto le condizioni prima indicate, vale a dire un clima di fiducia interno dal lato dei lavoratori e delle rappresentanze sindacali, una cultura manageriale *fair* dal lato delle aziende (Feltrin 2015a).

Infine la terza osservazione finale. Se come abbiamo visto la politica di detassazione ha funzionato, vi sono importanti interventi correttivi da fare sul versante della promozione della contrattazione e del welfare. Sulla contrattazione abbiamo già detto. In tema di welfare il problema chiave è quello di una maggiore integrazione tra welfare complementare e welfare pubblico, pena una dispersione di risorse in duplicazioni inutili e in interventi inefficienti (come già accade per la sanità integrativa). Ma si può avanzare in questa direzione solo se vi è un ampio consenso delle parti sociali e un conseguente indirizzo legislativo in grado di definire con maggiore precisione i pilastri del welfare integrativo (previdenza, sanità, formazione, famiglia ecc.) e le modalità di integrazione reale con l'offerta pubblica. In caso contrario, inefficienze, sprechi e comportamenti opportunistici sono inevitabili.

[Articolo ricevuto il 26 Maggio 2023 – accettato il 9 Novembre 2023]

Bibliografia

Ambra, M.C.

2017 *Aziendale e/o Territoriale? Le tendenze della contrattazione collettiva decentrata e del welfare contrattuale in Italia e ruolo dello Stato*, Roma, Primo Convegno SISEC, Società Italiana di Sociologia Economica, "Le Nuove Frontiere della Sociologia Economica".

Bacchini, F.

2017 'Welfare aziendale: illusioni (ricostruttive) giuslavoristiche. (II. Parte speciale)', in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, anno XXIII, n. 4-5/2017.

Bertoncin, B. e P.G. Caprioli

2013 'Dal salario al welfare. Intervista a Pier Giorgio Caprioli', in *Una Città*, n. 200.

Carrieri M., P. Feltrin e S. Zan

2021 'Lo strano caso della resilienza delle associazioni di rappresentanza di interessi', in F. Bassanini, T. Treu e G. Vittadini (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella società di oggi e di domani*, Bologna, Il Mulino, pp. 35-70.

Cgil e Fondazione di Vittorio (a cura di)

2019 e ss., *Primo Rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, Roma, Fondazione Giuseppe di Vittorio.

Centro Studi Assolombarda (a cura di)

2019 e ss., *Osservatorio Welfare Assolombarda Anno 2018*, Rapporto n. 06/2019, Milano, Assolombarda.

Centro Studi di Confindustria

2018 *Indagine Confindustria sul lavoro del 2018*, Nota del CSC, n. 05.

CNEL (a cura di)

2018 e ss. *XX Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva. 2017-2018*, in <https://www.cnel.it/Documenti/Rapporti>.

De Colle, M. e P. Feltrin

2016, ' "Che me ne viene?" Il welfare aziendale visto dai lavoratori', in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, Ipsoa.

2020 'Lo stato delle conoscenze sul welfare aziendale: analisi ragionata delle fonti', in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale. Secondo welfare, novità, gestione e buone pratiche*, Milano, Ipsoa-Wolters Kluwer, pp. 57-91.

Easywelfare (a cura di)

2019 e ss. *Osservatorio Welfare. Edizione 2019*, Milano, Easywelfare.

Feltrin, P.

2015a 'Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea: declino «politico» e ascesa di «mercato»', in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, n. 4, pp. 173-216.

2015b *Quando migliorano le condizioni del lavoro operaio: fatti e problemi*, in Aa. Vv., *Le persone e la fabbrica. Una ricerca sugli operai Fiat Chrysler in Italia*, Milano, GueriniNext, pp. 169-181.

2020 'Il contratto nazionale', in Aa. Vv., *Le nuove frontiere del sindacato*, Forlì: Edizioni Una città, pp. 39-52.

2021 'Decisione politica e rappresentanza degli interessi nello 'stato di eccezione' della crisi pandemica', in C. Cordiano, M. Bonin e S. Tardivo (a cura di), *Gli ospedali italiani nell'età della transizione*, vol I: *Organizzazione e gestione della sanità ospedaliera* (coordinamento di M. Bonin), Milano, Bruno Mondadori, pp. 383-396.

Feltrin, P. e L. Pero

2019 'L'accordo Luxottica', in M. Mascini (a cura di), *L'annuario del lavoro 1919*, Roma, Il Diario del Lavoro, pp. 209-215.

2021 'Breve lettura del lungo addio al fordismo (1970-2020)', in Aa.Vv., *Dalla prima alla quarta rivoluzione industriale. Storia delle relazioni industriali dei metalmeccanici*, Milano, Solferino-RCS OpenLab, pp. 424-532.

Garnero, A.

2017 'Minimi salariali all'italiana: alti, ma non rispettati', in <https://www.lavoce.info/archives/47977/minimi-salariali-allitaliana-alti-non-rispettati/>.

Luxottica e Fillea, Femca e Uilta

2009 'Protocollo di intesa', mimeo, anche in http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/9044AA_2009_02_11.pdf.

Inps

2019 e ss. *XVIII Rapporto annuale*, Roma, Inps.

Maino, F. e M. Ferrera (a cura di)

2019 *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.

Maino, F. e F. Razetti

2020 'Organizzazioni solidali ai tempi del COVID-19. Iniziative di welfare aziendale, smart working e responsabilità sociale avviate nella "fase 1": rischi e opportunità', in www.secondowelfare.it.

Massagli, E.

2022 'I nuovi fringe benefit a 3.000 euro: perché sono un rischio più che una opportunità', in "Bollettino Adapt", n. 32 (<https://www.bollettinoadapt.it/i-nuovi-fringe-benefit-a-3-000-euro-perche-sono-un-rischio-piu-che-una-opportunita/>).

Massagli, E., S. Spattini e M. Tiraboschi

2019 *Fare welfare in azienda. Guida pratica per imprese, consulenti, sindacalisti, operatori*, Roma, Adapt University Press.

Mazzolari, F. e G. Morleo

2018 *Indagine Confindustria sul lavoro del 2018*, Roma, Centro Studi Confindustria.

Ministero del Lavoro

2017 e ss. *Report detassazione-deposito contratti*, in <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Report%20sui%20Premi%20di%20>

Produttività 2014 gennaio / Deposito-contratti-14-gennaio -2020.pdf.

Natali, D. e E. Pavolini

2018 *Occupational Welfare in Europe: state of play, determinants and policy implications*, in *Occupational Welfare in Europe: Risks, opportunities and social partner involvement*, Brussels, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE).

Natali, D., E. Pavolini e B. Vanhercke

2014 *Comparing (Voluntary) Occupational Welfare in the EU: Evidence from an international research study*, Brussels, OSE Working paper.

Nomisma (a cura di)

2020 e ss. 'Il welfare aziendale visto dai lavoratori', in collaborazione con la Cgil, Presentazione Powerpoint (di L. Scarola), Milano, 16 gennaio.

Ocsel Cisl

2019 e ss. 'I premi di risultato detassati: andamento 2016 e 2017', in <https://www.cisl.it/attachments/article/12660/1%20PREMI%20DI%20RISULTATO%20DETTASSATI.pdf>.

Pero, L., L. Campagna e A. Marsala

2020 'Se otto ore ci sembrano troppe', in *Mondo operaio*, n. 6, pp. 9-14.

Pesenti, L. (a cura di)

2018 *Il mercato dei provider in Italia*, Milano, Altis.

Puca, M. e C. Pignatti

2022 *Le misure a supporto di lavoratori e imprese durante la pandemia di COVID-19 in Italia*, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL).

Santoni, V.

2017 'Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità', in *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Stern, P. e V. Muratori

2018 'Piani di welfare: quando si possono dedurre i costi', in <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2018/06/14/piani-welfare-possano-dedurre-costi>.

Tiraboschi, M. (a cura di)

2022 *Welfare for people. Quinto rapporto su il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, Adapt-Intesa San Paolo, Roma, Adapt University Press.

Treu, T. (a cura di)

2016 *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, Ipsoa.

2019 *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Working Paper del CSDLE "Massimo D'Antona", n. 386/2019, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona".

WelfareIndexPmi

2019 e ss. *Rapporto 2019*, in <https://www.welfareindexpmi.it>.

About the Authors

Manuela De Colle, sociologist and researcher, has coordinated numerous research projects in the fields of job market and welfare policies. She is currently Job market specialist at Veneto Lavoro.

Paolo Feltrin, former Professor at the University of Trieste, taught courses in Public Administration and Research Methodology. His research interests concern electoral systems and voting behavior; industrial relations, and interest groups; organizational theory and interest groups.

MANUELA DE COLLE, PAOLO FELTRIN

Tolomeo Studi e Ricerche s.r.l., Via Santa Bona Vecchia 62, Treviso, 31100, Italy.

e-mail: tolom@tin.it

The European Union and the Southern Neighbourhood between new and old challenges to security: changing scenarios of cooperation

L'Unione Europea e il vicinato meridionale tra vecchie e nuove sfide alla sicurezza comune: come cambiano gli scenari della cooperazione

Stefania Panebianco

Abstract

In order to trace the regional cooperation processes in the last 30 years, namely the Barcelona Process, the Union for the Mediterranean (UfM) and the European Neighbourhood Policy (ENP) this paper identifies the dynamics that have characterized security cooperation in the Mediterranean. In particular, with the revision of the ENP, in 2015, and with the adoption of the New Agenda for the Mediterranean in 2021, new cooperation fields have been identified whose contents and priorities, i.e. green and digital transition, climate resilience, migration and mobility, alongside traditional cooperation goals such as rule of law, peace and security, face new regional and global challenges. These are pivotal issues in the current development of Euro-Mediterranean relations and are translated into bilateral instruments of the European Union (EU) cooperation with the Southern neighbourhood countries. Reviewing fields of cooperation and policy instruments adopted at ENP level, the paper seeks to illustrate the change of the security agenda considering the third partners tendency to exercise a specific agency role. The analysis is strongly critical and considers that, despite the ambitious projects identified in the EU documents, the EU often acts as an 'organized hypocrisy', whose talk and action are not consistent. The EU thus prefers to cooperate with illiberal political leaders to guarantee regional stability sacrificing democratic principles and norms that it assumes as key cooperation aspects in external action. This translates into a selective issue-based cooperation approach that prioritize questions such as migration.

Ricostruendo i processi di cooperazione regionale degli ultimi 30 anni - Processo di Barcellona, Unione per il Mediterraneo e Politica Europea per il Vicinato più volte rinnovata – questo saggio intende delineare le dinamiche che si sono sviluppate in materia di sicurezza nel Mediterraneo. In particolare, con la revisione della Politica europea di vicinato, nel 2015, e con l'adozione della Nuova Agenda Europea per il Mediterraneo del 2021, si identificano nuovi ambiti di cooperazione i cui contenuti e le cui priorità –transizione verde e digitale, resilienza climatica, migrazione e mobilità – oltre ai tradizionali obiettivi quali stato di diritto, pace e sicurezza, rispondono alle nuove sfide globali e regionali. Tali temi sono centrali nell'attuale sviluppo delle relazioni euromediterranee e si possono declinare negli strumenti bilaterali delle relazioni tra Unione Europea (UE) e paesi del vicinato meridionale (PVM). Passando in rassegna gli ambiti della cooperazione e gli strumenti di *policy* adottati a livello

di vicinato meridionale si intende spiegare come cambiano i temi nell'agenda della cooperazione alla luce di situazioni contingenti che vedono i paesi partners esercitare un ruolo di *agency* molto preciso. L'analisi è complessivamente critica e considera l'Unione, nonostante gli ambiziosi progetti identificati nei documenti adottati, una 'ipocrisia organizzata' le cui azioni non conseguono dai propositi dichiarati. Così accade che essa preferisca cooperare con leaders politici illiberali per garantire la stabilità regionale anche a costo di sacrificare i valori e principi democratici che professa come elementi cardine della cooperazione. Di fatto, questo si traduce in una cooperazione selettiva *issue-based*, basata su specifiche questioni regionali che l'UE considera prioritarie, come quella migratoria.

Keywords

European Union, Southern Neighbourhood, multi-dimensional security, selective cooperation
Unione Europea, vicinato meridionale, sicurezza multidimensionale, cooperazione selettiva

Introduzione

Il dibattito sull'azione internazionale dell'Unione Europea (UE) in materia di sicurezza da lungo tempo coinvolge gli studiosi di politica e politiche dell'Unione Europea (Duchêne 1972; Hill 1993, 1998). Alla luce degli attuali scenari di guerra ai confini europei e dei nuovi assetti istituzionali che si stanno delineando in Europa, la questione dell'UE come attore della cooperazione regionale rimane cruciale ed è destinata a caratterizzare l'agenda di ricerca sulla sicurezza europea. Questo saggio esamina le attuali dinamiche che muovono le relazioni euro-mediterranee limitando il potere normativo dell'Unione (Manners 2002, 2013) nel vicinato meridionale. Pace, libertà, democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani sono principi-cardini dell'UE come potenza normativa, cui si aggiungono solidarietà sociale, sviluppo sostenibile e buon governo. L'UE tende a condividere norme e standards europei attraverso l'applicazione dell'*aquis* anche con i paesi terzi (Bicchi 2006) e utilizza la sua identità per perseguire pratiche di sicurezza cooperativa per produrre cambiamento pacifico (Di Peri e Donelli 2021). In particolare, all'indomani delle proteste arabe democrazia e crescita inclusiva sono state rilanciate come fulcro delle relazioni con i paesi del vicinato meridionale (PVM) (Commissione Europea 2011a). Eppure, studi sull'*agency* degli attori locali nella implementazione delle norme europee rivelano che un coinvolgimento ridotto dei paesi del vicinato meridionale nella formulazione delle politiche di cooperazione può ridimensionare il potere normativo dell'Unione (ad esempio, Dandashly e Kourtelis 2020). Benché la promozione della democrazia nel vicinato europeo sia un settore specifico della cooperazione anche nella politica europea di vicinato (PEV) rin-

novata nel 2015 (Commissione Europea 2015), attori locali influenti possono avere una visione concorrente con quella dell'UE. Alcuni studiosi propongono quindi di 'decentrare' lo studio dell'agenda politica per concentrarsi sulla prospettiva (e il contributo) dei paesi terzi (Keukeleire, Lecocq e Volpi 2021). Del resto, l'UE non è considerata come un modello dai partners regionali (Huber 2020).

Analizzando il contenuto della cooperazione in materia di sicurezza nel corso dell'ultimo trentennio, si può identificare il processo di adattamento dell'UE, e delle sue relazioni esterne con i PVM, alle sfide poste dal sistema regionale. Di fatto, in base alle priorità strategiche regionali, l'UE si ritrova a selezionare gli ambiti della cooperazione e la sua vocazione normativa europea si ridimensiona parecchio. Si propone pertanto di guardare ai problemi in agenda e alle risposte europee a vecchie e nuove sfide di sicurezza che al contempo rappresentano vincoli e opportunità per quella che i documenti europei considerano un'azione esterna sempre pronta a rinnovarsi. Adottando un prisma analitico incentrato sui problemi regionali comuni e sulla cooperazione normata e basata su processi longevi e radicati, nonché su pratiche volte ad affrontare i problemi che via via emergono, ci si prefigge di fornire una spiegazione delle relazioni tra l'Unione e i vicini meridionali che, pur riconoscendo i limiti dell'UE come potenza regionale, identifica le sfere di *governance* in cui si realizzano processi di cooperazione volti alla gestione dei problemi in agenda. Le recenti crisi regionali non sempre hanno visto l'Unione agire compattamente e proporre soluzioni univoche e condizionate, eppure l'Unione Europea, potenza divisa nel Mediterraneo (Panebianco 2012), si pone come attore cruciale della cooperazione regionale in materia di sicurezza.

In passato, l'UE ha avviato processi di costruzione regionale (*region-building processes*) con i paesi del Mediterraneo basati su istituzioni comuni (Adler, Bicchi, Crawford e Del Sarto 2006). Al tempo della ridefinizione dell'internazionalismo liberale, nel momento in cui il modello di sviluppo liberale europeo è messo in discussione su più fronti (Lucarelli 2020; Parsi 2022), il coordinamento degli attori europei con i paesi limitrofi segue nuovi schemi. In un'era di grande turbolenza, con una guerra in corso nel cuore dell'Europa e una violenta crisi mediorientale ai confini meridionali, mentre le sfide commerciali globali si ripercuotono sulla sfera regionale e gravi minacce rendono rischiosa la mobilità individuale attraverso il Mediterraneo, l'area riveste un ruolo cruciale nel riassetto degli equilibri globali. In tempi di declino dell'ordine globale e di indebolimento delle politiche globali (Attinà 2021), vecchi e nuovi problemi nell'agenda regionale richiedono azioni comuni e il coordinamento tra attori diventa ancor più rilevante. Dal cambiamento climatico alla sicurezza marittima, dalla desertificazione alla gestione delle fonti energetiche, dall'insicurezza alimentare a quella sanitaria, per citare solo alcune delle nuove sfide, le priorità della cooperazione sono oggetto di una ridefinizione continua. Questo processo di ridefinizione dei problemi di sicurezza re-

gionale si traduce nella modifica periodica dei contenuti dei documenti europei che sanciscono l'azione esterna dell'Unione nel vicinato meridionale.

Gli studiosi di UE hanno imparato a modificare l'oggetto di analisi in base alle specifiche necessità espresse dall'Unione in una data politica di cooperazione e, quindi, a identificare i partners della cooperazione alla luce di fenomeni contingenti o strutturali di respiro più o meno ampio. Poiché questa analisi è incentrata sulle relazioni dell'UE con il vicinato meridionale negli ultimi trent'anni, una particolare attenzione sarà rivolta innanzitutto alle basi della cooperazione che erano state delineate dalla Dichiarazione di Barcellona nel 1995, poi dalla PEV, avviata nel 2004, per esaminare quindi la risposta europea alle proteste arabe del 2011 e i passi successivi compiuti dall'Unione per affrontare le più recenti sfide alla sicurezza. A una rapida disamina dell'evoluzione delle relazioni Euro-Mediterranee, farà seguito un accurato esame dei problemi che caratterizzano la cooperazione regionale, con particolare riferimento alle questioni di sicurezza, per poi delineare scenari futuri di cooperazione e il ruolo dell'Unione nel vicinato Meridionale. In questi trent'anni, l'UE si è dimostrata sensibile agli stimoli esterni, pronta a reagire alle sollecitazioni politiche con risposte pragmatiche che hanno messo in secondo piano la retorica normativa. Come altre organizzazioni internazionali, l'UE agisce come una *organized hypocrisy* le cui azioni (*action*) non sono conseguenti ai suoi propositi (*talk*) (Longo, Panebianco e Cannata 2023).

Come cambiano le relazioni dell'Unione Europea con i paesi del vicinato meridionale al mutare degli scenari politici regionali

Storicamente i paesi della sponda Sud del Mediterraneo sono stati considerati attori privilegiati della cooperazione con l'UE. Sin dagli anni Sessanta, legami storici, interessi economici e politici hanno reso la politica europea per il Mediterraneo una componente ben presente nella politica estera europea, seppur soggetta a una revisione periodica in quanto a contenuti e attori della cooperazione, nella forma di relazioni bilaterali e/o multilaterali (Bicchi 2007). Inizialmente la politica europea per il Mediterraneo si è sviluppata in maniera disorganica con accordi di associazione tra la Comunità Economica Europea e i paesi mediterranei legati dall'eredità coloniale, poi su base latamente regionale, attraverso la Politica Globale per il Mediterraneo (1972-1991) e con la Politica Europea Rinnovata (1991-1995), fino ad avviare il PEM, un quadro di cooperazione regionale multidimensionale basato sulla Dichiarazione di Barcellona adottata nel 1995 dai paesi dell'Unione Europea insieme a dodici partners della sponda sud del Mediterraneo. In vista dell'allargamento c.d. 'del millennio', se-

gnato dall'adesione all'UE di dieci paesi mediterranei e dell'Europa centro-orientale (diventati dodici nel 2007), nel 2004 la politica europea per il Mediterraneo è diventata PEV (Commissione Europea 2023). La ridefinizione dei confini europei imponeva di riconsiderare le relazioni dell'Unione con i paesi della sponda sud e con quelli orientali, per rafforzare i rapporti con la "cerchia di amici" collocati tra il Marocco e l'Ucraina (per citare le parole del Presidente Romano Prodi). In seguito all'allargamento, occorreva rilanciare la politica estera per il Mediterraneo superando l'*empasse* in cui versava il PEM con un nuovo approccio, ovvero il 'bilateralismo differenziato' (Del Sarto e Schumacher 2005: 21).

Rinnovata più volte, la PEV doveva far fronte alle sfide regionali, emerse a sud come a est nel post-allargamento, con le proteste arabe del 2011 e l'impennata di flussi migratori irregolari a partire dal 2015. Le pressioni più evidenti sul fronte meridionale hanno portato a una ridefinizione delle priorità, sempre nella consapevolezza che *[t]he ENP is a long-term engagement with the EU's neighbours, but it also needs to take account of the most pressing needs* (Commissione Europea 2015: 2). Nell'ottica di rendere il partenariato con il vicinato più efficace, la Commissione Europea e l'Alto Rappresentante per la Politica estera europea nel 2015 hanno adottato la revisione della PEV, identificando come ambiti prioritari della cooperazione lo sviluppo economico per la stabilizzazione, sicurezza, migrazione e mobilità, all'insegna della differenziazione tra paesi vicini (*ibidem*). Nel considerare come oggetto della cooperazione tutta una serie di fattori di instabilità non riconducibili alla sicurezza in senso stretto, la PEV Rinnovata identificava povertà, ineguaglianza, ingiustizia, corruzione, sviluppo socio-economico, assenza di opportunità per i giovani come componenti di un approccio alla cooperazione inclusivo, basato su partenariati specifici perché, come sintetizzato dalla Commissione, per 'un vicinato più forte' occorrono 'partenariati più forti' (*ibidem*).

La definizione di vicinato meridionale si ritrova, quindi, nei documenti ufficiali dell'UE che identificano - nell'ambito di un quadro comune - un vicinato 'meridionale' e un vicinato 'orientale'. Il vicinato meridionale include Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia. Mentre il vicinato orientale si rivolge a Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova, e Ucraina, una composizione da ridefinire in vista del futuro allargamento dell'UE. La base giuridica, comune a tutti i paesi del vicinato, si ritrova nell'Articolo 8 del Trattato sull'Unione europea (TUE), nel titolo V del TUE (azione esterna), negli articoli 206 e 207 (politica commerciale) e 216-219 (accordi internazionali) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Questa distinzione tra un 'vicinato meridionale' e un 'vicinato orientale' non atiene a una mera collocazione geografica, ma piuttosto fa propri assetti istituzionali e

radici storico-politiche che, nel primo caso, caratterizzano i paesi del Medio Oriente e del Nord Africa, nel secondo l'Europa orientale e caucasica. Con questo primo gruppo di paesi l'UE ha sottoscritto accordi Euro-Mediterranei di associazione (nel quadro del PEM), piani d'azione (lo strumento cardine della PEV), o accordi politici specifici come nel caso della Libia (vedi Tabella 1). Nel corso degli anni si è passati dalla logica multilaterale degli anni Novanta che ha permeato il PEM alla dimensione bilaterale differenziata dell'inizio del millennio, considerata più efficace per rispondere al mutato contesto politico, in particolare gli effetti dell'allargamento c.d. del millennio, nonché alle diverse necessità, specificità e aspirazioni dei paesi vicini che nei confronti del PEM erano stati particolarmente critici. Per rispondere alle critiche dei partners, nella PEV è stato inserito il principio di *co-ownership* per permettere ai paesi del vicinato di concordare con l'Unione tempi e ambiti per garantire una cooperazione efficace. Il principio di *co-ownership* mira alla condivisione delle decisioni politiche. Alla base della PEV vi è anche il principio di differenziazione, in virtù del quale l'Unione riconosce le specificità dei paesi vicini e propone partenariati strategici differenziati. In questa ottica, il principio *more for more* offre incentivi sulla base delle riforme avviate. Il Marocco, ad esempio, ha uno 'status avanzato' di relazioni con l'Unione, mentre la Tunisia si inquadra in un 'partenariato privilegiato'. Per ragioni di sintesi, per rendere la lettura più agevole, in questo lavoro si è deciso di sacrificare l'analisi dei numerosi strumenti finanziari adottati per concentrarsi sull'oggetto della cooperazione evidenziando che l'Unione periodicamente ne rivede i contenuti.

Per dare una risposta politica alle proteste Arabe del 2011, la PEV è stata rivista nel 2011, rinnovata nel 2015 per reagire alla crisi migratoria, e nuovamente nel 2021 con la Nuova Agenda per il Mediterraneo per coinvolgere i paesi del vicinato meridionale nella ripresa dalla crisi pandemica. I punti chiave della cooperazione rimangono il dialogo politico, il commercio e la mobilità, ma al mutare degli scenari politici regionali vengono ridefinite le priorità. La revisione del 2011, in risposta alle proteste del mondo Arabo, era volta al sostegno dei processi di democratizzazione. La revisione del 2015, negli anni caldi della c.d. crisi dei rifugiati, mirava alla gestione strategica delle crisi regionali, quella migratoria in particolare. La nuova Agenda per il Mediterraneo poneva le basi per rilanciare il partenariato strategico nel quadro più ampio della ripresa dalla pandemia (v. Figura 1).

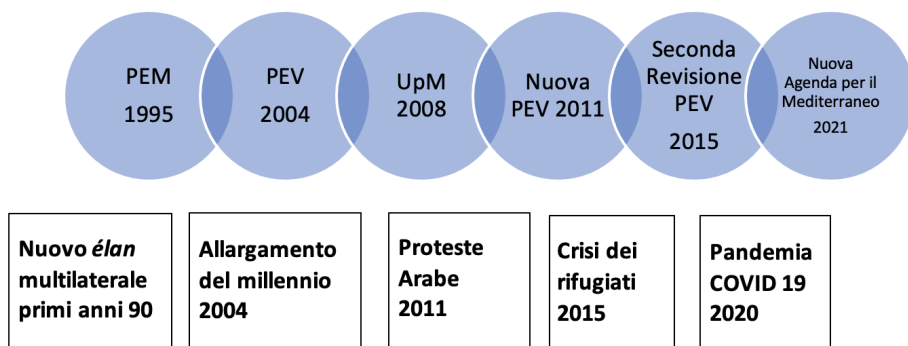


Figura 1 - Processi di cooperazione regionale e contesto politico

Legenda: PEM, Partenariato Euro-Mediterraneo; PEV, Politica Europea di Vicinato; UpM, Unione Europea per il Mediterraneo.

È previsto che all'interno di un lungo elenco di priorità per la cooperazione, i singoli paesi vicini possano optare per gli obiettivi più aderenti ai propri interessi e necessità. Oltre agli ambiti tradizionali della cooperazione quali sviluppo economico e commercio, vi si ritrovano questioni di sicurezza come il terrorismo e la lotta alla radicalizzazione o il *cybercrime*, la migrazione irregolare, la mobilità e la gestione dei confini. Per affrontare la varietà delle sfide regionali, l'UE ha ridefinito i contenuti della cooperazione con i paesi del vicinato muovendo da un quadro bi/multiregionale inclusivo a uno orientato alle specifiche questioni.

Già l'Unione per il Mediterraneo (UpM), avviata nel 2008, aveva puntato su specifiche questioni della cooperazione regionale quali l'impiego e lo sviluppo d'impresa, la ricerca e l'istruzione qualificata, le questioni sociali, l'acqua, l'ambiente, i trasporti, lo sviluppo urbano, l'energia, il clima. La visione di matrice funzionalista dell'UpM suggeriva che la soluzione di problemi specifici può favorire gli obiettivi comuni che la Dichiarazione di Barcellona nel 1995 aveva inserito nell'agenda politica regionale: la pace, la sicurezza, la prosperità e la comprensione reciproca, considerati i cardini della cooperazione. Il *fil rouge* che lega questi diversi contesti di cooperazione regionale è proprio la cooperazione in materia di sicurezza intesa in senso multi-dimensionale, che coniuga obiettivi diversi quali prosperità, stabilità, sostegno e sviluppo di principi democratici, rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto. Tuttavia, nel corso degli anni il progetto neo-liberale che l'Unione aveva promosso nelle relazioni con i paesi terzi non è stato condiviso dai paesi limitrofi e gli studiosi hanno adottato prospettive analitiche incentrate sugli attori locali per valutare fattori sistemici, politici o burocratico-amministrativi che favoriscono o limitano la cooperazione.

Come rappresentato dalla Figura 1, negli ultimi trent'anni la cooperazione regionale ha oscillato da una dimensione multi-dimensionale formalizzata da assetti istituzionali regionali, così come sono stati previsti dal PEM, alla dimensione bilaterale della PEV, alla visione funzionalista dell'UpM, al coordinamento *ad hoc* su sfide specifiche che via via si sta delineando con i partenariati strategici. L'Unione reagisce sistematicamente ai vincoli esterni, riproponendo obiettivi e priorità puntando al coinvolgimento degli attori locali nell'ottica di una maggiore efficacia della cooperazione, di fatto ridefinendo le stesse priorità europee e ridimensionando la dimensione normo-valoriale.

Su tutte, la questione migratoria, problema avvertito in maniera sempre più urgente a livello europeo, ha catalizzato l'attenzione di attori regionali, stati membri dell'Unione e paesi del vicinato. Del resto, l'UE, sistema politico voluto e creato dagli stati membri, ha sempre rilanciato le relazioni Euro-Mediterranee sfruttando condizioni sistemiche precise, spesso su iniziativa di singoli paesi europei, come la Spagna, la Francia o l'Italia, che hanno avuto uno specifico interesse a spingere verso la cooperazione con i paesi del vicinato meridionale. Negli anni Novanta, la Spagna era stata promotrice del PEM, negli anni Duemila la Francia aveva puntato sul rilancio delle relazioni Euro-Mediterranee scommettendo sull'UpM, nell'ultimo decennio, il governo italiano ha spinto verso un coordinamento con i paesi limitrofi rispetto a questioni urgenti come la pressione migratoria che hanno portato agli accordi con la Libia e la Tunisia.

In questi ultimi anni, considerando il 2015 come uno spartiacque, un anno critico delle relazioni regionali, è stata rilanciata la dimensione bilaterale della cooperazione incentrata sulla difesa dei confini e lo sviluppo dei paesi limitrofi. In particolare, la questione migratoria è diventata centrale in uno scenario che considera leaders politici locali illiberali quali il Presidente tunisino Saied come partners politici affidabili, in quanto garanti della stabilità, anche a discapito della difesa di valori e principi democratici.

Alle origini della cooperazione in materia di sicurezza: dal Partenariato Euro-Mediterraneo alla Politica Europea di Vicinato

La cooperazione in materia di sicurezza è sempre stata il motore delle relazioni dell'Unione con i paesi del vicinato meridionale. Per comprendere l'essenza e i contenuti della cooperazione occorre ripercorrere rapidamente le tappe salienti delle relazioni tra l'UE e i vicini meridionali negli ultimi trent'anni. Seguendo lo spirito del tempo, ovvero quell'*élan* per il multilateralismo che tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta

aveva accompagnato il crollo del muro di Berlino, la riunificazione tedesca e l'avvio dei negoziati per la pace in Medio Oriente sotto l'egida degli Stati Uniti, la Dichiarazione di Barcellona adottata nel 1995 dagli allora 15 paesi dell'Unione e 12 partners meridionali (Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese) aveva sancito la necessità di cooperare su un ampio spettro di questioni di sicurezza. Con i suoi tre capitoli, il primo basato su un Partenariato di cooperazione sulle questioni politiche e di sicurezza, il secondo su un Partenariato economico-finanziario, il terzo su un Partenariato socio-culturale e umano, la Dichiarazione di Barcellona adottava una definizione di sicurezza multi-dimensionale (Monteleone 2012) ma, secondo il progetto dei suoi estensori, dinanzi ad eventuali ostacoli politici il PEM avrebbe potuto (o dovuto) proseguire comunque con la cooperazione negli ambiti economico-finanziario e socio-culturale. La dimensione multi-laterale della cooperazione, inoltre, era volta a creare una regione Euro-Mediterranea basata su un clima di fiducia e cooperazione frutto del quadro istituzionale creato *ad hoc* dal PEM e dalle *partnership-building measures* (misure di creazione di fiducia reciproca) basate sull'interazione strutturata a più livelli su scala regionale (Attinà 2003). Il Partenariato mirava alla istituzionalizzazione della cooperazione regionale attraverso la creazione di istituzioni Euro-Mediterranee create *ex novo* per favorire la realizzazione di un progetto multidimensionale multilaterale 'flessibile' (Barbé e Herranz-Surallés 2010).

Il progetto di creare nel Mediterraneo un'area di pace e stabilità, di prosperità basata su un'area di libero scambio, democrazia e multi-culturalismo (Dichiarazione di Barcellona, 1995), ha subito una battuta d'arresto con lo scoppio della seconda Intifada, nel 2000, e ha portato l'UE a immaginare una politica incentrata sul principio di *co-ownership*, ovvero focalizzata sulle esigenze dei vicini meridionali, così come richiesto insistentemente dai partners (vedi *supra*), anziché sulla condivisione dell'esperienza maturata nel contesto europeo. Anche gli attacchi terroristici del 2001, con la conseguente reazione della guerra globale al terrore, hanno avuto un impatto nel ridefinire le priorità della cooperazione in materia di sicurezza.

Mantenendo complessivamente un quadro di cooperazione comune, la PEV ha segnato una virata verso il bilateralismo differenziato. I contenuti della cooperazione della PEV sono identificati nei Piani d'Azione, strumenti bilaterali elaborati attraverso la consultazione con ciascun paese vicino, periodicamente monitorati attraverso un rapporto di avanzamento specifico per paese, che identificano un quadro temporale preciso. A differenza dell'approccio multilaterale del PEM, la PEV si basa su un bilateralismo garantito dal principio della differenziazione, realizzato attraverso documenti comuni quali *Priority Partnerships* e *Association Agendas*, sul principio di condivisione (*joint ownership*) e sulla responsabilità condivisa (*shared responsibility*). In questa prospettiva, parti sociali e società civile vengono considerate attori cruciali della cooperazione.

Sviluppata nel corso del 2003, avviata nel 2004, la PEV è stata adottata con il compito di promuovere stabilità, sicurezza e prosperità nel vicinato europeo, sia orientale sia meridionale, in seguito all'allargamento c.d. 'del millennio'. Il progetto politico che sta alla base di questa politica era stato illustrato chiaramente dall'allora Presidente della Commissione Europea Romano Prodi. In vista dell'imminente allargamento dell'Unione a est e a sud, andava creata una 'cerchia di amici' (*a ring of friends*) o un'Europa più ampia', per evitare che i problemi ai confini della nuova Unione potessero minacciare la stabilità. In maniera forse un po' *naïf*, l'UE si prefiggeva di costruire nuove relazioni basate su valori e principi che le sono propri, ovvero i valori della democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. Inizialmente concepita come una politica volta a rafforzare la prosperità, stabilità e sicurezza dei paesi limitrofi considerati 'amici' per garantire i nuovi confini europei, la cooperazione nel quadro della PEV è stata rivista nel 2015 per rendere più efficace lo strumento del partenariato. A tal fine sono stati identificati i seguenti ambiti prioritari: a) uno sviluppo economico volto alla stabilizzazione dell'area; b) la sicurezza; c) questioni legate a migrazione e mobilità, oltre a progetti di cooperazione specifici identificati per far fronte alle nuove sfide.

A distanza di vent'anni dall'adozione della PEV, la Nuova Agenda per il Mediterraneo ha rivisto ulteriormente i contenuti del partenariato con i PVM e ha ribadito l'obiettivo politico di "portare l'Unione Europea e i suoi vicini orientali e meridionali più vicini, nell'interesse comune e per un beneficio reciproco" (Commissione Europea 2021). Ma occorre evidenziare alcune contraddizioni insite in questa politica che sono destinate a indebolire ulteriormente la PEV nel momento in cui sarà realizzato l'allargamento a Est dell'Unione. Innanzitutto la nuova categoria di vicinato europeo solo parzialmente includeva nuovi vicini. Rispetto alla dimensione meridionale del vicinato, tutti i paesi tranne la Libia erano già partners dell'UE in quanto avevano sottoscritto la Dichiarazione di Barcellona nel 1995. In secondo luogo, difficilmente i nuovi vicini europei potevano essere inseriti tutti in un quadro di cooperazione comune. I dieci "vicini meridionali" (ovvero Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia), presentano realtà articolate e complesse, per storia, tradizione e scenari regionali specifici, diverse dai "vicini orientali", Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina, a prescindere dalle prospettive di allargamento dell'Unione che si sono delineate in seguito all'aggressione russa ai danni dell'Ucraina iniziata nel febbraio 2022.

Inoltre, il nuovo *élan* per la promozione della democrazia suscitato dalle proteste arabe del 2011 che aveva portato all'adozione al Partenariato per la Democrazia e alla Nuova PEV (Commissione Europea 2011a, 2011b) non ha prodotto quei processi di riforma sui quali l'Unione aveva investito. A distanza di più di un decennio, un autoritarismo persistente si è diffuso su larga scala nel vicinato meridionale illuminando

le crepe di un processo di promozione della democrazia che non può essere prevalentemente esogeno e che l'UE non riesce a promuovere. Del resto, l'Unione, anche alla luce della gestione di flussi migratori consistenti, rimane ostaggio del dilemma stabilità *versus* democrazia che ne indebolisce la vocazione etica come attore globale. Il nesso tra sicurezza e stabilità viene considerato da molti studiosi di politica estera europea come un vincolo (Roccu e Voltolini 2018) per politiche inclusive dell'Unione improntate a promozione della democrazia e difesa delle libertà fondamentali e spiega le ragioni di politiche europee selettive.

Gli studiosi di UE hanno evidenziato che un processo di socializzazione all'*acquis communautaire* si può realizzare su base selettiva (Wiener 2015), ovvero se i vicini decidono di adottare regole e norme europee che reputano vantaggiose. In un sistema globale multipolare come quello contemporaneo, occorre un approccio olistico incentrato sul contributo di tutti gli attori in campo – UE, paesi vicini, attori, statali e non-statali, società civile e cittadini – per comprendere le reali dinamiche della cooperazione. Questo spiega perché in alcuni ambiti la condivisione di norme si produce più facilmente che in altri (Lavenex e Schimmelfennig, 2009). In senso lato, le questioni sull'ordine interazionale permeano le relazioni tra l'Unione e i vicini meridionali, identificando come priorità della cooperazione la stabilità regionale, le risorse energetiche, la lotta al terrorismo, congelando invece ambiti problematici come il sostegno alla democrazia.

La Nuova Agenda europea per il Mediterraneo tra continuità e nuove sfide alla sicurezza

Al mutare dello scenario politico, i contenuti della cooperazione dell'Unione con i PVM sono stati ridefiniti per adattarsi alle principali sfide regionali. Questo adattamento, da un lato inevitabile per rispondere alle nuove sfide alla sicurezza e ai nuovi temi in agenda, dall'altro rispecchia l'approccio più pragmatico dell'Unione che nel corso del tempo ha ridimensionato la visione multi-dimensionale del Processo di Barcellona per diventare più selettivo. La Tabella 1 riassume e descrive il focus più selettivo della cooperazione prendendo ad esame i contenuti degli accordi bilaterali tra Unione Europea e paesi del vicinato meridionale.

La Nuova Agenda per il Mediterraneo adottata nel febbraio 2021 dalla Commissione Europea congiuntamente all'Alto Rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza (Commissione Europea e Alto Rappresentante 2021) identifica nuove priorità per il rilancio del partenariato dell'Unione con i PVM: transizione digitale e verde, sviluppo sostenibile, ripresa dalla crisi pandemica legata al COVID. La principale no-

vità della Nuova Agenda è che la cooperazione politica viene affiancata dalla cooperazione su specifiche politiche, sulla scia dell'UpM. Nella Nuova Agenda, l'incipit politico della cooperazione con i paesi del vicinato meridionale rimane immutato: *“the challenges the region continues to face require a common response, especially ten years after the Arab Spring. By acting together, recognising our growing interdependence, and in a spirit of partnership, we will turn common challenges into opportunities, in our mutual interest”* (ibidem: 1). Tuttavia, sotto il profilo operativo la Nuova Agenda per il Mediterraneo propone di rilanciare la cooperazione regionale valorizzando gli strumenti operativi dell'Unione e sfruttando le nuove opportunità della transizione verde e di quella digitale. L'accento è posto sul concetto di agenda *people-centred* e sulle azioni necessarie per la sua realizzazione, non tanto su un approccio normativo-valoriale. Sulla scorta dell'esperienza maturata durante la pandemia per uscire dalla crisi pandemica, l'Unione propone un paradigma incentrato su azioni mirate per gestire congiuntamente sfide socio-economiche o legate alla sicurezza, all'ambiente, al clima, o alle migrazioni forzate.

La Nuova Agenda intende inserirsi nel quadro della normativa internazionale per la ripresa resiliente, la rivoluzione verde e digitale, l'*Agenda 2030* delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, l'accordo di Parigi e il Green Deal europeo del 2019. A tal fine, vengono indicati come assi prioritari del partenariato comune:

- Un piano economico e degli investimenti per il vicinato meridionale volto a garantire la ripresa socio-economica di lungo termine e ad affrontare gli squilibri strutturali della regione;
- La lotta comune al cambiamento climatico, la riduzione delle emissioni nocive, l'utilizzo delle risorse sostenibili e la realizzazione rapida della transizione verde;
- Il rinnovato impegno per lo stato di diritto, i diritti umani e fondamentali, l'uguaglianza, la democrazia e il buon governo; in riferimento al rispetto dei diritti umani vengono espressamente elencati i diritti sociali e del lavoro ed è esplicitata una declinazione legata allo sviluppo economico, alla creazione di un ambiente favorevole agli investimenti, alla lotta alla povertà e alle disuguaglianze;
- Affrontare le sfide comuni legate ai flussi irregolari e alle migrazioni forzate, per cogliere i benefici della migrazione legale attraverso partenariati inclusivi e reciprocamente vantaggiosi, in linea con il nuovo patto su migrazione e asilo (Commissione Europea 2020);
- Rinnovato impegno all'unità e alla solidarietà tra stati membri e rinnovato impegno per azioni comuni con i vicini meridionali, incluso il sostegno alla cooperazione interregionale con i partners africani.

Le azioni promosse dalla nuova agenda rientrano nelle seguenti aree di *policy*:

- 1) sviluppo umano, buon governo e stato di diritto;
- 2) resilienza, prosperità e transizione digitale;
- 3) pace e sicurezza;
- 4) migrazione e mobilità;
- 5) transizione verde, resilienza climatica, energia e ambiente.

Anche se negli ultimi anni guerra e conflitto militare hanno acquisito una nuova valenza nel panorama regionale, gli approcci sulla sicurezza incentrati sulla dimensione stato-centrica non riescono a cogliere appieno le nuove sfide legate alla dimensione non direttamente statale e il ruolo svolto da attori non-statali, UE inclusa. Le iniziative condotte a livello regionale sono sempre il risultato di azioni di attori diversi e, come dimostrano le questioni migratorie, gli assetti regionali sono compresi meglio osservando le strategie di *problem-solving* adottate sul campo da attori statali e non statali, organizzazioni internazionali e organizzazioni della società civile. Ripensare la sicurezza regionale attraverso i problemi oggetto della cooperazione fornisce un prisma analitico utile per comprendere le relazioni Euro-Mediterranee contemporanee. La varietà dei temi contenuti nei documenti sulla cooperazione indicati nella Tabella 1 suggerisce una nuova concettualizzazione dei problemi di sicurezza e chiarisce quali forme di governance oggi permeano le relazioni dell'UE con i PVM. Per certi versi il PEM, la PEV e l'UpM e la PEV rinnovata dalla Nuova Agenda Europea sembrano politiche simili accomunate dall'interesse comune di garantire la sicurezza regionale. In realtà, il riferimento alle riforme politiche e democratiche si è progressivamente ridotto e la sicurezza multi-dimensionale ha ceduto il passo alla cooperazione, che è diventata prioritaria. La stabilità politica regionale rimane una priorità nell'agenda politica europea, e il coinvolgimento dei paesi vicini viene spesso concepito come un modo per evitare minacce alla stabilità europea (come nel caso della pressione migratoria).

La natura delle relazioni esterne dell'Unione con i PVM si sta ridefinendo e la capacità di trasformare i paesi del vicinato è stata messa in discussione. Da alcuni anni ormai gli studi sull'UE come attore della politica globale evidenziano la sua incapacità di promuovere un modello economico e politico, del resto il modello liberale risulta inefficace rispetto alle attuali sfide regionali. All'inizio degli anni 2000 l'argomentazione liberale che era diventata molto popolare alla fine della guerra fredda ha cominciato a perdere aderenza rispetto alle sfide politiche più urgenti. Numerose ricerche hanno dimostrato che solo se e quando i paesi del vicinato europeo decidono di adottare norme europee ed essere coinvolti nella *governance* europea, questi possono essere inseriti in un quadro normativo comune (Lavenex e Schimmelfennig 2009; Dandashly e Kourtelis 2020). Gli studi sulla promozione dei 'valori europei' – difficile da testare empiricamente – hanno lasciato spazio ad approcci analitici flessibili per spiegare le

varie componenti della politica estera europea, come si richiede in un sistema globale multipolare.

Nel dibattito teorico si parla di una sorta di 'selezione di norme' in quanto i vicini decidono se e quali parti dell'*acquis communautaire* adottare (Wiener 2015). Il modello della *external governance* suggerisce che la condivisione di norme si produce in alcuni ambiti più che in altri (Lavenex e Schimmelfennig 2009). Nel settore dell'energia, ad esempio, l'influenza dell'UE si manifesta attraverso il trasferimento di regole e norme a paesi terzi, o altre organizzazioni, come una forma di *governance* distinta e diversa dalla tradizionale proiezione di potere. L'estensione e la condivisione di norme, valori e principi propri dell'Unione non si realizza su larga scala, ma solo in alcuni ambiti, se e quando sussistono le condizioni per tale trasferimento. Il vicinato meridionale non fa eccezione.

Del resto, per i PVM non è previsto neanche nel lungo periodo il processo di allargamento, con la conseguente adozione dell'*acquis communautaire*, e la promozione delle norme comunitarie diventa selettiva, frutto del contesto specifico e degli interessi dei partners. La potenza normativa dell'UE viene compressa per il fatto stesso di non prevedere l'adozione dell'*acquis*. La scelta politica, quindi, ricade su una cooperazione che seleziona specifici ambiti di policy che possono avere ricadute in senso lato sulla sicurezza.

Alla stregua di altre regioni globali, il vicinato meridionale racchiude in nuce vecchie e nuove sfide alla sicurezza che caratterizzano l'agenda di ricerca sulla politica globale. Negli ultimi dieci anni le guerre in Libia e in Siria, ad esempio, hanno portato alla ribalta la questione della guerra, sono state create nuove sfere di influenza, realizzando forme di *proxy wars* di difficile soluzione a discapito delle popolazioni locali. Il controllo territoriale e la creazione di sfere d'influenza da parte di Turchia e Russia, hanno riproposto nel vicinato meridionale tradizionali logiche delle relazioni internazionali nelle quali l'Unione non ha avuto un ruolo incisivo. La sovranità statale ha acquisito nuova rilevanza quando la fragilità o il fallimento di uno stato hanno rivelato una instabilità regionale persistente. Questioni legate all'integrità territoriale e alla sovranità politica, all'uso della forza militare e al controllo e/o diffusione di armi sofisticate e armamenti nucleari, hanno affiancato riflessioni sulle implicazioni umanitarie dell'applicazione della responsabilità di proteggere attraverso il ricorso alla guerra. Accanto a strumenti tradizionali di cooperazione regionale, quali patti e alleanze, si osservano pratiche di sicurezza volte ad affrontare le nuove sfide. L'agenda di sicurezza viene gestita, a vario titolo, da attori diversi e numerosi che intervengono in un contesto regionale in cui le questioni di sicurezza travalicano confini territoriali del tutto permeabili. E la mobilità diventa una delle questioni più emblematiche dei

nostri tempi, con la sicurezza umana troppo spesso messa a repentaglio attraversando confini sempre più insicuri.

Conclusioni: quale ruolo per l'Europa nel vicinato meridionale

Crisi regionali e globali come la guerra in Libia o la guerra in Ucraina, l'attuale crisi politica tunisina e l'involuzione del processo di democratizzazione avviato dopo le proteste arabe, la crisi migratoria o quella energetica, hanno posto con forza la questione del ruolo dell'Unione nello scenario globale e regionale. I vicini meridionali sono attori cruciali della cooperazione per affrontare le sfide che caratterizzano quest'area cuscinetto, quel 'Mediterraneo allargato' che rappresenta una giunzione cruciale tra Nord e Sud globale, un'area in cui problemi fortemente interrelati non possono che essere gestiti da una varietà di attori statali e non statali attraverso una cooperazione strategica.

Il vicinato meridionale è un'area nella quale si confrontano potenze globali come Stati Uniti, Russia e Cina, ma anche potenze regionali come Turchia, Iran, Arabia Saudita (Attinà 2022). Nel momento in cui, su scala globale, si ridefiniscono i contenuti dell'ordine neo-liberale (Lucarelli 2020; Parsi 2022), crisi regionali e guerre per procura rivelano (o confermano) la centralità del Mediterraneo allargato come luogo in cui si (ri)definiscono i contenuti dell'agenda e si affrontano vecchi e nuovi problemi nell'agenda del sistema politico mondiale, è qui che si stanno confrontando (o scontrando) le politiche fondative dell'ordine globale (Attinà 2021). Nel vicinato meridionale, così come in altre aree del mondo, emergono vecchie e nuove sfide alla sicurezza che richiedono politiche e azioni comuni. In agenda ci sono sfide alla sicurezza che derivano da un'area regionale molto estesa, da un Mediterraneo allargato che include Sahel e Africa sub-Sahariana in una proiezione regionale più ampia di sfide alla sicurezza che richiedono adeguate azioni volte alla risoluzione dei problemi comuni. La sicurezza, nelle sue varie declinazioni di sicurezza energetica, alimentare, climatica, umana, sanitaria, per menzionarne alcune, rivela la stretta interdipendenza tra i paesi dell'area. In tempi di crisi e grande turbolenza politica, un approccio analitico dei problemi di sicurezza aiuta a comprendere meglio i singoli processi che coinvolgono l'Unione e i suoi vicini meridionali.

In linea con questo dibattito, in questo lavoro l'azione esterna dell'UE nel vicinato meridionale è stata esaminata attraverso il contenuto della cooperazione regionale nell'arco dell'ultimo trentennio. L'analisi ha evidenziato come sono cambiate le priorità della cooperazione. In base a fattori contingenti e al mutare delle sfide sistemiche, accanto alle tradizionali questioni di sicurezza legate alla guerra e ai conflitti territoriali, problemi quali la sicurezza energetica, il terrorismo, la radicalizzazione, i flussi

migratori irregolari sono entrati con forza nell'agenda politica, e l'Unione procede a una cooperazione selettiva *issue-based*. Un approccio normativo-valoriale che si ritrova spesso nei documenti europei (*talk*) non si traduce in azioni conseguenti (*action*) che possono essere oggetto di contestazione da parte dei paesi vicini, evidenziando le diverse priorità normative di UE e PVM.

[Articolo ricevuto il 6 Settembre 2023 – accettato il 30 Novembre 2023]

Bibliografia

- Adler, E., F. Bicchì, B. Crawford e R. Del Sarto (eds.)
2006 *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, Toronto, University of Toronto Press.
- Attinà, F.
2003 'The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views', *European Foreign Affairs Review*, 8(2), pp. 221-237.
2021 (ed.) *World Order Transition and the Atlantic Era*, Cham, Springer.
2022 'Mediterranean Security and the World Policies. The Overlooked Link', in S. Panebianco (ed.) *Border Crises and Human Mobility in the Mediterranean Global South Challenges to Expanding Borders*, Palgrave/Macmillan, Cham, pp. 21-42.
- Barbé, E. e A. Herranz-Surrallés
2010 'Dynamics of Convergence and Differentiation in Euro-Mediterranean Relations: Towards Flexible Region-Building or Fragmentation?', *Mediterranean Politics*, 15(2), pp. 129-147
- Bicchì, F.
2006 'Our size fits all: normative power Europe and the Mediterranean', *Journal of European Public Policy*, 13(2), pp. 286-303.
2007 *European foreign policy making toward the Mediterranean*, New York/Basingstoke, Palgrave Macmillan.
2011a A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, COM(2011) 200, Brussels, 8.3.2011.
- Commissione Europea
2011b *A New Response to a Changing Neighbourhood*, COM(2011) 303, Brussels, 25.5.2011.
2011c The Global Approach to Migration and Mobility, COM(2011) 743, 18 November 2011.
2013 *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, JOIN(2013) 4 final, Brussels, 20.3.2013.
2020 *A New Pact on Migration and Asylum*, COM(2020) 609, Brussels, 23.9.2020.
- Commissione Europea e Alto Rappresentante per l'Unione Europea e la Politica di Sicurezza
2015 (Alto Rappresentante per l'Unione Europea e la Politica di Sicurezza) *Review of the European Neighbourhood Policy*, JOIN(2015) 50 final, Brussels, 18.11.2015.
2021 (Alto Rappresentante per l'Unione Europea e la Politica di Sicurezza) *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood: A new Agenda for the Mediterranean*, JOIN(2021) 2 final, Brussels, 9.2.2021.

Dandashly, A. e C. Kourtelis

2020 'Classifying the Implementation of the EU's Normative Power in its Southern Neighbourhood: The Role of Local Actors', *Journal of Common Market Studies*, 58(6), pp. 1523–1539.

Del Sarto, R. e T. Schumacher

2005 'From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?', *European Foreign Affairs Review*, 10, 17–38.

Di Peri, R. e F. Donelli

2021 'The (re)configuration of the Euro-Mediterranean space after the 2011 Arab uprisings: borders, politics and identity', *De Europa*, 4(1), special issue.

Duchêne, F.

1972, 'Europe's Role in World Peace', in R. Mayne (ed.) *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London, Fontana.

Hill, C.

1993 'The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies*, 31(3), pp. 305–28.

1998 'Closing the Capabilities-Expectations gap?', in J. Peterson e H. Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, London, Routledge, pp. 18–38.

Huber, D.

2020 'Ten Years into the Arab Uprising: Images of EU's Presence, Practices, and Alternatives in the Mediterranean Space', *European Foreign Affairs Review*, 25, pp. 131–152.

Keukeleire, S., S. Lecocq e F. Volpi

2021 'Decentering Norms in EU Relations with the Southern Neighbourhood', *Journal of Common Market Studies*, 59(4), 891–908.

Lavenex, S. e F. Schimmelfennig

2009 'EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics', *Journal of European Public Policy*, 16(6), pp. 791–812.

Longo, F., S. Panebianco, S. e G. Cannata

2023 'Mind the gap! Organized hypocrisy in EU cooperation with Southern neighbor countries on international protection', *Italian Political Science Review / Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 53(3), 367–383.

Lucarelli, S.

2020 *Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Milano, Vita e Pensiero.

Manners, I.

2002 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235–258.

2013 'Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics', *Cooperation and Conflict*, 48(2), 304–329.

Monteleone, C.

2012 'Introduzione. Sicurezza e cambiamento' in C. Monteleone (a cura di), *Politiche di sicurezza e cambiamento globale*, Milano, Franco Angeli, pp. 11-28.

Panebianco, S.

2012 *L'Unione Europea Potenza divisa nel Mediterraneo*, Egea, Milano.

Parsi, V.E.

2022 *Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, Bologna, Il Mulino.

Roccu, R. e B. Voltolini

2018 'Framing and Reframing the EU's Engagement with the Mediterranean: Examining the Security-Stability Nexus Before and After the Arab Uprisings', *Mediterranean Politics*, 23(1), pp. 1-22.

Wiener, A.

2015 'In the Eye of the Beholder: A Sociology of Knowledge Perspective on Norm Transfer', *Journal of European Integration*, 37, 2, 211-228.

About the Author

Stefania Panebianco is Associate Professor of Political Science at the University of Catania, and Holder of the Jean Monnet Chair EUMedEA. She teaches Mediterranean Politics, Politics and Institutions in the Mediterranean, Institutions of Global Trade at the University of Catania. Her main research interests are in the fields of migration policies in the Mediterranean area, EU foreign policies, EU-MENA relations, EU and democracy promotion in the MENA area. In 2022 she edited *Border Crises and Human Mobility in the Mediterranean Global South Challenges to Expanding Borders*, Palgrave/Macmillan, and co-edited the Special Issue of *International Politics* 'Shifting Borders of European (In)Securities: Human Security, Border (In)Security and Mobility in Security'. Her publications appeared in high-ranked peer-reviewed journals such as *European Foreign Affairs Review*, *Review of Italian Political Science*, *International Politics*, *Geopolitics*, *Third World Quarterly*, *Contemporary Italian Politics*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *The International Spectator*, among others.

STEFANIA PANEBIANCO

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Via V. Emanuele 49, 95131 Catania, Italia

e-mail: stefania.panebianco@unict.it

Tabella 1 - Una mappatura dei contenuti della cooperazione tra l'Unione Europea e il Vicinato Meridionale

PAESI	PRINCIPALI STUMENTI BILATERALI DI COOPERAZIONE		ALTRO	OBIETTIVI PRIORITARI DELLA COOPERAZIONE
	Accordo di Associazione	Piano d'azione vigente		
ALGERIA	In vigore dal 2005	2014	<i>Memorandum of understanding</i> sul partenariato energetico strategico (firmato nel 2013); Piano economico e degli investimenti per i vicini meridionali (2021)	Governance e diritti fondamentali; sviluppo socio-economico e scambi commerciali; energia, ambiente e cambiamenti climatici; dialogo strategico e sicurezza, dimensione umana, migrazione e mobilità.
EGITTO	In vigore dal 2004	Adottato nel 2007		Economia moderna e sviluppo sociale sostenibile; partenariato in politica estera; rafforzamento della stabilità.
GIORDANIA	In vigore dal 2002	Adottato nel 2011	Nel 2010 si sono conclusi i negoziati per uno 'status avanzato' (paese considerato 'più di un partner'). MAMAD, fondo fiduciario regionale per rispondere alla crisi siriana. Dall'ottobre 2014, è stato avviato un Partenariato di Mobilità.	Rafforzare la cooperazione in materia di stabilità e sicurezza nella regione; promuovere una stabilità economica sostenibile; rafforzare il buon governo e il rispetto dei diritti umani.

ISRAELE	In vigore nel 2000	Adottato nel 2005	Partenariato privilegiato speciale dal 2013	Dialogo politico e cooperazione basata su valori comuni condivisi di democrazia e rispetto dei diritti umani, dello stato di diritto e delle libertà fondamentali; promozione dell'integrazione di Israele nelle politiche e nei programmi europei.
LIBANO	In vigore dal 2006	2007	MAMAD, fondo fiduciario regionale per rispondere alla crisi siriana	Promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro; promuovere la governance locale e lo sviluppo socioeconomico; promuovere lo Stato di diritto e rafforzare la sicurezza.
LIBIA	//	//	Altri strumenti finanziari (NDICI), Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa	Cause della migrazione irregolare; sostegno alla protezione e alla gestione della migrazione.
MAROCCO	In vigore dal 2000	2013	Avviato un Partenariato per la Mobilità nel 2013; negoziati in corso sugli accordi per facilitare il rilascio dei visti e di riammissione; cooperazione per creare una zona di libero scambio globale.	Dal 2008 'status avanzato' per rafforzare la cooperazione UE-Marocco e sostenere ulteriormente le riforme economiche e politiche; cooperazione in materia di pesca.

PALESTINA	1997 (accordo interinale di associazione)	2013	Partenariato privilegiato speciale dal 2013	Sostegno politico, economico e in materia di sicurezza
SIRIA	<i>Dal 2011 sospese tutte le forme di cooperazione bilaterale</i>			Dialoghi di pace inclusivi a sostegno di una transizione politica per la gestione della crisi siriana
TUNISIA	In vigore dal 1998	2012	Dal 2014 Partenariato per la Mobilità. Dall'ottobre 2015, negoziati per l'istituzione di una zona di libero scambio globale	Negoziati sugli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione; riforme strutturali e sostegno al popolo tunisino per rispondere alle sfide socioeconomiche e finanziarie del paese.

Fonte: Parlamento Europeo, <https://www.europarl.europa.eu/>

FORUM

**La guerra russo-ucraina:
retorica politica, crisi umanitaria
e possibili soluzioni**

War and political communication: a Lasswell-style analysis of Volodymyr Zelensky's rhetorical speeches

Guerra e comunicazione politica: un'analisi lasswelliana della retorica di Volodymyr Zelensky

Flavio Chiapponi

Abstract

In the field of classical studies on political communication, Harold Lasswell occupies a position of undisputed authority. Reviewing the major contributions that he has made to the study of political rhetoric, the article focuses on the link between the language of political leaders and the struggle for political power. According to Lasswell, the link is even more evident when violence bursts onto the political scene, leading to a rise in the "degree of crisis" and, therefore, to a modification of the political language of leaders engaged in conflict, primarily because of the growing expectation in the (actual or threatened) employment of violence (armies and weapons) in the international arena. On the theoretical level, these connections have been brought into focus in political science literature; however, there are still few empirical analyses aimed at assessing their soundness in the context of a war crisis, especially during the 21st century. The case of Volodymyr Zelensky offers an inviting test case for whether the main traits of his war propaganda go towards confirming Lasswell's theory, as well as to ascertain whether his political discourse proposes a different framing of the conflict with Russia, depending on the target audiences to which it is addressed. The present essay aims to offer some feedback to these research hypotheses by analysing a representative sample of Zelensky's war speeches.

Nell'ambito degli studi classici sopra la comunicazione politica, Harold Lasswell occupa una posizione di indiscussa autorità. Ripercorrendo i principali contributi che il politologo americano ha apportato allo studio della retorica politica, l'articolo pone l'accento sul nesso tra il linguaggio dei leader politici e le dinamiche di potere. Seguendo Lasswell, il legame risulta ancora più evidente allorché le risorse di violenza irrompono sul proscenio politico, determinando un innalzamento del "grado di crisi" e, perciò, una modificazione del discorso dei leader impegnati nel conflitto, principalmente a causa della crescente aspettativa del ricorso (effettivo o minacciato) all'impiego della violenza (eserciti e armi) nell'arena interstatale. Se, sul piano teorico, queste connessioni sono state messe a fuoco dalla letteratura politologica, sono ancora poche le analisi empiriche volte a saggiarne la solidità nel quadro di una crisi bellica, specialmente durante il XXI secolo. Il caso di Volodymyr Zelensky offre un invitante banco di prova per verificare se i tratti essenziali della sua propaganda bellica vadano nella direzione di confermare la teoria lasswelliana, nonché per appurare se il suo discorso politico proponga un differente framing del conflitto con la Russia, a seconda dei destinatari a cui appare rivolto. Il presente saggio si propone di offrire qualche riscontro a queste ipotesi di ricerca, analizzando un campione rappresentativo dei discorsi di guerra di Zelensky secondo una metodologia semplificata di *content analysis*, di derivazione lasswelliana e di matrice quali-quantitativa.

Keywords

Leadership, Political Speech, War Propaganda, Political Communication, Content Analysis

Leadership, discorso politico, propaganda bellica, comunicazione politica, analisi del contenuto

Introduzione

A ragione, Mario Stoppino afferma che uno degli scopi politici della violenza risiede nella “attivazione dell’attenzione”: “Con gli odierni mezzi di comunicazione di massa un episodio di violenza particolarmente clamoroso può raggiungere l’attenzione di una grandissima parte dell’intera umanità” (Stoppino 2001: 89-90). Un’affermazione che coglie ancora più nel segno nell’epoca della “mediatizzazione” delle poliarchie mature (Mazzoleni e Schulz 1999). La finalizzazione politica delle risorse di violenza, di cui la guerra e il terrorismo sono gli esempi più comuni, spezza le regole del gioco democratico e, perciò, catalizza l’immediato interesse dei media e dell’opinione pubblica: basti pensare all’immagine iconica delle Torri Gemelle di New York in fiamme dopo gli attacchi aerei ad opera dei *kamikaze* di Al Qa’ida l’11 settembre 2001 o, più recentemente, al Presidente ucraino Volodymyr Zelensky, il quale, in tenuta da combattimento, dal suo bunker diffonde messaggi sui social network, mobilitando la resistenza e chiedendo aiuto alle potenze occidentali per fronteggiare l’invasione russa avviata il 24 febbraio 2022.

Quest’ultimo caso appare degno di considerazione, in particolare per gli studiosi di comunicazione politica. In un ambito fortemente mediatizzato (Esser e Strömbäck 2014) e globalizzato (Kriesi et al. 2013), che si distingue per la peculiare ibridazione delle arene mediatiche (Chadwick 2013), non sorprende che lo stile comunicativo di Zelensky sia stato finora analizzato in connessione ai media impiegati per la propaganda, *in primis* la Rete e i circuiti social (Alberti e De Serio 2020; Mujib et al. 2023; Sánchez-Castillo, Galán-Cubillo e Drylie-Carey 2023). Tali studi, a decenni di distanza, assegnano ai nuovi mezzi di comunicazione di massa un ruolo dominante nel plasmare la retorica politica, riprendendo il famoso incipit di McLuhan (1967), per il quale “il mezzo è il messaggio”.

Il presente contributo esamina la retorica pubblica di Zelensky adottando una prospettiva del tutto differente, per la quale i media non rappresentano la variabile esplicativa principale al fine di comprendere la comunicazione (politica). Abbozzo invece una lettura di taglio descrittivo dei discorsi pronunciati dal Presidente ucraino, orientata secondo i canoni della scienza politica di taglio empirico. L’inquadramento teorico dell’indagine proviene dall’approccio allo studio del simbolismo e del linguaggio politico di Harold D. Lasswell, sinteticamente esposto nel secondo paragrafo. La metodologia della ricerca adotta una tecnica di *content analysis* quali-quantitativa di derivazione lasswelliana, che illustro nel terzo paragrafo. Successivamente, analizzo un campione rappresentativo della propaganda bellica di Zelensky, che mira a descriverne lo stile comunicativo e ad interpretarne i tratti salienti. Nelle conclusioni, tento di delineare alcuni nessi idonei a rendere conto degli sviluppi osservati.

Harold D. Lasswell teorico del simbolismo e della comunicazione politica

Tra i principali protagonisti della rivoluzione comportamentista che prese avvio negli anni Trenta del secolo scorso (Dunn 2019), Harold Lasswell fu strenuo assertore della necessità di studiare la politica così come è: l'adesione a questa impostazione lo condusse a contestare sia la validità degli approcci normativi, sia il valore esplicativo reclamato dagli accostamenti "convenzionali", di derivazione storico-giuridica, che identificano i confini della politica con quelli dello Stato. Da queste premesse, egli approdò ad una teoria generale della politica, imperniata sulla nozione di "potere", la cui formulazione più matura si trova in *Power and Society*, scritto insieme ad Abraham Kaplan (1950). Ai nostri fini, giova lumeggiare un aspetto della teoria, ovvero il collegamento che egli stabilisce tra lo studio del potere, da una parte, e l'analisi della comunicazione e del linguaggio politico, dall'altra.¹

Nell'accostamento lasswelliano il potere designa un valore che gli uomini perseguono, di natura relazionale e strumentale: il soggetto che esercita potere (individuo o gruppo) può procurarsi vantaggi nei termini di valori differenti (status, benessere, ricchezza, e così via), per mezzo di una "influenza coercitiva", cioè ricorrendo alla minaccia o all'effettiva erogazione di sanzioni gravi nei confronti di un altro attore (individuo o gruppo). In ogni "arena" – popolata da attori che ricercano, ovvero subiscono, il potere – il potere medesimo scaturisce da "scontri" che sono risolti dalle "decisioni", prese sulla base di diversi "schieramenti". È questo il cuore della lotta politica, che è lotta per il potere: l'effettiva partecipazione alla presa di decisioni significative (perché implicanti "sanzioni gravi") per la società. Nella contesa prevalgono coloro che raggiungono o mantengono una posizione di vertice nella piramide del potere, l'unico valore ad intrattenere un rapporto immediato con la politica.

Fissati questi punti, l'attenzione di Lasswell si sposta sui mezzi impiegati dai detentori del potere (l'élite) per conquistarlo o mantenerlo. Da questo punto di vista, i simboli politici entrano nel modello *sub specie* di risorse del potere, accanto a quelle materiali, ovvero la violenza e i mezzi economici (Fedel 1991: 232): "I simboli che operano in misura rilevante nelle pratiche di potere sono *simboli politici*. [...] Essi operano direttamente nel processo del potere, contribuendo a costituire, alterare o conservare le pratiche di potere. [...] Tutti i simboli politici, dunque, hanno un rapporto significativo con le pratiche di potere" (Lasswell e Kaplan 1997: 149-50).

¹ In questa sezione, riprendo parte delle considerazioni svolte altrove (Chiapponi 2012: 37-43). Per un bilancio critico della teoria del simbolismo politico elaborata da Lasswell, v. Fedel (1991).

Restano da chiarire le modalità con cui i simboli vengono impiegati a scopi di potere, nonché le condizioni che ne rendono efficace l'utilizzo, sospendendo i subordinati a tenere la condotta vantaggiosa per chi lo esercita. Mentre la "forza motivante" delle risorse economiche (la promessa di una ricompensa in denaro o la minaccia della sua mancata erogazione) e di quelle di violenza (la garanzia della sicurezza fisica oppure la minaccia di uccidere o di ferire) appare immediatamente chiara, non è così per i simboli. Lasswell definisce il simbolo come uno «stato mentale stimolato da un input linguistico», quindi "designa soltanto un evento comunicativo tra gli attori in gioco nella relazione di potere. E a rigore un evento comunicativo, di per sé, non può discriminare alcun tipo di impatto gratificante o deprimente per l'attore, e neppure quindi un tipo di motivazione" (Fedel 1991: 234-235).

Per cogliere il funzionamento del simbolismo come leva del potere dobbiamo tenere conto dei postulati propri del comportamentismo politologico al quale Lasswell aderisce, che si interessa al comportamento non già come puro movimento fisico – quel che egli chiamerebbe "operazione"; bensì lo indaga *insieme* agli eventi mentali che lo accompagnano (la "pratica"). Gli stati della mente strutturano il significato dell'azione e la rendono intelligibile. Ciò ovviamente richiede che gli eventi mentali possano essere conosciuti mediante dati osservabili: poiché questi si esprimono in simboli linguistici (linguaggio), Lasswell rispetta tale requisito metodologico studiando il simbolismo come manifestazione della soggettività:

lo studio dei simboli è... importante per tutte le scienze sociali: poiché la condotta, che è oggetto di studio, consiste in pratiche piuttosto che in semplici operazioni, e poiché i fattori soggettivi, che distinguono le pratiche dalle operazioni, possono essere studiati attraverso i simboli che li esprimono (Lasswell e Kaplan 1997: 149).

I "fattori soggettivi" si possono quindi afferrare esaminando il contenuto dei simboli che li articolano e che conferiscono senso all'azione. A questo riguardo, Lasswell distingue tre categorie simboliche principali: le identificazioni, che definiscono il "noi" dell'azione, ovvero il sé collettivo al quale l'attore sente di appartenere; le aspettative, ovvero i simboli che veicolano conoscenze di fatto che possono collocarsi nel passato, nel presente o nel futuro; infine, le domande riguardano il soddisfacimento delle richieste avanzate in termini di valori, indipendentemente dal grado di determinazione associato alla richiesta (si va perciò dalle semplici preferenze fino ai comandi più imperiosi).

Il punto è che i simboli possono combinarsi tra loro, formando le "prospettive" dell'attore:

Una *prospettiva* è un modello di identificazioni, domande e aspettative. Certe identificazioni, domande e aspettative tendono a raggrupparsi, come nel caso della persona

che si identifica fortemente con l'intera umanità: è probabile che essa sia favorevole all'instaurazione di un ordine mondiale, e nutra ottimismo sul futuro, almeno a lungo periodo, del genere umano. Non occorre che una prospettiva sia un tutto logicamente unificato, e di rado le prospettive lo sono (Lasswell e Kaplan 1997: 54).

Qui risiede la forza motivante dei simboli quali strumenti del potere: stimolano una risposta conforme nella misura in cui producono effetti sulle prospettive dei subordinati, giacché questi “modelli di soggettività” plasmano il sistema delle gratificazioni e delle privazioni degli individui. A differenza di quel che accade per le risorse materiali, l'utilizzo dei simboli per scopi di potere avviene esclusivamente grazie alla connessione tra il simbolo, da una parte, e il tipo di identificazione, aspettativa e domanda sulle quali il simbolo stesso agisce, ovvero gli eventi soggettivi (mentali) che il simbolo scatena, dall'altra. L'impatto dei simboli sulle prospettive di chi subisce potere ha natura psicologica e la sua adeguatezza viene valutata chiamando in causa la tripartizione della personalità (id, io, super-io) mutuata dalla psicanalisi (Fedel 1991: 244-255).

Questi brevi cenni bastano a cogliere sia l'intento “totalizzante” del pensiero lasswelliano, sia il robusto grado di elaborazione che presiede alla definizione e alla tipizzazione delle risorse simboliche della politica. Per chiarire invece l'ancoraggio empirico della teoria, conviene prendere le mosse da un paio di considerazioni.

Primo: in Lasswell la dimensione teorica (il punto di vista “contemplativo”) ha pari dignità rispetto al versante metodologico e applicativo (il punto di vista “operativo”), con il quale si integra, formando il nucleo unitario della sua intrapresa intellettuale:

Mentre il primo stabilisce oggettivamente correlazioni funzionali tra variabili, il secondo individua i metodi per il conseguimento di certi fini assunti come tali. Per Lasswell la combinazione delle due dimensioni è importante: il solo punto di vista operativo potrebbe ostacolare la ricerca, se questa ha implicazioni in contrasto con i fini prestabiliti; e il solo punto di vista contemplativo potrebbe mancare di orientare la ricerca in funzione di quelle che solo le potenzialità più ricche o le necessità più pressanti in una certa situazione (Stoppino 1997: XIX-XX).

Secondo: prima della stesura di *Potere e società*, Lasswell aveva accumulato una notevolissima esperienza nello studio del simbolismo politico. Fra i numerosi programmi di ricerca che lo impegnarono negli anni Trenta, il più ambizioso prese avvio durante la Seconda Guerra Mondiale. I ricercatori che vi parteciparono, diretti da Lasswell stesso, miravano a costruire una “survey dell'attenzione” di portata planetaria, capace di accertare, mediante la *content analysis* della stampa internazionale, i cambiamenti occorsi, prima e durante il conflitto, per ciascun attore che ne era protagonista, tanto nella composizione del quadro dell'attenzione, quanto nelle valutazioni (di segno positivo o negativo) riferite agli altri paesi, nonché ad una lista di simboli politici prefis-

sati. Questi fini non furono del tutto raggiunti, anche perché le tecniche di investigazione impiegate si collocavano ad uno stadio di sviluppo appena embrionale (Stoppino 1999: 104). Tuttavia, i risultati della ricerca, pubblicati per la prima volta nel volume collettivo *Language of Politics* nel 1949, più volte ristampato (Lasswell, Leites et al. 1965), furono rilevanti, tanto sul piano dell'approfondimento metodologico quanto sul piano all'analisi sostantiva del simbolismo politico. Vediamone gli aspetti principali.

La metodologia di ricerca lasswelliana: quantitativa e qualitativa

Sul piano metodologico, vi sono tre aspetti dell'opera lasswelliana che giova fissare, in connessione alla sua teoria del simbolismo politico:

1. la necessità di “quantificare” le manifestazioni concrete dei fenomeni comunicativi (“immateriali” o “ideologici”);
2. la chiara opposizione alla rigidità della (presunta) alternativa tra metodi qualitativi e quantitativi;
3. la preferenza accordata ad un indirizzo di ricerca “contestuale”, orientato ai problemi e privo di restrizioni sul piano delle tecniche di indagine prescelte applica il metodo “configurativo” proprio della scienza politica (Lasswell 1968: 6).

Quantificare. Lasswell rigetta le posizioni finalizzate ad espungere il linguaggio dal campo degli oggetti che la scienza politica empiricamente orientata può sottoporre con successo ad esame controllato – cioè, declinabile per quantità. Sebbene molteplici ostacoli si frappongano allo studio quantitativo dei simboli politici (Lasswell, Leites et al. 1965: 3-9; Lasswell 1971: 122-127), di cui il linguaggio è la fattispecie più comune, egli ne rimarca la *necessità*, specialmente per le scienze sociali:

Gli studiosi della nostra tradizione culturale sono portati a pensare in termini di caratteristiche facenti riferimento ad eventi “cosali”, come ettoltri e mattoni. Quando hanno a che fare con eventi considerati in diversa misura ideologici – convinzione, norma legale, fedeltà, conoscenza e simili – essi sono meno pronti ad effettuare la traduzione in quei termini. Ricordo la mia insoddisfazione allorché, appena studente di scienze politiche, mi resi conto che, mentre gli economisti dispongono, per quanto riguarda ad esempio beni e prezzi, di dati, scarsi sono in confronto i dati relativi a tendenze e correlazioni degli eventi politici e giuridici, a disposizione dello studioso di scienze politiche (Lasswell 1971: 124).

L'accostamento appare eccezionalmente moderno, giacché ribadisce la pari dignità della scienza politica (e giuridica) rispetto alle altre scienze sociali, tanto dal lato "contemplativo" quanto da quello "operativo". La sua insistenza sulla quantificazione nell'analisi della comunicazione politica è motivata dai vantaggi derivanti sul piano della conoscenza scientifica dell'oggetto di studio. Infatti, egli afferma che ogni evento collocato nel processo sociale si produce in un contesto plasmato dalla collaborazione e dalla comunicazione (tra uomini): poiché i metodi quantitativi hanno dimostrato la loro validità nell'esaminare la prima dimensione, la piena comprensione della seconda dipende essenzialmente dalla capacità degli scienziati sociali di adeguare la loro "cassetta degli attrezzi", piegandola verso il trattamento quantitativo dei dati (Lasswell, Leites et al. 1965: 52).

Il collegamento con la teoria del simbolismo politico è perciò evidente: in quanto eventi mentali, i simboli, per un verso, strutturano l'azione (politica) umana; per l'altro, si manifestano – diventando osservabili e misurabili – nel linguaggio e nella comunicazione, impattando sulle "prospettive" degli attori. Rimangono in sospeso due precisazioni: quale tecnica consente di ottenere gli obiettivi di ricerca associati a tale impostazione teorica; secondo quale significato essa può dirsi "quantitativa".

Alla prima questione Lasswell risponde che la tecnica è la *content analysis*, che egli, non a caso, definisce anche "semantica quantitativa", sciogliendo così il nodo della "operazionalizzazione". In altre parole, per arrivare a quantificare i fenomeni comunicativi dei quali si occupa la scienza politica, occorre applicare una procedura, costituita da regole precise e replicabili, che si dimostri adeguata a tradurre i fenomeni stessi in unità di analisi suscettibili di misurazione. L'ambizioso tentativo di Lasswell risiede, come detto, nel congiungere il versante contemplativo con quello operativo:

Domande del genere mi hanno indotto ad accordare rilievo a una categoria ampiamente trascurata nelle analisi politiche, legali e sociali in genere, e cioè a quella categoria che possiamo chiamare il 'centro dell'attenzione'. Per poterci occupare in modo sistematico di tale categoria, abbiamo elaborato e applicato metodi con cui contare le unità di riferimento presenti nel contenuto di una comunicazione (Lasswell 1971: 125).

Il metodo dell'analisi del contenuto nasce quindi come prodotto "incidentale", ossia scaturito dalla ricerca pluridecennale sulla propaganda bellica, ispirato appunto dall'istanza di raccordo tra teoria e terreno empirico. In cosa consiste? "L'approccio cauto al linguaggio umano si manifesta tra gli studiosi in abitudini quali la 'lettura *tra le righe*' dei testi scritti utilizzati come dati. Tali abitudini, se adottate da una persona esperta, producono intuizioni spesso brillanti ma solitamente non verificabili. L'analisi del contenuto è, in primo luogo, un metodo per 'leggere *sopra le righe*' e per documentare

risultati che possono essere verificati” (Lasswell, Leites e De Sola Pool 1952: 32). La citazione insiste sull’oggettività della metodologia: non si tratta di permettere al ricercatore interpretazioni *libere* (non controllate) del testo (“leggere tra le righe”), bensì lo si esorta a trarre dagli scritti risultanze suscettibili di essere verificate – che possiedano cioè i requisiti del controllo delle procedure, della validazione e della replicabilità, realizzando così la piena inter-soggettività dei risultati. Requisiti che Lasswell aveva già formalizzato appieno. Facendo tesoro di contributi precedenti (Janis 1943) - che riconducevano alla “analisi del contenuto” qualsiasi tecnica indirizzata alla classificazione di simboli grafici, fondata esclusivamente sulle valutazioni dei ricercatori circa l’assegnazione dei simboli a determinate categorie, sulla base di regole esplicitamente formulate, a condizione che le valutazioni degli osservatori potessero dirsi scientificamente fondate – egli qualifica come *content analysis* ogni metodo che “fornisce uno strumento preciso per descrivere il contenuto di ogni tipo di comunicazione: giornali, programmi radiofonici, film, conversazioni quotidiane, libere associazioni verbali, ecc. Le operazioni di analisi del contenuto consistono nel classificare i segni ricorrenti in una comunicazione in un insieme di categorie appropriate. I risultati indicano la frequenza di occorrenza dei segni per ogni categoria dello schema di classificazione” (Lasswell, Leites et al. 1965: 55). Le numerose definizioni successive (Berelson 1952; Kracauer 1952; Holsti 1968; Krippendorff 1980; Kerlinger 1986; Franzosi 2021) riprendono le medesime proprietà: sistematicità, oggettività, validità, replicabilità e, appunto, quantificazione dei risultati.²

Concentrandoci sull’ultima dimensione, un rapido sguardo agli accostamenti più utilizzati nel campo delle tecniche di ricerca sociale e politica nell’ultimo ventennio parrebbe restituire un quadro in controtendenza. L’indirizzo prevalente nelle scienze politiche e sociali ha visto una larga applicazione della *qualitative content analysis* (QCA) (Bernard, Wutich, e Ryan 2016; Kucharz e Radiker 2019). Ciò denota un sostanziale mutamento di prospettiva ai fondamenti dell’approccio lasswelliano? Una risposta affermativa parrebbe priva di fondamento. La questione riguarda il modo di declinare le dimensioni di quantità e di qualità nell’indagine scientifica. In generale, nella metodologia della ricerca gli aggettivi “qualitativo” e “quantitativo” possono riferirsi a due oggetti (Bernard, Wutich e Ryan 2016): a) il tipo di dati analizzati; b) le tecniche adottate. Quanto al primo aspetto, i dati quantitativi sono grandezze cardinali, quanti-

² Uno dei principali nodi da sciogliere, in riferimento a questa metodologia, è ovviamente quello della validazione dei risultati. Lasswell ne fu pienamente consapevole fin dalle prime applicazioni, tanto da proporre un sistema di validazione “indiretta” – fondato sulla massimizzazione del numero dei casi da esaminare, al fine di disporre di un cospicuo ammontare di rilevazioni che contenessero i margini di errore nell’attribuzione dei significati ai simboli e dunque nella classificazione dei reperti protocollari – che a sua volta rendeva necessaria la puntuale precisazione delle regole da seguire nel disegno di ricerca (Lasswell, Leites et al. 1965: 81-82; Lasswell 1963).

tà, numeri: gli “eventi cosali”, i mattoni o gli ettolitri richiamati da Lasswell. Viceversa, i dati qualitativi si riferiscono a oggetti che per loro natura non possono tradursi *sic et simpliciter* in cifre: testi, immagini, suoni, e via elencando. In chiave analogica, le tecniche quantitative consistono nel trattamento numerico dei dati: è il caso delle operazioni di statistica descrittiva e/o analitica; mentre i metodi qualitativi privilegiano l’analisi approfondita dei fenomeni, con un taglio che prescinde dalla, o pone sullo sfondo la, quantificazione. Naturalmente, nelle scienze sociali la concordanza tra la natura dei dati e il tipo di metodologia adottata per investigarli non è scontata, né rappresenta, in molte occasioni, la scelta dei ricercatori. Al contrario, sono possibili almeno quattro combinazioni (tabella 1):

Tabella 1 - Analisi qualitativa e quantitativa dei dati

	Dati qualitativi	Dati quantitativi
Analisi qualitativa	A Ermeneutica, grounded theory, studi di testi di taglio interpretativo	B Procedure di interpretazione di coefficienti numerici/statistici
Analisi quantitativa	C Content analysis, analisi delle frequenze, analisi delle stringhe di parole	D Analisi statistiche e matematiche di dati numerici

Fonte: Benrnard, Wutich e Ryan (2016: 4)

L’analisi del contenuto si colloca nel quadrante C: il tema della quantificazione riguarda, prima, la procedura mirata a “trasformare le parole in numeri” (Kucharz e Radiker 2019: 3); nonché, subito dopo, l’attribuzione di significato agli indici numerici così ricavati dal corpus analizzato (quadrante B) – poiché i numeri restano muti in assenza di interpretazione. In questo senso, la *content analysis* lasswelliana si qualifica come una tecnica quantitativa, che possiede connotati qualitativi.

Complementarità quantitativo/qualitativo. L’ultima osservazione invita a chiarire le ragioni per cui Lasswell rigetta la incompatibilità tra metodi qualitativi e quantitativi, optando invece per la loro *complementarietà*.

A sostegno, egli cita anzitutto l’accreciuta complessità sociale, per cui gli eventi appaiono sempre più sfuggire alla dicotomia qualitativo-quantitativo:

Ho menzionato una teoria comportante al livello alto due categorie: ‘materiale’ e ‘ideologico’. Col progredire della ricerca empirica nelle scienze sociali queste categorie hanno a

mio avviso poco a poco perduto la loro individualità originaria. Oggi il ‘materiale’ appare meno plausibilmente separabile dall’ ‘ideologico’ di quanto non fosse un tempo. Concorde maggiormente con le vedute attuali far riferimento a ‘eventi’ (soggettivi o no) e postulare che gli indici di caratterizzazione degli ‘eventi soggettivi’ [simboli] debbano comprendere sia elementi verbali che non verbali [...] Di fatto, gli insiemi categoriali di due termini stanno cedendo il posto a sistemi comportanti ... più termini (Lasswell 1971: 126).

In altre parole, è la natura stessa dei dati empirici (mista o sfumata) a suggerire l’opportunità di adottare tecniche quali-quantitative che prevedano diverse categorie di indagine.

In secondo luogo, “la tecnica e l’approccio della *content analysis*, con la sua preoccupazione per la scomposizione molecolare del contenuto delle comunicazioni, è arrivata, come molti progressi nella metodologia della scienza, per caso, ‘dall’esterno’, e in modo del tutto imprevisto” (Janowitz 1968: 649-650). Ciò è potuto accadere perché la tecnica si è rivelata vantaggiosa, ponendo un freno al collegamento impressionistico tra versante contemplativo e metodi di ricerca (Lasswell 1963, Lasswell 1968; Lasswell 1971). Quindi, una volta riconosciute le lacune cognitive e metodologiche associate alle tecniche precedentemente in uso (Lasswell 1971: 129-130), “tutti i metodi di raccolta e di elaborazione dei dati a disposizione della scienza politica (come delle scienze sociali in generale) dovrebbero essere mobilitati per fornire le informazioni pertinenti ai modelli teorici formulati in qualsiasi momento” (Lasswell 1968: 17). In questa “mobilitazione complessiva” degli strumenti investigativi a disposizione della scienza politica non vi è spazio per una scelta esclusiva, che promuova una singola classe di metodi di ricerca (qualitativi o quantitativi) a scapito degli altri. Al contrario, “L’importanza della tensione creativa tra il qualitativo e il quantitativo cresce anziché diminuire mano a mano che ... perfezioniamo le nostre analisi dei processi sociali a livello mondiale e che ricorriamo a strumenti più penetranti nell’intento di scoprire la struttura della tendenza in ogni contesto di rilievo” (Lasswell 1971: 139). Segue che non vi è alcuna ragione empirica che suggerisca o giustifichi l’abbandono della *content analysis*, quale modalità di indagine più adeguata di quelle già note e impiegate.

Il contesto. Lasswell attribuisce una importanza peculiare all’attributo “contestuale” della ricerca (Lasswell 1963; Lasswell 1968). Il collegamento al contesto, inteso come raccordo spazio-temporale, rappresenta un ingrediente *necessario* di ogni tentativo finalizzato alla comprensione scientifica degli eventi. Nello spazio, “consente all’osservatore scientifico di individuare il proprio albero nella foresta. Diviene in linea di massima possibile situare ogni evento specifico in rapporto alle coordinate del modello che esso esemplifica. Un contesto ampio del genere ci consente di individuare ogni variazione del modello in seguito: 1) a un’innovazione; 2) alla parziale incorporazione o esclusione di modelli alternativi o all’abbandono o alla modificazione di

dettagli appartenenti alle forme precedenti del modello cui esso maggiormente somiglia” (Lasswell 1971: 130). Inoltre, gli approcci contestuali “sono generali per quanto riguarda il tempo; esse considerano cioè sia gli eventi futuri sia quelli passati rispetto al tempo in cui viene effettuata la ricerca. Distinguo in proposito fra costrutti effettivamente ‘evolutivi’ e altri modelli di riferimento al futuro” (Lasswell 1971: 131-132). Dunque, il collegamento al contesto permette di discernere le variabili intervenienti che, modificandolo nel tempo e nello spazio, esercitano una influenza sulle manifestazioni dei fenomeni oggetto di studio.

Ciò è particolarmente vero per la comunicazione politica, giacché le variabili di contesto (che plasmano le situazioni) rivestono un ruolo decisivo nell’esplicare lo *stile* della comunicazione politica, ovvero il modo in cui i simboli vengono prescelti e assemblati nelle comunicazioni. A questo proposito, è celebre la tipologia del linguaggio politico che Lasswell formula in connessione al *grado di crisi* (Fedel 1991; Chiapponi 2020: 147-48), cioè rispetto ad un contesto in cui “sono minacciate o inflitte gravi privazioni [...]. Di conseguenza, la struttura delle aspettative costituisce la caratteristica dominante delle crisi” (Lasswell, Leites et al. 1965: 23). L’impiego o la minaccia dell’impiego della violenza esercita un impatto sulle prospettive degli attori politici e, per questa via, ha un effetto rilevante sul loro stile comunicativo. Seguendo il filo del ragionamento, è possibile enumerare diversi tipi di comunicazione, associati a situazioni che rispecchiano differenti livelli di crisi:

1. nel *combattimento* la crisi si manifesta al massimo: vi è un conflitto aperto e la comunicazione si contrae drasticamente, riducendosi al minimo indispensabile; lo stile è standardizzato, conciso e uniforme (slogan, parole d’ordine, ordini di attacco o di difesa);
2. l’*enunciazione delle decisioni* (leggi, sentenze, provvedimenti amministrativi) si colloca ad un grado di crisi inferiore: non vi è violenza in atto, ma la decisione, in virtù della connessione con le risorse coercitive – di cui ogni governo dispone in modo tendenzialmente monopolistico (Stoppino 2001) – suscita tensioni, che la comunicazione deve in certa misura prevenire e controllare; ne deriva uno stile variegato e prolisso, che pone in risalto i motivi che stanno a fondamento della decisione, nonché le giustificazioni mirate ad anticipare le possibili obiezioni degli avversari e dell’opinione pubblica;
3. la *formazione delle decisioni* designa una pluralità di intercorsi comunicativi (dal dibattito parlamentare alle negoziazioni che avvengono tra diplomatici nell’arena interstatale) ed imprime allo stile retorico peculiarità molto simili all’enunciazione: il livello di crisi è basso, ma può innalzarsi improvvisamente qualora le parti entrino in conflitto;

4. nelle *occasioni cerimoniali* (insediamento delle autorità, celebrazione di valori-chiave, anniversari di eventi significativi) la situazione è tale da non generare aspettative di violenza, né vincola gli attori a prendere decisioni: il tratto stilistico prevalente è la *ripetizione*, quando non la ridondanza, giacché la funzione della comunicazione sta nell'avvalorare i simboli del "noi" politico, relativamente stabili (Lasswell e Kaplan 1997).

Il nesso tra grado di crisi e stile comunicativo della leadership rappresenta un aspetto limitato nella monumentale opera di Lasswell. Tuttavia, l'attacco militare all'Ucraina, che la Russia ha avviato il 24 febbraio 2022, offre agli studiosi un prezioso terreno di ricerca per verificare se le considerazioni circa il legame tra l'impiego (attuale o potenziale) di risorse di violenza e lo stile retorico della leadership conservano la loro validità nel pieno della "terza fase" della comunicazione politica (Blumler 2001), della "mediatizzazione" (Mazzoleni e Schulz 1999; Blumler 2016) e della "politica pop" (Mazzoleni e Sfardini 2009).

Grado di crisi e comunicazione politica: il caso di Zelensky

In questa sezione desideriamo saggiare la tenuta della impostazione teorica lasswelliana e della tecnica di ricerca della *content analysis* rispetto al caso di Zelensky: in particolare, analizzando la retorica pubblica del Presidente ucraino, possiamo affermare che la sua comunicazione politica esibisce i tratti stilistici che Lasswell imputa all'innalzamento del "grado di crisi" (contrazione, semplicità, standardizzazione)? Per verificare questa ipotesi (H1), ci affideremo a un metodo di analisi del contenuto semplificato, di matrice qualitativa, che applicheremo ad un campione di discorsi pubblici del Presidente, indirizzati ai cittadini e alle istituzioni. Inoltre, integreremo questa metodologia principale con un'analisi quantitativa delle frequenze relative alle parole più ripetute (applicando il software Lexico 5). Queste rilevazioni ci permetteranno di trarre inferenze utili a corroborare una seconda ipotesi (H2): esistono differenze stilistiche nella retorica di Zelensky imputabili ai differenti *target* della propaganda bellica?

In sintesi, le nostre ipotesi risultano:

H1: la comunicazione del Presidente ucraino tende a mostrare i connotati indicati da Lasswell (prima di tutto la contrazione simbolica), giacché la violenza (effettiva o potenziale) spezza la routine politica, definendo così un contesto contrassegnato dal massimo grado di crisi;

H2: i suoi discorsi di guerra si differenziano a seconda dei diversi contesti/destinatari a cui è indirizzata.

Esposte le congetture che guidano l'indagine, occorre illustrare la composizione del campione nonché le procedure proprie della tecnica impiegata. In relazione al primo aspetto, ho ritenuto opportuno limitare la scelta ad una selezione di discorsi pronunciati da Zelensky durante le prime sei settimane di guerra. Ciò per due ragioni: da un lato, siamo interessati a registrare i comportamenti del leader ucraino in risposta all'aggressione russa, tanto in chiave domestica quanto in ambito internazionale – sotto questo profilo, l'arco di tempo considerato si può perciò ritenere congruo. Dall'altro lato, il numero di discorsi analizzati (Tabella 2) appare sufficiente per una indagine pilota.³

Tabella 2 - I "discorsi di guerra" pronunciati da Zelensky

n.	Data	Titolo*
1	23 febbraio 2022	Noi non vogliamo la guerra (appello ai cittadini russi)
2	24 febbraio 2022	Una nuova cortina di ferro
3	25 febbraio 2022	Io rimango con la mia gente
4	26 febbraio 2022	Niente giustifica i missili sugli asili
5	26 febbraio 2022	Il popolo ucraino si è guadagnato il diritto di entrare nell'Ue
6	2 marzo 2022	Siamo diventati una cosa sola
7	3 marzo 2022	Distrugete le chiese, non la nostra fede in Dio
8	5 marzo 2022	Lavoriamo per la pace
9	6 marzo 2022	Le sanzioni non bastano
10	8 marzo 2022	Discorso al parlamento del Regno Unito
11	15 marzo 2022	Discorso al parlamento del Canada
12	17 marzo 2022	Discorso al parlamento tedesco
13	20 marzo 2022	Discorso alla Knesset
14	22 marzo 2022	Discorso al parlamento italiano
15	23 marzo 2022	Discorso al parlamento del Giappone
16	23 marzo 2022	Discorso al parlamento francese e alla città di Parigi
17	25 marzo 2022	Discorso al Consiglio Europeo
18	4 aprile 2022	Qui si decide il futuro dell'Europa (discorso al parlamento rumeno)

* I discorsi sono riportati con il titolo italiano come tradotti in (Zelensky 2022).

Fonte: <https://www.president.gov.ua/ru/news/speeches?date-from=01-04-2019&date-to=18-08-2022&page=21>.

³ Il testo dei discorsi è stato scaricato in lingua inglese dal sito ufficiale della Presidenza ucraina, perciò si ritiene che la traduzione dall'ucraino rispecchi in maniera adeguata il contenuto dei discorsi di Zelensky.

Quanto al secondo punto, l'analisi dei testi considera i simboli di propaganda utilizzati dai leader come collegati alla lotta per il potere politico, al fine di controllare e dirigere l'opinione pubblica (Lasswell e Kaplan 1997). Ritengo che tali presupposti teorici mantengano la loro validità anche nella terza (e quarta) era della comunicazione politica (Blumler 2016). Di qui l'adozione di un metodo di *content analysis* già collaudato nello studio della propaganda (Lasswell, Leites et al. 1965). La retorica del presidente ucraino consiste in un insieme di simboli rivolti al pubblico e alle istituzioni al fine di orientarne l'azione. L'approfondimento concerne lo stile comunicativo di Zelensky, cioè il modo in cui vengono assemblate le parole. Le unità di analisi sono le frasi, piuttosto che i singoli termini. I testi dei discorsi vengono perciò suddivisi in unità minime (frasi, composte da soggetto, predicato, complemento); segue la costruzione di una matrice in cui vengono classificati i reperti protocollari. Applicando questa procedura, ho apportato alcuni (leggeri) aggiustamenti alla formulazione lasswelliana originaria (Lasswell, Leites et al. 1965), che era stata concepita per format comunicativi elementari (slogan anziché discorsi). La classificazione che ne deriva, pensata per accogliere i sei tipi di enunciati identificati nella propaganda, è la seguente:

- Aspettative: contengono affermazioni fattuali, cioè descrizioni realistiche: possono essere collocate nel futuro, ma anche nel presente e nel passato;
- Sostegno: nell'analisi di Lasswell, designano le richieste esplicite di sostegno politico; nella presente ricerca, vi ho aggiunto le frasi che riconoscono il sostegno ricevuto o da ricevere, così come quelle che formulano ringraziamenti per il sostegno ricevuto o da ricevere;
- Denunce: esprimono il noi collettivo con cui la fonte del messaggio si identifica negativamente;
- Autoidentificazioni: comprendono le affermazioni delle identità collettive con le quali l'emittente si identifica positivamente;
- Indirizzo: nominano palesemente i destinatari del messaggio (“cari cittadini”, “signore e signori”, “amici”);
- Avvertimento: sono le frasi con cui il mittente ammonisce espressamente i riceventi o i seguaci (“attenti ai piani dei nostri nemici”). Allargando la formulazione lasswelliana, ho incluso in tale categoria pure le espressioni meno esplicite (“le sanzioni non saranno sufficienti”).

Dalla consistenza di ciascuna voce cercheremo di trarre inferenze utili a connotare lo stile comunicativo di Zelensky e a verificare le ipotesi di ricerca (H1, H2).

Risultati della ricerca e discussione

L'applicazione della tecnica di *content analysis* appena descritta al campione di discorsi produce i risultati esposti in Tabella 3.

Tabella 3 - La distribuzione degli enunciati nella retorica bellica

Tipi di enunciati	Campione		Discorsi pubblici (sotto-campione 1)		Discorsi istituzionali (sotto-campione 2)	
	n.	%	n.	%	n.	%
Denunce	551	29,3	155	22,0	396	33,6
Aspettative	425	22,6	205	29,2	220	18,7
Auto-identificazioni	411	21,8	161	22,9	250	21,2
Sostegno	252	13,4	91	12,9	161	13,7
Indirizzo	138	7,3	37	5,3	101	8,6
Avvertimento	105	5,6	54	7,7	51	4,3
TOTALE	1882	100,0	703	100,0	1179	100,0

Sul piano stilistico, la struttura argomentativa poggia essenzialmente su tre pilastri, che paiono articolarsi a seconda del pubblico a cui la propaganda viene indirizzata. Provo a giustificare questa osservazione. In generale, lo stile di Zelensky appare caratterizzato dalla prevalenza di una disposizione di denuncia: quasi un terzo delle affermazioni rientra in questa categoria. Ciò non sorprende: il conflitto vede l'Ucraina nella posizione di Paese aggredito e di conseguenza la maggioranza relativa delle invocazioni simboliche mira a rappresentare negativamente gli invasori russi. Questo è stato evidente fin dal primo discorso del 24 febbraio:

Il nemico non colpisce solo le strutture militari, come sostiene, ma anche i civili. Uccide persone e trasforma città pacifiche in obiettivi militari. Questo è ignobile e non sarà mai perdonato (Zelensky 2022: 17).

Vi sono altri due fattori che ricoprono un ruolo rilevante nella costruzione *strategica* dello stile di Zelensky: a) l'ancoraggio a un terreno realistico, cioè ad affermazioni fattuali di tipo descrittivo ("aspettative"), quasi il 23% delle frasi; b) accanto al pilastro negativo del discorso ("denunce") spicca quello positivo ("auto-identificazioni"), ossia l'esplicitazione del noi politico che viene retoricamente valorizzato, che non di rado coincide con la patria attaccata:

Abbiamo resistito e respinto con successo gli attacchi nemici. I combattimenti continuano. In molte città e distretti del nostro Stato. Ma sappiamo cosa stiamo difendendo. Il Paese, la terra, il futuro dei bambini. Kiev e le città chiave intorno alla capitale sono controllate dal nostro esercito. Gli invasori volevano bloccare il centro del nostro Stato e mettere qui i loro fantocci, come a Donetsk. Abbiamo infranto il loro piano. Non hanno ottenuto alcun vantaggio su di noi. Nelle nostre strade, nei cieli di Kiev, a Vasylkiv, a Vyshhorod, persino nei campi circostanti, si è svolta una vera battaglia per Kiev (Zelensky 2022: 29).

Lo stile di Zelensky appare meno marcato dalla richiesta di sostegno (circa il 13%), dalla specificazione dei destinatari della propaganda e dall'invocazione di minacce o conseguenze negative imminenti (avvertimenti).

Tuttavia, una volta fermate le principali componenti dello stile comunicativo (denunce, aspettative e autoidentificazioni ammontano a circa il 75% delle frasi), pare che la loro incidenza subisca modifiche non trascurabili in ragione dei *target* della propaganda. In effetti, il sotto-campione dei discorsi che Zelensky indirizza al pubblico - *in primis* ai cittadini ucraini - privilegia nettamente gli elementi pragmatici dell'argomentazione, poiché le frasi di aspettativa ricorrono molto più che nel campione generale (29,2%).

Al contrario, l'obiettivo di designare negativamente il nemico (russo) mostra un sensibile ridimensionamento (22%), mentre l'identificazione con la patria attaccata vede un (lieve) aumento rispetto a quanto osservato nell'intero campione (22,9%). Spostando il fuoco sui discorsi indirizzati alle istituzioni politiche straniere (Parlamenti, Consiglio d'Europa), notiamo mutamenti di segno diverso: le denunce raggiungono l'apice (più di un terzo), mentre lo spazio occupato dalle affermazioni di fatto si riduce drasticamente (circa il 18%) e la presenza di auto-identificazioni appare sostanzialmente in linea con quanto emerso a livello generale.

Ora, ci preme appurare se a monte di questa modulazione dello stile comunicativo di Zelensky si celi la disseminazione di narrazioni propagandistiche relativamente differenziate in ragione dei destinatari. Ovvero, ci chiediamo se alla differenziazione *stilistica* corrisponda una diversificazione del *contenuto* della retorica. Alla ricerca di qualche indizio utile a verificare tale congettura, abbiamo sottoposto il campione ad un trattamento semplificato secondo il software Lexico 5, già collaudato per studiare i discorsi di guerra dei leader politici (Rega 2009). Nello specifico, dopo avere reso i testi dei discorsi idonei all'analisi mediante questa procedura informatica (eliminazione delle maiuscole e dei segni di punteggiatura), abbiamo calcolato la frequenza associata a ciascuna parola. In seguito, abbiamo eliminato gli elementi testuali di mero collegamento (preposizioni, congiunzioni) così come quelli inadeguati a fornire indicazioni utili per i nostri scopi di ricerca (verbi ausiliari "essere" e

“avere”). Dai testi così modificati, abbiamo estratto i 10 sostantivi e i 10 verbi più frequentemente ripetuti nei testi dei discorsi (Tabelle 4 e 5).⁴

Tabella 4 - I risultati di ricerca: i 10 sostantivi più frequenti nei discorsi

Campione			Discorsi al pubblico			Discorsi istituzionali		
Termini	n	%	Termini	N	%	Termini	n	%
Ucraina	237	1,86	Ucraina	90	1,87	Russia	147	1,86
Russia	202	1,59	Russia	55	1,14	Ucraina	146	1,85
Guerra	106	0,83	Guerra	35	0,73	Guerra	71	0,90
Città	71	0,56	Città	31	0,64	Europa	54	0,68
Stato	69	0,54	Stato	29	0,60	Popolo	45	0,57
Persone	62	0,49	Paese	24	0,50	Persone	41	0,52
Popolo	58	0,46	Persone	21	0,44	Città	40	0,51
Mondo	55	0,43	Mondo	18	0,37	Stato	40	0,51
Europa	54	0,42	Cittadini	15	0,31	Pace	39	0,49
Pace	51	0,40	Kiev	15	0,31	Mondo	37	0,47
Totale	12719			4817			7902	
Media	706			535			878	

Tabella 5 - I risultati di ricerca: i 10 verbi più frequenti nei discorsi

Campione			Discorsi al pubblico			Discorsi istituzionali		
Verbi	n	%	Verbi	N	%	Verbi	N	%
Fatto	26	0,20	Stanno	12	0,25	Fatto	17	0,22
Stanno	26	0,20	Difendere	9	0,19	Stanno	14	0,18
Visto	17	0,13	Fatto	9	0,19	Rivolgo	13	0,16
Dobbiamo	15	0,13	Parlato	9	0,19	Dobbiamo	10	0,13
Potete	14	0,11	Sta	9	0,19	Uccisi	10	0,13
Difendere	14	0,11	Fermare	7	0,15	Immaginate	9	0,11
Fermare	14	0,11	Parlare	7	0,15	Possiamo	9	0,11
Distruggere	13	0,10	Possano	7	0,15	Potete	9	0,11
Uccisi	13	0,10	Distruggere	6	0,12	Vivere	9	0,11
Vivere	13	0,10	Potete	6	0,12	Voglio	9	0,11
Totale	12719			4817			7902	
Media	706			535			878	

⁴ Seguendo l'impostazione teorica di Lasswell, che predilige il significato delle parole e prescinde in certo grado dal significante, abbiamo accorpato tutti gli aggettivi ai sostantivi ai quali si riferiscono: ad esempio, la categoria “Ucraina” comprende sia il sostantivo che designa il Paese, sia i relativi aggettivi (“ucraini”, “ucraino”, “ucraina”, “ucraino”), tutti accomunati dal riferimento all'appartenenza al territorio aggredito.

In attesa di ordinare le osservazioni in una discussione più sistematica, notiamo che i dati sembrano accreditare l'idea della relativa differenziazione della narrazione veicolata dalla propaganda di Zelensky. Le parole più frequenti sono, prevedibilmente, "Ucraina", "Russia" e "guerra", che plasmano i principali tipi di enunciati della retorica presidenziale (auto-identificazioni, denunce e aspettative). Tuttavia, in analogia a quanto mostrato riguardo allo stile di Zelensky, il profilo dei discorsi diretti al pubblico in generale sembra esibire connotati distinti rispetto a quello riconducibile ai discorsi rivolti alle istituzioni. Non solo questi ultimi si caratterizzano per una maggiore articolazione e prolissità; soprattutto, evidenziano una reiterazione dei significati relativi alla "Russia" largamente superiore a quella riscontrata nel campione generale, tanto da farne il termine più frequente in assoluto. Mentre anche il termine "guerra" appare maggiormente invocato rispetto alla sua incidenza generale, i riferimenti alla patria ucraina si mantengono in linea con la loro consistenza nell'intero campione. Siffatte risultanze paiono scaturire dall'accentuazione del carattere di denuncia della propaganda rivolta alle istituzioni e ai governi europei. Il tratto trae vigore dall'impiego di sostantivi dal significato (anche) fortemente etico quali "popolo", "pace", "Europa", che *non compaiono affatto* tra i 10 più ripetuti nei discorsi indirizzati al pubblico, che, invece, veicolano una narrazione ripiegata su simboli "locali": la gamma dei significati relativi alla patria è, al contempo, maggiormente presente (si guardi ai termini "Ucraina", "Stato", "Paese", "città") e più ampia rispetto a quanto osservato nel campione generale – giacché vi sono ricompresi termini quali "cittadini", "Kiev". In sintesi, è verosimile che la narrazione "nazionalista" sia collegata alla maggiore incidenza che gli enunciati di "aspettativa" e di "auto-identificazione" rivestono nello stile della propaganda indirizzata al pubblico, *in primis* domestico.

Un rapido sguardo ai verbi più adoperati avvalora questa lettura: per un verso, i discorsi pubblici paiono focalizzarsi su forme verbali connesse alla descrizione delle azioni di attacco e di difesa tipiche della campagna militare ("stanno", "fatto", "fermare", "difendere"), che danno il senso dell'immediatezza e della drammaticità del coinvolgimento diretto nel conflitto. Per l'altro verso, nei discorsi istituzionali Zelensky impiega più frequentemente verbi che si rivolgono ad un pubblico fisicamente lontano e perciò estraneo al conflitto – di qui l'obiettivo di rappresentare in maniera cruda la realtà della guerra e il conseguente impiego di forme verbali idonee ad assecondare il fine prioritario di questi discorsi, cioè la denuncia ("immaginate", "uccisi") e la conseguente richiesta esplicita di intervenire a fianco dell'Ucraina ("dobbiamo", "potete", "rivolgo").

Come possiamo interpretare questi risultati? Schematicamente, partiamo dall'ipotesi H1: l'innalzamento del grado di crisi al livello di combattimento conferisce alla

propaganda di Zelensky i tratti prevalenti indicati da Lasswell? Le indicazioni provenienti dal campione paiono autorizzare una risposta affermativa.

La prima conferma viene dalla lunghezza dei discorsi. Da altri contributi (Chiapponi e Morini 2022) sappiamo che nelle occasioni cerimoniali i discorsi di Zelensky contano mediamente 1097,8 parole ciascuno, i 18 discorsi pronunciati nelle prime settimane di guerra ammontano a un totale di 12719 parole (in media 706,6 parole per discorso). La medesima contrazione si osserva anche a livello dei sotto campioni: i messaggi celebrativi rivolti al pubblico in generale raggiungono le 1126,3 in media nel periodo prebellico e si fermano a 535,2 nella propaganda di guerra. Il medesimo trend investe anche i discorsi pronunciati in un contesto istituzionale – 1516,2 parole in media per le allocuzioni cerimoniali e 878 nella retorica bellica.⁵

In linea con la teoria di Lasswell, l'irruzione della violenza, come forza che plasma in modo decisivo il contesto in cui gli attori politici comunicano, imprime una relativa sintesi alla comunicazione politica. Ma c'è di più. Lo scoppio della violenza bellica conferisce a Zelensky un ruolo del tutto inedito, che si riverbera sulla comunicazione politica: egli non è più (o non è soltanto o non è tanto) il capo della nazione che ne celebra i valori di fondo, bensì un capo militare il cui primo obiettivo è mobilitare i cittadini per difendere i confini patri e, allo stesso tempo, chiedere il supporto dei Paesi che considera alleati - un discorso certamente meno prolisso, che sacrifica l'argomentazione a favore della sintesi che mira a stimolare un'azione concreta.

Conclusioni: uno strumento teorico e di ricerca (ancora) valido?

Giunti a questo punto, conviene ordinare i ragionamenti fin qui svolti in una discussione più articolata, finalizzata a trarre qualche conclusione intorno alla natura strategica della retorica bellica di Zelensky. A mio parere, i risultati esposti in questo contributo si rivelano utili per validare le ipotesi H1 e H2 formulate inizialmente, pur nei limiti tipici di uno studio esplorativo. Cerco di fornire qualche considerazione a supporto di questa affermazione.

Secondo Lasswell (Lasswell e Kaplan 1997; Lasswell, Leites et al. 1965), la propaganda è la comunicazione di massa diffusa dai leader politici per controllare e orientare l'opinione pubblica. Questo carattere è già presente in una situazione di politica ordinaria (routine), ma si consolida in tempo di guerra, quando il grado di crisi aumenta

⁵ Ho presentato questi dati nel corso di una giornata di studio sulle tecniche qualitative e quantitative di *content analysis*, tenutasi presso il Dipartimento di Scienze politiche, di Comunicazione e delle Relazioni internazionali dell'Università di Macerata, il 4 maggio 2023, in una relazione intitolata 'Teoria e ricerca empirica nello studio della comunicazione politica: l'attualità del contributo di Harold D. Lasswell'.

bruscamente e diventa ancora più decisiva la mobilitazione dell'opinione pubblica a sostegno delle posizioni espresse dai leader. È quindi abbastanza realistico ritenere che la retorica e la propaganda non facciano uso di un linguaggio e di uno stile scelti a caso. Al contrario, è plausibile che le parole attraverso le quali si dispiegano le finalità persuasive dei leader riflettano ancora più chiaramente gli scopi di potere che essi perseguono: sono allora questi fini, incardinati nella situazione e nel ruolo politico svolto dai leader, a guidare la scelta delle parole (il contenuto dei discorsi) e il modo in cui queste vengono assemblate (lo stile). Ne consegue che è possibile dare un senso a entrambi facendo luce sulle variabili politiche (extra-comunicative) che danno forma ai discorsi di propaganda (Fedel 1999; Chiapponi 2020). Si tratta allora di applicare al caso in esame in questa prospettiva teorica, in vista di corroborare le nostre ipotesi di ricerca.

Ipotesi H1. Ho già documentato che l'aggressione russa dell'Ucraina imprime una contrazione simbolica alla retorica di Zelensky (sintesi): in linea con quanto previsto da Lasswell. L'esame più approfondito dei discorsi di guerra è utile per supportare in maniera ancor più solida questa considerazione: in almeno due direzioni.

In primo luogo (v. Tabella 3-5), la suddivisione del campione di discorsi di guerra in due sotto-campioni conferma che i discorsi istituzionali sono generalmente più lunghi di quelli rivolti al pubblico generale. In altre parole, in situazioni più formali e strutturate, dove la violenza è meno presente – se non altro perché il pubblico che riceve il discorso non è materialmente coinvolto nel conflitto armato – la retorica appare più articolata ed esibisce un andamento più argomentato. Ciò è evidente nella seguente citazione, tratta dal discorso rivolto al Parlamento canadese:

Signor Primo Ministro! Caro Justin! Membri del governo e del parlamento! Cari partecipanti, cari amici! Prima di iniziare, voglio che comprendiate i miei sentimenti, i sentimenti degli ucraini. Per quanto possibile. I sentimenti di questi 20 giorni. 20 giorni di invasione su larga scala della Federazione Russa dopo otto anni di guerra nel Donbas. Immaginate... Immaginate che alle quattro del mattino ognuno di voi senta delle esplosioni. Terribili esplosioni. Justin, immagina di sentirle. E che lo sentano i tuoi figli. Sentite gli attacchi missilistici all'aeroporto di Ottawa. In decine di altri luoghi del vostro bellissimo Paese, il Canada. Missili da crociera. Anche prima dell'alba. E i vostri figli vi abbracciano e vi chiedono: "Che cosa è successo, papà?". E già ricevete i primi rapporti su quali strutture del vostro Paese sono state distrutte dai missili della Federazione Russa. E sapete quante persone sono già morte e dove. Immaginate di essere alla ricerca di parole per spiegare tutto questo ai bambini. Spiegate loro che è iniziata una guerra su larga scala. Una guerra che mira alla distruzione del vostro Stato, alla conquista del vostro popolo. E voi lo sapete. (Zelensky 2022: 103).

Al contrario, nei discorsi rivolti al pubblico in generale, il Presidente ucraino adotta uno stile comunicativo più semplificato – da qui il formato più breve dei testi, che sono organizzati in modo meno elaborato, come chiarisce il passaggio seguente:

Uomini e donne, nostri difensori! State brillantemente difendendo il Paese da uno dei Paesi più potenti del mondo. Oggi la Russia ha attaccato l'intero territorio del nostro Stato. E oggi i nostri difensori hanno fatto molto. Hanno difeso quasi tutto il territorio dell'Ucraina, che ha subito colpi diretti. Hanno riconquistato quello che il nemico era riuscito a occupare. Ad esempio, Hostomel vicino a Kyiv. Questo dà più fiducia alla capitale. (Zelensky 2022: 17).

In secondo luogo, l'approfondimento dell'analisi comparata dei discorsi di guerra pronunciati da Zelensky è utile per lumeggiare le modificazioni indotte dalla manifestazione della violenza nel contesto di riferimento, *diversi dalla sintesi*. Seguendo Lasswell, ci riferiamo alla standardizzazione e alla ripetitività. A questo proposito, al di là di quanto emerso dall'analisi quantitativa, basta un'osservazione un po' più attenta dei discorsi per scoprire che nei sotto-campioni il criterio di organizzazione delle parole cambia di segno. Da un lato, i discorsi rivolti al pubblico generale sembrano disporsi secondo una mappa simbolica che prevede la trasmissione di informazioni sull'andamento della campagna militare e, di conseguenza, sulle azioni da intraprendere per affrontare e contrastare l'invasione russa:

Abbiamo anche informazioni che gruppi di sabotatori nemici sono entrati a Kyiv. Per questo chiedo ai cittadini di Kiev di stare attenti, di rispettare le regole del coprifuoco. Rimango nel quartiere governativo insieme a tutti coloro che sono necessari per il lavoro del governo centrale (Zelensky 2022: 18).

Oggi è stata una giornata dura ma coraggiosa. Stiamo combattendo per il nostro Stato assolutamente su tutti i fronti: Sud, Est, Nord, in molte città del nostro bel Paese. Lotta 24 ore su 24 anche sul fronte diplomatico - è più facile dire con chi non ho parlato oggi tra i leader mondiali. Continuiamo così. Ho lavorato costantemente e ho parlato con il Presidente Macron, Scholz, Rutte, la signora von der Leyen, il Presidente degli Stati Uniti Biden. Ho illustrato la risposta che gli ucraini si aspettano ancora dall'Occidente a questa aggressione e ho concordato nuova assistenza, nuovo sostegno, assistenza significativa per il nostro Stato. Ringrazio tutti i leader e sono particolarmente grato al Presidente Biden. (Zelensky 2022: 26).

D'altra parte, i discorsi indirizzati alle istituzioni straniere paiono aderire ad un format che privilegia la rappresentazione simbolica del conflitto come "scontro di civiltà", strategicamente formulata per un pubblico fisicamente lontano dal teatro di guerra. In questa cornice, Zelensky stabilisce spesso un parallelo con eventi storici o esperienze drammaticamente vissute da Paesi esteri, come l'aggressione da parte dei nazisti o gli attacchi terroristici alla propria sovranità. L'obiettivo finale di questo tipo di comunicazione politica è duplice: la delegittimazione della Russia, soprattutto da un punto di vista etico; l'ottenimento di aiuti politici, economici e militari. I seguenti esempi tratti

dai discorsi destinati al Parlamento di Westminster e alla Knesset illustrano bene tali intendimenti:

Signor Presidente! Signor Primo Ministro! Membri del governo, del parlamento, signori. Signore e signori! Mi rivolgo a tutto il popolo del Regno Unito. A tutto il popolo della Gran Bretagna. Un grande popolo. Con una grande storia. Mi rivolgo a voi come cittadino, come Presidente di un grande Paese. Con un grande sogno. E una grande lotta. Voglio raccontarvi i nostri 13 giorni. 13 giorni di guerra feroce, che non abbiamo iniziato e non abbiamo voluto. Ma la stiamo combattendo. Perché non vogliamo perdere ciò che abbiamo, ciò che è nostro - l'Ucraina. Proprio come voi non volevate perdere la vostra isola quando i nazisti si preparavano a iniziare la battaglia per la vostra grande potenza, la battaglia per la Gran Bretagna. [...] Aumentate le sanzioni contro lo Stato terrorista. Riconoscetelo finalmente come Stato terrorista. Trovate un modo per rendere sicuro il nostro cielo ucraino. Fate quello che potete. Fate quello che dovete fare. Fate ciò che la grandezza del vostro Stato e del vostro popolo vi obbliga a fare. (Zelensky 2022: 93,97)

Il 24 febbraio 1920 fu fondato il Partito Nazionalsocialista dei Lavoratori di Germania (NSDAP). Un partito che ha fatto milioni di vittime. Ha distrutto interi paesi. Ha cercato di uccidere le nazioni. 102 anni dopo, il 24 febbraio, è stato emesso un ordine criminale per lanciare un'invasione russa su larga scala dell'Ucraina. L'invasione, che ha provocato migliaia di vittime, ha lasciato milioni di persone senza casa. Li ha resi esuli. Nella loro terra e nei Paesi vicini. In Polonia, Slovacchia, Romania, Germania, Repubblica Ceca, Stati baltici e decine di altri Paesi. Il nostro popolo è ora disperso in tutto il mondo. Cercano sicurezza. Cercano un modo per stare in pace. Come lei ha cercato una volta. [...] Tutti in Israele sanno che la vostra difesa missilistica è la migliore. È potente. Tutti sanno che la vostra arma è forte. Tutti sanno che state andando alla grande. Sapete come difendere gli interessi del vostro Stato, gli interessi del vostro popolo. E potete sicuramente aiutarci a proteggere le nostre vite, le vite degli ucraini, le vite degli ebrei ucraini. Si può continuare a chiedere perché non riusciamo a procurarci armi. O perché Israele non ha imposto forti sanzioni contro la Russia. Perché non esercita pressione sugli affari russi. (Zelensky 2022: 118).

Nei limiti insiti di uno studio preliminare, riteniamo che queste osservazioni permettano di dichiarare verificata l'ipotesi 1, ossia che lo scoppio della guerra conferisca alla retorica e alla propaganda di Zelensky i tratti principali individuati da Lasswell (sintesi, ripetitività, standardizzazione).

Ipotesi H2. Dalla illustrazione nonché dalla discussione dei risultati della ricerca, ritengo che emergano elementi sufficienti per dichiarare verificata anche l'ipotesi H2, ovvero che, nel caso dei discorsi di guerra, si assiste a una differenziazione di stile e contenuto in relazione ai diversi destinatari della propaganda (pubblico generale o istituzioni politiche straniere). Provo ora ad esplicitarne le ragioni.

Nei paragrafi precedenti abbiamo evidenziato che nella retorica bellica di Zelensky coesistono sostanzialmente due registri di propaganda. Il primo è caratterizzato da uno stile definito dalla presenza di enunciati di aspettativa, autoidentificazione e denuncia; trasmette informazioni precise sull'andamento della campagna militare sul territorio, con particolare riguardo al posizionamento delle truppe e alle perdite subite da entrambe le parti; rassicura i cittadini ucraini sulla presenza del Presidente sui luoghi di guerra e sulla sua azione politica e diplomatica per promuovere e difendere il Paese; fa appello alla difesa della patria attaccata dai russi. Il secondo, invece, è caratterizzato da uno stile basato prima di tutto sulla denuncia, cioè sulla delegittimazione del nemico, a cui si aggiungono auto-identificazioni con l'Ucraina e, solo in terza posizione, affermazioni di fatto; mira a rendere consapevoli i parlamenti e i leader politici stranieri dei crimini commessi dai russi, sollecitandone la condanna morale e, allo stesso tempo, giustificando sulla base di queste evidenze la richiesta di aiuto rivolta ai Paesi occidentali, con i quali l'Ucraina si pone a difesa di valori universali (democrazia, libertà, sovranità popolare).

È ora il momento di interrogarsi, in chiave esplicativa, sulle variabili politiche che presiedono alla costruzione di questi due modelli, relativamente distinti sia in termini di stile che di contenuto. Se teniamo conto delle premesse teoriche da cui siamo partiti, la risposta non può che venire dallo specifico contesto in cui la propaganda viene prodotta e diffusa (la guerra), così come dal ruolo politico svolto da Zelensky e dagli obiettivi di potere che egli si propone di ottenere attraverso i simboli che trovano condensazione nella retorica. Questo insieme di fattori si configura in modo diverso con specifico riguardo ai pubblici che ricevono la comunicazione politica del Presidente ucraino. Nello specifico, allorché egli parla ai suoi connazionali, agisce come il loro capo politico e, soprattutto, militare: ogni giorno, o più volte al giorno, informa i cittadini circa l'andamento delle operazioni militari, espone il bollettino di guerra, incita alla resistenza, alla difesa di luoghi e persone, impartisce direttive. Il principale scopo politico, inscritto nella situazione bellica, appare evidente: motivare la strenua resistenza all'attacco russo. Non a caso, Zelensky fa appello ai valori nazionalistici per spingere il suo popolo a reagire contro la brutale aggressione perpetrata dalla Russia di Putin.

Al contrario, quando egli si rivolge ai governi e ai parlamenti dei principali Paesi democratici, il ruolo inscritto nella situazione è quello del capo di uno Stato nazionale che, nel bel mezzo di un conflitto, chiede aiuto (politico, economico, militare) a potenze alleate che non sono materialmente coinvolte nel conflitto. La strategia discorsiva che mette in atto a questo scopo è degna di interesse. Qui il nazionalismo anti-russo rimane sullo sfondo. Piuttosto, come risulta evidente dagli esempi sopra riportati, le leve retoriche sono essenzialmente due. Da un lato, il tratto dominante del discorso è la valutazione negativa della Russia (da qui l'alta incidenza degli enunciati di denun-

cia); dall'altro, la rappresentazione negativa del nemico non si combina con l'esaltazione di valori particolaristici (nazionalismo), ma si accompagna alla celebrazione dei valori universali di democrazia, libertà e uguaglianza che, nella retorica di Zelensky, accomunano l'Ucraina agli Stati Uniti, all'Unione Europea e ai partner occidentali. Tale propaganda non assegna alla descrizione dei fatti uno spazio primario (come dimostra la limitata frequenza delle frasi di aspettativa): in realtà, è l'inquadramento della guerra nei termini di uno scontro tra civiltà e barbarie a dominare la scena. Con un importante corollario: in questa lotta tra bene e male, il sostegno dei Paesi democratici a Zelensky viene raffigurato come un atto necessario, ammantato di doverosità etica – tanto che alcune dichiarazioni di denuncia prendono di mira anche quei governi (Germania, Ungheria, Israele) che nella prima fase della campagna militare si mostrano incerti nell'applicare sanzioni alla Russia o nel condannare l'attacco di Putin.

La Tabella 6 riassume le caratteristiche distintive di entrambi i modelli retorici così identificati:

Tabella 6 - I due modelli della propaganda bellica nei discorsi di Zelensky

Discorsi	Stile	Principali contenuti	Ruolo di Zelensky (rispetto ai destinatari)	Scopi politici
Sotto-campione 1 (Pubblico, cittadini ucraini)	1) Aspettative 2) Auto-identificazioni 3) Denunce	1) Informazioni sulla campagna militare 2) Rassicurazione 3) Nazionalismo	Capo politico e militare della nazione	1) motivare la resistenza contro la Russia 2) mobilitare i cittadini
Sotto-campione 2 (Istituzioni politiche straniere)	1) Denunce 2) Auto-identificazioni 3) Aspettative	1) Condanna dei crimini di guerra russi 2) Richieste esplicite di aiuto 3) Valori universalistici	Capo di Stato di un Paese straniero e belligerante	1) delegittimazione del nemico (Russia) 2) Ottenere aiuti politici, economici, militari

Si tratta di conclusioni che, in questo contributo, non è corretto generalizzare: a questo fine, sono certamente necessarie ulteriori analisi empiriche. Ma lo scopo di questo scritto era assai più modesto: ovvero documentare che l'impostazione teorica e gli strumenti di ricerca empirica elaborati da Lasswell si prestano ad essere efficacemente impiegati per una analisi di fenomeni comunicativi di stretta attualità, ottenendo risultati in certa misura utili alla loro *esplicazione*. Con tutte le cautele euristiche proprie

di una indagine del tutto preliminare, credo che questo obiettivo possa dirsi in buona parte raggiunto.

[Articolo ricevuto il 23 Agosto 2023 – accettato il 10 Novembre 2023]

Bibliografia

- Alberti, A. e L. De Serio
2020 'Social media and politics: the case of Ukraine', *Geopolitical, Social Security and Freedom Journal*, 3, pp. 65-86.
- Blumler, J. G.
2016 'Political Communication', in Mazzoleni G., K. G. Barnhurst, K. Ikeda, R. C. M. Maia and H. Wessler (eds.), *International Encyclopaedia of Political Communication*, Chichester, John Wiley and Sons.
- Berelson, B.
1952 *Content Analysis in Communication Research*, Glencoe, Free Press.
- Bernard, H. R., A. Wutich e G. W. Ryan
2016 *Analyzing qualitative data: Systematic approaches*, London, Sage.
- Chadwick, A.
2013 *The hybrid media system. Politics and Power*, New York, Oxford University Press.
- Chiapponi, F.
2012 'Harold D. Lasswell e il simbolismo politico negli slogan del Primo Maggio', *Quaderni di scienza politica*, 19, pp. 35-62.
2020 *Comunicazione politica. Un approccio teorico*, Milano, Mondadori.
- Chiapponi, F. e M. Morini
2022 'War crisis and political communication: the case of Volodymyr Zelensky', paper presentato al Congresso della Società Italiana di Scienza Politica, Roma, Università degli Studi "La Sapienza", 9 settembre 2022: <https://www.sisp.it/convegno2022/?pagename=progman&pubblica=true&tutto=true>.
- Dunn, W. D.
2019 *Pragmatism and the Origins of Policy Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Esser, F. e J. Strömbäck
2014 *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Fedel, G.
1991 *Simboli e politica*, Napoli, Morano.
1999 *Saggi sul linguaggio e l'oratoria politica*, Milano, Giuffrè.
- Franzosi, R.
2021 'Content Analysis', in R. Wodak and B. Forchtner (eds.), *The Routledge Handbook of Language and Politics*, Abingdon-New York, Routledge.
- Holsti, O. R.
1968 'Content Analysis', in G. Lindzey and E. Aronson (eds.), *The Handbook of Social Psychology*, Vol. 2, Reading (Mass.), Addison-Wesley.

- Janis, J. L.
1943 'Meaning and the Study of Symbolic Behavior', *Psychiatry*, 6, pp. 425-439.
- Janowitz, M.
1968 'Harold D. Lasswell's Contribution to Content Analysis', *Public Opinion Quarterly*, 32, pp. 646-653.
- Kerlinger, F.N.
1986 *Foundations of behavioural research*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Kriesi, H., S. Lavenex, F. Esser, J. Matthes, M. Buhlmann e D. Bochsler
2013 *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Kracauer, S.
1952 'The Challenge of Qualitative Content Analysis', *Public Opinion Quarterly*, 16, pp. 631-642.
- Krippendorff, K.
1980 *Content Analysis: An Introduction to its Methodology*, London, Sage.
- Kuckartz, U. e S. Radiker
2019 *Qualitative Content Analysis*, London, Sage, Kindle Edition.
- Lasswell, H. D.
1963 *The future of political science*, New York, Prentice Hall.
1968 'The Future of the Comparative Method', *Comparative Politics*, 1, pp. 3-18;
(1971) 'Il qualitativo e il quantitativo nell'analisi politica e giuridica', in Lerner, D. (a cura di), *Qualità e quantità e altre categorie della scienza*, Torino, Boringhieri.
- Lasswell, H. D. e A. Kaplan, A.
1997 *Potere e società. Uno schema concettuale per la ricerca politica*, Bologna, Il Mulino.
- Lasswell, H. D., N. Leites et al.
1965 *Language of Politics. Studies in Quantitative Semantics*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Lasswell, H. D., D. Lerner e I. De Sola Pool
1952 *The comparative study of symbols: An introduction*, Stanford, Stanford University Press.
- Mazzoleni, G. e W. Schulz
1999 "'Mediatization" of politics: A challenge for democracy?', *Political communication*, 16, pp. 247-261.
- Mazzoleni, G. e A. Sfaridini
2009 *Politica pop*, Bologna, Il Mulino.
- McLuhan, M.
1967 *Gli strumenti del comunicare*, Milano: Il Saggiatore.
- Mujib, S., A. H. S. Reksoprodjo, A. G. Dohamid e D. Yacobus
2023 'Social Media Dominance: Ukraine's Key Strategy in the Information War Against the Russian Invasion', *International Journal Of Humanities Education And Social Sciences*, 2, pp. 1481-1487.

- Sánchez-Castillo, S., E. Galán-Cubillo e L. Drylie-Carey
2023 'Unmuting leadership: the impact of Zelensky's social media strategy at the inset of the Ukrainian War', *Journal of Risk Research*, 26, pp. 610-624
- Stoppino, M.
1997 'La politica come potere: Harold D. Lasswell', in Lasswell, H. D. e A. Kaplan, *Potere e società*, Bologna, Il Mulino.
1999 *Potere ed élites politiche: saggi sulle teorie*, Milano, Giuffrè.
2001 *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè.
- Zelensky, V.
2022 *Combatteremo fino alla fine*, Milano, Chiarelettere.

About the Author

Flavio Chiapponi is Assistant Professor in Political Science at the Department of Political and Social Sciences of the University of Pavia, Italy. His research interests are in the fields of political communication and leadership, populism, political marketing. His recent publications include: "*Comunicazione politica. Un approccio teorico*", Mondadori Education, 2020; Political Structure and Political Process in the Study of Populism. Some Notes on Margaret Canovan's Approach, *Quaderni di scienza politica*, 2021; Competizione politica e conflitto in Ucraina. Media, informazione e partiti politici nel sistema politico italiano, (with G. Legnante and M. Bordignon), *Comunicazione politica*, 2023.

FLAVIO CHIAPPONI

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Strada Nuova 65, 27100 Pavia, Italia.

e-mail: flavio.chiapponi@unipv.it

***Humanitarian Corridors.
A comparative analysis of their use
and misuse in Syria and Ukraine***

**Corridoi Umanitari.
Un'analisi comparativa del loro uso
e abuso in Siria e Ucraina**

Giacomo Cuscunà

Abstract

The use of humanitarian corridors in Syria and Ukraine resulted in successful humanitarian operations, but also in catastrophic failures. In different instances, humanitarian corridors served as a tool to uphold international humanitarian law, bolster humanitarian access, and as confidence-building measures for conflict resolution attempts. But in Syria and during the siege of Mariupol in spring 2022, they turned into a method of warfare, and the civilians into bargaining chips. This paper highlights the consistencies and contradictions between the successes and failures attained through humanitarian corridors in Syria and Ukraine and the patterns and theories identified in relevant research, contributing to critical debates around war, violence, and conflict resolution.

I corridoi umanitari in Siria e Ucraina hanno avuto come esito operazioni umanitarie di successo, ma anche catastrofici fallimenti. In diversi casi i corridoi umanitari si sono dimostrati strumento per rispettare il diritto internazionale umanitario, consentire l'accesso di aiuti e consolidare la fiducia in tentativi di risoluzione del conflitto. Ma in Siria e durante l'assedio di Mariupol nella primavera del 2022 sono spesso stati trasformati in un'arma, e i civili sono diventati merce di scambio. Questo articolo evidenzia analogie e contraddizioni tra i successi e i fallimenti raggiunti attraverso i corridoi umanitari in Siria e Ucraina, e i modelli e le teorie introdotte da precedenti ricerche, contribuendo al generale dibattito su guerra, violenza e risoluzione dei conflitti.

Keywords

*Humanitarian corridors, International Humanitarian Law (IHL), War, Syria, Ukraine
Corridoi umanitari, diritto internazionale umanitario (DIU), Guerra, Siria, Ucraina*

Introduction and methodology

How can humanitarian corridors be defined in the context of contemporary armed conflicts? And how are they used? Are parties to the conflict granting the use of humanitarian corridors in line with international norms? And why? Are there factors that may facilitate the negotiations to this end? And what outcomes can they lead to?

To try to answer these questions, this paper is centred around the comparative analysis of instances when humanitarian corridors have been established or attempted in the framework of contemporary armed conflicts, specifically in the context of Syria and Ukraine. And it offers both, an analysis of facts reported from the field and theoretical reflections.

The topic is particularly significant considering the impact that these armed conflicts have on international peace and security (Freire 2022; UNGA 2023a, 2023b; UN News 2023), and that humanitarian corridors have been critical elements in both contexts. The magnitude of the events in Syria and Ukraine pushes humanitarian actors to reflect on how to play a more effective role in complex circumstances, acknowledging the responsibilities of parties to the conflict, without compromising the humanitarian principles they are bound to (Stoddard 2020: 21–44; Bryant, Saez and Redd 2022).

After an initial section focused on the relevant literature and academic debate, the article presents four case studies. In three, humanitarian corridors have been turned into a method of warfare with heavy impact on civilians. Whereas in one, humanitarian corridors served as a tool to uphold International Humanitarian Law (IHL), protect civilians and bolster humanitarian access, and were effectively used as confidence-building measure for conflict resolution attempts. But rather than focusing mainly on the reasons or social processes driving the misuse of humanitarian corridors as a method of warfare resulting in the victimisation of civilians, this paper also explores the factors that positively influenced the negotiations leading to the successful outcomes in one of the case studies. To provide a more solid theoretical framework and to contribute to the current academic debate, the findings are then correlated with previous research on war and civil war studies, humanitarian negotiations, and conflict resolution.

The methodology used is qualitative: through the empirical and documental analysis of case studies, the paper aims at outlining the circumstances around the use or misuse of humanitarian corridors. The case studies were selected considering their significance and topicality. Following Yin's classification, used also by Bryman (2012), they are "exemplifying cases" (Yin 2009 quoted in Bryman 2012: 70), or as in Flyvbjerg's words, "paradigmatic" (Flyvbjerg 2006: 232–233), as they do provide a comprehensive example of the use of humanitarian corridors, with both very positive and extremely negative outcomes (Bryman 2012: 70). Furthermore, given the nature of the conflicts and of the

parties involved, the analysis addresses both International Armed Conflicts (IACs) and Non-International Armed Conflict (NIACs) involving state and non-state actors. The similarities and contrasts within the case studies allow a comprehensive perspective and a comparative approach on the relevance and impact of the different applicable IHL norms, and on the effectiveness of the negotiations around humanitarian corridors. The author's first-hand experience in the areas and the familiarity with the case studies and the available resources, are an added value and provide an empirical layer to the paper. Being aware of the limited geographical and temporal scope of the case studies, as in Newman (2014), this research is not designed to "adopt 'scientific', testable hypotheses, or to develop precise conclusions with cross-national relevance" (Newman 2014: 18). The goal is to answer the research questions based on the analysis of the case studies and contribute to the current academic debate on the subject.

The section dedicated to the case studies is informed mainly through the reports published by the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic (IICISyria), the Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the Human Rights Monitoring Mission in Ukraine (HRMMU) and the Ukraine Monitoring Initiative (UMI) of the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) and by the statements released by the International Committee of the Red Cross (ICRC). It is also corroborated by the author's direct observations during his deployments in Syria, and Ukraine. The final objective of this section is not to provide a comprehensive analysis of the conflicts. This section in fact is intended to outline the facts around specific relevant circumstances, to facilitate an informed reflection on the elements influencing the effectiveness of humanitarian corridors and the negotiations around them.

The paper is purposely characterised by a lexicon in line with the IHL framework. This stylistic approach is consistent with the language adopted in the reports by the international organisations monitoring the armed conflicts in Syria and Ukraine used here as reference. This approach also allows a better understanding of which methods of warfare, i.e., what forms of violence, may or may not be lawfully used (Grace and Bruderlein 2017: 116–123). In line with different guidelines and literature on the topic, it also ensures the use of a neutral semantic in the description of the events and in the characterisation the actors involved, refraining from the use of words that may have political or value-laden connotations, or may be controversial or of uncertain meaning (Grace and Bruderlein 2017: 71; Rojas-Orozco 2020; UN Mozambique 2020: 1). This legally oriented approach or lexicon, partially differs from the one characterising scholarships of a more social or political nature, especially when it comes to the use of specific definitions, e.g., the defined classification of NIAC (see e.g., Kolb 2014; Melzer 2019) versus the use of more wide and juridically vague concepts as civil war, or

intrastate conflict, or conventional civil war, or irregular or guerrilla war, or insurgent violence (e.g., Münkler 2005; Weinstein 2006; Balcells 2011; Newman 2014; Balcells and Stanton 2021). The approach adopted in this paper facilitates the definition of the specific legal framework and IHL obligations applicable in different contexts and establishes a common denominator in a highly fluid and diverse field. The “legal lenses”, as in Grace and Bruderlein (2017), grant a higher degree of consistency in correlating the facts described, with the possible negotiation tools and accountability mechanisms that may influence parties to a conflict and may be used by international actors within mediation processes.

International Humanitarian Law, Humanitarian Corridors and Negotiations

IHL establishes a balance between military necessity and humanity by stipulating levels of protection and limits to unnecessary suffering (Henckaerts and Doswald-Beck 2005; Sassòli, Bouvier and Quintin 2011: 1–2), and humanitarian corridors are one of the available tools to operationalise these principles and abide by the relevant specific norms and principles.

Despite the lack of a specific legal definition, in the context of armed conflicts a humanitarian corridor is commonly outlined as a (safe) route used by humanitarian personnel, to provide victims of hostilities with relief or to provide them with a safe passage (Federal Department of Foreign Affairs of the Swiss Confederation 2012: 76; Hoffmann 2020; L’Homme 2022). The ICRC further elaborates that whilst “silent on the notion of ‘humanitarian corridor’, IHL rules governing humanitarian access and activities ... provide a framework of reference” (ICRC 2022c).

Indeed, even though no mention of the concept of humanitarian corridor is made in IHL, there are norms applicable in both IACs and NIACs establishing the general principles of distinction, proportionality, and military necessity and the legal bases for the evacuation of civilians, the creation of safe zones for protected persons, the protection and access to objects indispensable to the survival of civilians, and the prohibition of using starvation of civilians as a method of warfare (Henckaerts 2005; Henckaerts and Doswald-Beck 2005; Sassòli, Bouvier and Quintin 2011; Schwendimann 2011; Bouchet-Saulnier 2013; Kolb 2014; Nijs 2021; Benedek, Bílková and Sassòli 2022) including ongoing hostilities or an otherwise insecure environment, destruction of infrastructure, often onerous bureaucratic requirements, and attempts by parties to armed conflict to block access intentionally. The difficulties that these constraints present to humanitarians are frequently compounded by a lack of familiarity – on the

part of states, non-state armed groups, and humanitarian relief organizations – with the legal framework. The main purpose of this article is to lay out the existing international legal framework regulating humanitarian access in situations of armed conflict.”, “container-title”: “International review of the Red Cross (2005. And it is critical to highlight that humanitarian corridors to facilitate a safe evacuation of the civilians deciding to leave, under IHL are not *per se* a source of loss of protection for those civilians deciding to remain in a settlement impacted by military operations and who do not participate in hostilities, or for civilian objects. On the contrary, parties must continue to protect them (Sassòli, Bouvier and Quintin 2011: 252–254, 262–265; Kolb 2014: 156–165, 167–172; ICRC 2015: 25). In fact, should parties to a conflict conduct hostilities upholding IHL, humanitarian corridors may not even be necessary to safeguard protected persons (Benedek, Bílková and Sassòli 2022: 33), and even when negotiations to establish humanitarian corridors to whatever end fail, there are other tools and strategies to uphold the general principles of distinction, precaution, military necessity, and proportionality.

The fact that IHL stipulates legal bases to negotiate, establish and protect humanitarian corridors in both IACs and NIACs is significant, especially considering that in the last decades a number of scholarships focused on war studies identified a shift in the nature of the armed conflicts unfolding at international level, with a predominance of NIACs and the growing role of non-state actors on the battlefield (Kaldor 2001; Fearon and Laitin 2003; Münkler 2005; Kalyvas 2006; Weinstein 2006; Newman 2014; Woodhouse, Miall and Ramsbotham 2016: 80–87; Melzer 2019).¹ The case studies from Syria and pre-2022 Ukraine seem to be in line with some of the trends put forward in e.g., Münkler (2005), Newman (2014), considering the predominance of NIACs and the increasing role of different non-state actors on the battlefield. But it feels safe to say, that the latest developments involving the Russian Federation and Ukraine since 2022, are at least partially challenging Kaldor’s sense of “the end of an era when the ultimate threat of war between states determined international relations” (Kaldor 2001) and Newman’s characterisation of contemporary armed conflicts as “21st-century war is intrastate conflict” (Newman 2014: 172).

A comprehensive body of war studies and civil war studies have been developing, with research focused on the nature and causes of these armed conflicts (e.g., Fearon and Laitin 2003; Münkler 2005; Balcells and Kalyvas 2014; Newman 2014); on the nature of the non-state actors involved (e.g., Weinstein 2006); and on the impact of their

¹ The academic debate around the study of civil wars is vibrant and not univocal. In the volume *Understanding Civil Wars*, Newman (2014) provides a comprehensive overview not only of the topic *per se*, but of the different controversies around it. Another crucial volume on this is by Kalyvas (2006).

complex identities (e.g., Kalyvas 2003) or of the availability of resources (e.g., Weinstein 2005) on the conflict dynamics. A significant number of scholars have been exploring specifically the phenomenon of the violence impacting civilians. The academic debate on this is vibrant and not univocal: Humphreys and Weinstein (2006) and Weinstein (2006) link the violence against civilians to the internal characteristics of the fighting units involved, while Curtice (2021) correlates the level of victimisation of civilians with the type of democratic or non-democratic regime fought in the conflict; and Kalyvas (2006) sees it as a tactical and strategic tool to gain and maintain coercive control. On the other hand, scholars also highlighted the interest and propensity that non-state actors and parties to the conflict may have in upholding international law principles, especially when looking for international support and legitimisation (Jo 2015; Gleditsch *et al.* 2018).² These topics, although beyond the scope of this article, can offer interesting perspectives to the general discussion around humanitarian corridors.

As the propensity of parties to the conflict to use violence against civilians varies, so does their inclination to negotiate. Comprehensive research highlights how different factors, among which IHL, impact humanitarian negotiations with different parties to the conflict. But the academic debate on this subject is also not univocal. In presenting a case study from Colombia, Rojas-Orozco (2020) argues that practice shows how IHL can be a means to build trust, facilitate peace negotiations and enforce peace agreements (Rojas-Orozco 2020). Breslawski (2022) this requires humanitarians to contend with non-state armed groups in order to access civilians. While armed groups are widely perceived as a threat to the delivery of humanitarian aid, they vary in the extent to which they allow or hinder humanitarian access. Current understandings of this variation revolve around armed groups' motivations to comply with international humanitarian law (IHL instead argues that the norms and customs regulating armed conflicts are state centric, that the consequences faced by armed groups and *de facto* authorities (AGDAs) for their violations are relatively low, and that the awareness of members of AGDAs on this subject is not sufficient, hence IHL is not a viable foundation for negotiations (Breslawski 2022) this requires humanitarians to contend with non-state armed groups in order to access civilians. While armed groups are widely perceived as a threat to the delivery of humanitarian aid, they vary in the extent to which they allow or hinder humanitarian access. Current understandings of this variation revolve around armed groups' motivations to comply with international humanitarian law (IHL. Harmer, Stoddard and Sarazen (2018) and Stoddard (2020), highlight that in their advocacy and negotiation efforts humanitarians use IHL "to

² For a more comprehensive account of the literature on these topics, see e.g., Newman (2014), Curtice (2021) and Balcells and Stanton (2021). For a more methodological approach on this topic, see e.g., Balcells and Stanton (2021).

different extents (and with varying degrees of accuracy)”, that the legal framework is often “simply a preamble to the negotiation, providing the overlay of morality and legitimacy before getting down to the details” and sometimes used only during “the first two minutes of the conversation, since it is always a political problem, not a legal one” (Harmer, Stoddard and Sarazen 2018: 7). Other authors emphasise how crucial it is to acknowledge that different parties to the conflict may have different understanding and awareness of IHL, and may be influenced in their willingness to negotiate by specific interests and needs (Grace and Wilkinson 2016; Grace 2020). And the role played by the nature and interests of parties to a conflict in determining the willingness of different actors to meaningfully engage in (peace) negotiations is at the centre of Beardsley and McQuinn’s analysis of the Sri Lankan and Indonesian cases (Beardsley and McQuinn 2009). Some of these elements are also included in the UN publication on humanitarian negotiations with armed groups, underlining how negotiators should develop their strategy considering, among the others, the motivations, structure, principles of action, interests and needs of parties to a conflict (Mc Hugh and Bessler 2006: 17–21, 39–40). The different applicability of IHL treaties, the different level of detail characterising the different applicable treaties, and the different parties to the conflict involved may also play a role in the dynamics and outcome of negotiations (Sassòli, Bouvier and Quintin 2011; Kolb 2014; Melzer 2019).

From a different perspective, Sutton and Paddon Rhoads (2022) elaborate how an empathic approach in negotiations can lead to positive results, e.g., directing or leveraging the interests or the induced interests of parties to the conflict towards humanitarian objectives (Sutton and Paddon Rhoads 2022: 9). On the contrary, other authors warn that empathy may be counterproductive, and a source of further radicalization of the conflict (Breithaupt, Adloff and Unrau 2015: 10–12). The complexity of conflict resolution attempts, negotiations, and even the impossibility to accept compromises in specific circumstances are also highly controversial issues, as argued in e.g., Woodhouse, Miall and Ramsbotham (2016) and Sharp (2011).

Finally, it is noteworthy that after the escalation of 2022, the Ukrainian crisis re-proposed questions around the complicated relationship among humanitarian principles, humanitarian negotiations and politico-diplomatic negotiations emerged also in the context of the conflict in Syria (Dieckhoff 2020; Wieland 2021; see also Adami 2021) many academics and practitioners also wonder if humanitarian negotiations can really be apolitical and disentangled from peace negotiations. Using the case study of Syria, this article analyzes the interactions between humanitarian negotiations and international peace negotiations. By considering various actors involved in Syria and the different arenas of negotiations (mainly the Astana talks and the United Nations negotiations led by the Special Envoy. Humanitarian actors have been pushed to re-

flect on if and how to play a more effective role in shaping their narratives in complex circumstances, acknowledging the responsibilities of parties to the conflict, without compromising the humanitarian principles they are bound to (Stoddard 2020; Bryant, Saez and Redd 2022).

Case Studies

This section presents case studies from the armed conflicts in Syria and Eastern Ukraine, where humanitarian corridors served as a tool to uphold IHL, as confidence-building measures for conflict resolution attempts and bolstered humanitarian access or have been turned into a method of warfare.

The background of the armed conflicts in Syria and Ukraine is complex. To facilitate the reader, each subsection is introduced by a brief background of the situation that led to the violence and armed conflict in the respective geographical area. This section is mainly informed by the reports of different human rights monitoring missions deployed by international organisations to monitor and report on the unfolding violence, and by the author's first-hand experience as member of international humanitarian and monitoring missions in the regions.

The armed conflicts in Syria

The violence in the Syrian Arab Republic evolved from unrest in 2011, into internal disturbances, reaching the level of an armed conflict in 2012 (IICISyria 2015a: 1). The violent crackdown on protests and demonstrations by the armed forces of the Syrian government in March 2011, and the further clashes in the country, prompted the Human Rights Council to establish the IICISyria to investigate alleged violations of human rights (IICISyria 2011: 1). But despite the crucial mandate of the commission, the Syrian Government has yet to allow the IICISyria to undertake investigations inside the country (IICISyria no date). Between March 2011 and May 2012, the commission documented patterns of summary executions, arbitrary arrests, enforced disappearances, torture, sexual violence, violations of children's rights and the use of armed violence, but was unable to classify the events as an armed conflict (IICISyria 2011: 1, 18, 2012a: 6), until the assessment changed in June 2012 (IICISyria 2012c: 2, 2015a: 3–8).

The escalation of violence and the creation of pockets of control by different actors on the ground exacerbated the situation of civilians. The IICISyria documented and reported several instances when entire communities have been severely affected by

restricted access to food, water, electricity, medicines, and other basic supplies during imposed encirclement and blockade of cities and towns, often also targeted by indiscriminate attacks (IICISyria 2012b: 9–10, 2018, 2022: 4–7). The tactic of siege was a recurrent tool used by forces fighting alongside the Government of Syria (GoS), but throughout the conflict anti-GoS armed groups have also besieged towns and villages, although on a smaller scale (IICISyria 2015a: 4–5, 2018, 2021: 10, 2022: 6).

Despite being signatory of the Rome Statute establishing the International Criminal Court (ICC), the Syrian Arab Republic has neither yet become a party (IICISyria 2012b: 48; ICRC no date), nor so far accepted the jurisdiction of the court.³ The IICISyria assessed as unrealistic to expect the Syrian Arab Republic investigate and prosecute the allegations of violations of IHL, and added that “it is difficult to conceive an internationalised ad hoc tribunal that is integrated in the national judicial system” (IICISyria 2013a: 125). And the possibility to refer the situation of the Syrian Arab Republic to the ICC Prosecutor by the United Nations Security Council (UNSC)⁴ was blocked by the veto imposed by the Russian Federation and China (IICISyria 2012b: 48; Human Rights Watch 2013b; UN Press 2014; Lederer 2018; Killingsworth 2019). Hence at the time of writing (October 2023) the ICC has no jurisdiction over the facts unfolding in the country and the only accountability mechanisms available and partially operational, are those related to the application of universal jurisdiction (ICRC 2014b; Tisdall 2019; ECCHR 2021; Deutschland.de 2022; Hill 2022; Wintour 2022).

The conflict has been evolving throughout time and is multifaceted. Several international and non-state actors became involved, and it is no longer only a NIAC. According to a conflict analysis published by the European Union Agency for Asylum (EUAA), as of 2020, there were multiple overlapping IACs and NIACs (EUAA 2020: 12–23). The case studies analysed in this research, are events that took place within the framework of the NIAC involving the GoS with the direct military support of the Russian Federation, and various anti-GoS armed groups.

The siege of Nubul and Zahra

Nubul⁵ and Zahra are two towns in rural Aleppo, with a majority Shia inhabitants of about 45,000 to 60,000 people (IICISyria 2014a: 21; Bassam 2016). After the initial demonstrations in Syria, and the clashes between Syrian armed forces and demonstra-

³ This specific precondition to the exercise of the jurisdiction of the ICC on a state not party to the Rome Statute is set out in art. 12.3 of the Rome Statute itself (‘Statute of the International Criminal Court’ 1998).

⁴ Ex art. 13.b of the Statute of the International Criminal Court’ 1998.

⁵ Also transliterated as Nubl.

tors (and later armed groups), the residents of the two towns did not join the protests and was therefore considered aligned with the position of the President of the Syrian Arab Republic Bashar al-Assad (IICISyria 2015b: 18).

The rise of government-supported minority militia and the positioning by all parties to the conflict of bases within their respective supportive communities increased hostilities and sectarian tensions. The escalation of violence to the level of a NIAC of 2012 was registered also in the Aleppo region, with large use of heavy weapons by both sides, including in Nubul and Zahra. After gaining territorial control over different areas of the country, anti-GoS armed groups conducted sporadic shelling and imposed tight sieges on pro-government villages, among them Nubul and Zahra (IICISyria 2013b: 7).

Nubul and Zahra were under siege between July 2012 and February 2016, and the IICISyria documented several breaches of the relevant IHL principles applicable in this context⁶ and analysed in the second section of this research. Instances of enforced disappearances and torture of civilians, unlawful killing and indiscriminate attacks, denial of humanitarian access and of access to basic services and goods have been documented as committed by all parties to the conflict throughout the period of the siege, with a heavy impact on the civilians (IICISyria 2013b: 10, 14, 16, 18, 22, 2013c: 17, 22, 2014a: 7, 9, 14–16, 21, 2014d: 5, 8, 11, 2014c: 4, 6–7, 9, 2014b: 11, 17, 20, 2015a: 5, 60, 2015b: 14, 18, 2016: 9, 14, 2017a: 7, 2018: 6, 2021: 10–11).

Between 24-25 March and 2-4 April 2013, during a field visit in the areas controlled by anti-GoS groups in north-western Syria, the author visited the villages of Hajjan and Bayanoun -respectively about eight- and six-kilometre south-south-east of Nubul, and five and six kilometres from Zahra- and Mayer -approximately three kilometres from the two besieged towns, in the countryside of Aleppo. The interviews collected were mainly referred to allegations of kidnapping of civilians by pro-GoS militants, also called *shabbiha*,⁷ on the highway between Aleppo and the Turkish border and later tortured to death in Zahra.⁸ The fighting in the area was conducted using heavy calibre

⁶ This case study falls within the framework of the NIAC involving the GoS against various anti-GoS armed groups. Regarding the specific IHL obligations of the Syrian Arab Republic in NIACs, several provisions of customary IHL apply to NIACs and must be respected when the armed conflict threshold is met. In addition, the country is party to the Geneva Conventions of 1949 (GCs), hence common article 3 (CA3) is applicable. Syria is not party to the Additional Protocol II (APII), hence its provisions are not applicable.

⁷ Civilians armed by the GoS and often tasked to violently repress anti-GoS demonstrations alongside national security force (IICISyria 2011: 6).

⁸ Interview collected during a field visit in Aleppo countryside between 24-26 March 2013.

weapons⁹ and prisoners were held on both sides (Cuscunà 2012c). The siege was in place, the level of ethnic tension was high, but it did not entirely dominate the context. Local activists and fighters were still in contact and liaising with the inhabitants of Nubul and Zahra, mainly to coordinate and negotiate exchanges of prisoners. During the visit, an interlocutor said he believed that the people themselves are good, regardless of their religion, and his aim is to gather people together from all sides, to reach peace, at least in his area (Álmos 2013). He added that he has a lot of friends in the cut off Shia villages, and that he is sure “that they also want peace, it is only the politics, that create this situation” (Álmos 2013).

The relentless indiscriminate shelling of populated areas in the Aleppo region by GoS forces and the rise of Islamist groups, radicalized the conflict and engulfed it with sectarian tensions (Cuscunà 2013b; IICISyria 2013c: 17, 2014a: 14–16, 2014c: 9, 2014b: 17, 2015a: 5, 60, 2015b: 18, 2016: 9, 14). This trend also impacted the siege of Nubul and Zahra, which was increasingly managed by Islamist groups. These groups cut the electricity and water supply lines and denied access to humanitarian convoys in violation of their IHL obligations, and the conditions of civilians became consequently extremely dire (IICISyria 2014a: 21).

Despite being the focus of several IICISyria reports and under the scrutiny of the international community for years, the siege of Nubul and Zahra was not eased by any humanitarian corridor, or through diplomatic negotiations. Instead, it was resolved by intense and often indiscriminate military operations by GoS forces with the direct military support and intervention of the Russian Federation, that lift the siege of Nubul and Zahra in February 2016 (IICISyria 2017a: 7, 2018: 6).

The siege and evacuation of Kafraya and Fu’ah and Aleppo

Kafraya and Fu’ah,¹⁰ are two villages in the northern countryside of Idlib, and like Nubul and Zahra, are mainly populated by a Shia community. When, in 2012-2013, the anti-GoS forces took over part of the north-western regions of Syria, these two towns remained under the control of pro-GoS forces, and the residents was perceived to support the Syrian President. The villages found themselves isolated, in the middle of military clashes and shelling and were gradually surrounded and besieged in March

⁹ Including mortars, anti-tank ammunitions (e.g., rocket-propelled grenades) by both sides and scud-type ballistic missiles, artillery and shelling from airplane and helicopters by GoS forces, as from direct experience and observation and as widely reported by the IICISyria.

¹⁰ Also transliterated as *Foah*.

2015 (IICISyria 2016: 9, 17). Patterns similar to the reports over the events of Nubul and Zahra emerged also in this area, with the indiscriminate shelling of the towns by anti-GoS armed groups (IICISyria 2016: 9) and the imposition of a blockade with limited access to basic supplies and resources impacting civilians (IICISyria 2016: 17).

While in Nubul and Zahra there was no specific instance reported by the IICISyria of delivery of aid allowed through the siege, in 2015 the GoS and anti-GoS armed groups reached a comprehensive agreement to allow staff from the United Nations (UN) and the ICRC to enter a number of encircled locations, among them Kafraya and Fu'ah, to deliver food and health supplies. Similar agreements followed, especially after the international outrage caused by the extreme dire situation the civilians in those towns and villages had to endure, left without basic items for survival (IICISyria 2016: 17–18). The siege of the two villages in the Idlib region continued for months and ended only with the evacuation agreement reached by parties to the conflict which also included the evacuation of part of Aleppo city (IICISyria 2017a: 19).

Between 2012 and 2014, the anti-GoS armed groups expanded their territorial control in north-western Syria, covering parts of the countryside of Aleppo and Idlib provinces along the border area with Turkey. In those years the military campaign by GoS forces on Aleppo countryside and Aleppo city was extensive and often indiscriminate, with large use of airstrikes (Human Rights Watch 2013a: 1–5, 14–15, 25–34, 44–47). The city of Aleppo was divided: west Aleppo was controlled by GoS forces, while east Aleppo was controlled by armed groups affiliated with the opposition and other Islamist groups, among the others Jabhat al-Nusra and later, the self-proclaimed Islamic State (IS). The frontline was fluid and shifting battle by battle (Cuscunà 2012c, 2012a, 2012b, 2013a).

After years of stalemate and the expansion of the self-proclaimed IS, in September 2015 the Russian Federation directly supported and participated to the military operations alongside the GoS forces, including in the Aleppo area, with intense aerial bombardments inflicting extensive damage and destruction also to civilian buildings, including hospitals, schools and bakeries (IICISyria 2017a: 7). This decisive support allowed GoS forces to push the frontlines within Aleppo city, gradually cutting the supply lines¹¹ from the Turkish border and the countryside of Aleppo to the eastern part of the city controlled by anti-GoS forces (Graham-Harrison 2016; Lucente and al-Shimale 2016). Eastern Aleppo was effectively under siege between July and August 2016 and between September and its fall in December 2016 (IICISyria 2017a: 6–7).

After months of negotiations, in December 2015, to put an end to the sieges of Kafraya and Fu'ah, and of eastern Aleppo, the GoS, with the support of the Russian

¹¹ The road entering from the north, through the industrial area of Sheikh Najjar and the so-called Castello Road.

Federation, and anti-GoS armed groups reached an agreement stipulating the evacuation of the residents from the besieged areas.

Representatives of the UN and ICRC underlined the importance of initiatives aimed at sparing civilians from the on-going indiscriminate violence, but strongly underlined that the decision to leave must be voluntary and warned that parties to the conflict must ensure the safety and respect of civilians, regardless of whether they decide to evacuate or not (De Mistura 2016; ICRC 2016b; UN News 2016; *Geneva / Aleppo De Mistura* 2016). The so-called Russian-Syrian proposal to establish humanitarian corridors out of eastern Aleppo sparked concerns in the humanitarian community and over 35 Syrian, regional, and international humanitarian, human rights, and development organizations¹² released a statement emphasizing how:

“a true humanitarian operation would not force the people of Aleppo to choose between fleeing into the arms of their attackers or remaining in a besieged area under continued bombardment. No one should be forced to flee or remain, and measures must be put in place for the UN to ensure and monitor the safety and protection of anyone voluntarily evacuating“ (ASML *et al.* 2016)

and that

“the proposal for “humanitarian corridors” forewarns of a significant risk to civilians who remain. A ‘safe passage’ offer does not mean that those who stay behind become legitimate military targets. The city cannot be allowed to become another theatre for mass slaughter” (ASML *et al.* 2016)

The operations began in December 2016 in dramatic circumstances, amid skirmishes and fighting, and continued in the following months. More than 1,000 people were evacuated from Kafraya and Fu’ah, mainly to government-controlled areas, while some of the civilians trapped in eastern Aleppo were evacuated to Idlib, and others fled to western Aleppo. But no one had the option to remain in their homes. (ICRC 2016a; IICISyria 2017a: 19, 2017b: 6).

Even though these evacuations have been defined by certain actors and media as humanitarian corridors or safe corridors, they are not in line with IHL. And The participation of certain humanitarian organizations to the negotiations and the evacuation operations, does not qualify the displacements as lawful (IICISyria 2017b: 7). The decision to leave was not always voluntary and unlikely to be temporary: civilians living in settlements under siege by both GoS and oppositions forces, described how siege

¹² Among the others also CARE International, Oxfam, Physicians for Human Rights, Relief International, Save the Children and the International Rescue Committee.

conditions had forced them to evacuate, despite their desire to remain and expressed doubt concerning their ability to ever return to their homes (IICISyria 2017b: 7). In addition, the transfer was not always to alternative safe locations (IICISyria 2017b: 8).

The evacuations of those civilians perceived as sympathetic to the anti-GoS groups, seem to serve the precise strategy to allow only civilians pledging loyalty to the GoS to remain, changing “the political demographics of previously besieged enclaves, by redrawing and consolidating bases of political support” (IICISyria 2017b: 7). According to the IICISyria, the evacuation of eastern Aleppo was agreed upon due to “strategic reasons – and not for the security of civilians or imperative military necessity” (IICISyria 2017b: 19) and there is no indication that the general evacuation of Fu’ah and Kafraya satisfied the exceptions permitted on the basis of security of civilians or imperative military reasons (IICISyria 2017b: 8). Hence, both the evacuation of eastern Aleppo and the general evacuation of Fu’ah and Kafraya, potentially constitute the war crime of forced displacement” (IICISyria 2017a: 19, 2017b: 8).

The armed conflicts in Ukraine

In late 2013, the negotiations for the association agreements between Ukraine and the European Union (EU) were almost finalized, when the Ukrainian government led by President Viktor Yanukovich took a sudden step back and decided not to proceed (Person and McFaul 2022: 23–24; Zelikow 2022: 3–4). The following demonstrations, tensions and growing violence between protesters advocating for the association agreement and against the government, and Ukrainian security forces, led to the flight of the Ukrainian President from the country and the formation of an interim government (HRMMU 2014a).

Amid international concerns regarding the worsening security situation, Ukrainian authorities agreed to the deployment of two international human rights monitoring missions to the country¹³ (HRMMU 2014a; SMM 2015a). When the violence in the east of the country reached the threshold of a NIAC (HRMMU 2014b: 3; ICRC 2014a) and the Russian Federation occupied Crimea (HRMMU 2014a: 6–7; Grant 2015), the posture of Ukrainian institutions was confirmed with the expansion of the mandates of the monitoring missions and the acceptance of the jurisdiction of the International Criminal Court (ICC), despite Ukraine not being part of its statute¹⁴ (‘Statute of the International Criminal Court’ 1998; ICC 2015).

¹³ i.e., HRMMU and SMM.

¹⁴ In line with art. 12.3 of the statute (‘Statute of the International Criminal Court’ 1998).

In the following years, several ad hoc localized agreements were reached by parties to the conflict and facilitated by international actors, with a various degree of effectiveness and impact on the life and protection of civilians. Two of these are presented in the following paragraph, while additional examples are available in published reports by international organisations (e.g., see SMM 2018, 2019b, 2021b).

After the aggression launched by the Russian Federation against Ukraine on 24 February 2022 (UNGA 1974, 2022; Wilmshurst 1974; HRMMU 2022a: 1), the situation on the ground radically changed: the established agreements collapsed and new negotiations failed.

Humanitarian corridors for water and mobility in Ukraine

Since 2014, with the NIAC in Ukraine (HRMMU 2014: 3; ICRC 2014), the Donetsk and Luhansk regions were divided into government-controlled areas (GCA) and non-government-controlled areas (NGCA), controlled by AGDAs, and the line of contact (LoC) was heavily militarized (SMM 2019c: 14–16, 2020: 7). The Donetsk region has been a strategic point of the hostilities and critical civilian infrastructures like aqueducts, water filtration and pumping stations along the LoC, suffered heavy damage, with an impact on their functionality and fuelling tensions (SMM 2015a: 3–4). The main infrastructures were the Siverskyi-Donets Donbass (SDD) water channel, the First Lift Water Pumping Station (1st LWPS) and the Donetsk Water Filtration Station (DWFS), providing water to approximately 3.2 million, 1.2 million and 380,000 civilians on both sides of the line of contact (SMM 2019b: 11–15; WASH Cluster 2022).

In January 2015, Ukrainian authorities defined procedures for civilians to cross the LoC and created five Entry Exit Check Points (EECP), four in the Donetsk region, for pedestrians and vehicles, and one in the Luhansk region, only for pedestrians (SMM 2015b: 4–5, 2019a: 7–10). Each corridor across the LoC was composed of an administrative and security control-post named EECP managed by personnel of the Ukrainian authorities, and a corresponding check-point (CP) with similar procedures and functions located on NGCA and managed by AGDAs (SMM 2019a: 8–10). Along the corridors, civilians were exposed to explosive remnants of war and mines, and the SMM continuously recorded ceasefire violations and civilian casualties (SMM 2019a: 16–19). Also, the poor humanitarian situation and concerns over human rights violations have been the subject of extensive advocacy efforts with some initial positive outcomes, especially regarding the CPs' facilities (SMM 2019a: 26, 2021a: 22–25). The only crossing point in the Luhansk region consisted of a destroyed footbridge near Stanysia Luhanska in the middle of the LoC. About 10,000 people per day had to climb an unsta-

ble ramp, in the hot summers and icy cold winters (SMM 2019a: 27–28). In 2019, when parties agreed to complete the disengagement of three areas signed in 2016 (OSCE 2016), one being around the bridge (SMM 2019a: 27–28), the long stall on the situation of the broken ramp was unlocked. The disengagement was a strong confidence-building measure and allowed further understandings which led to the repair works of the bridge (OSCE 2019).

In spring 2018, after that belligerents targeted a civilian convoy of the company managing the SDD water channel, the 1st LWPS and the DWFS injuring some of the workers (HRMMU 2018: 6–7; SMM 2018: 6–7; WASH Cluster 2018), a similar corridor-based approach was adopted in Donetsk. The incidents caused the temporary suspension of the DWFS operation, and a water shortage for 380,000 people (SMM 2018: 6), and prompted international actors¹⁵ to engage in negotiations with parties to the conflict to de-escalate and guarantee the (safe) restoration of services. Up until February 2022, the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) facilitated the dialogue between the parties, ensured the presence of observers in the area and monitored the respect of the agreed windows of silence around the infrastructures (SMM 2018: 6–7, 2019b: 9, 11–14, 2021b: 7–8, 17, 19–29). Even though skirmishes continued, until the escalation by the Russian Federation in February 2022, the efforts and pressure of the international community and the willingness of the parties ensured the passage of workers through temporarily designated agreed routes and the access to water to civilians living in the Donetsk region.

By agreeing on the corridors, parties to the conflict ensured civilians ‘protection against the dangers arising from military operations’,¹⁶ and that they were not the target of attacks.¹⁷ They also enhanced the protection of ‘objects indispensable to the survival of the civilian population’, in this case ‘drinking water installation’.¹⁸ The corridors were also used by international organisations to transport humanitarian aid and personnel across the LoC, allowing access to NGCA¹⁹ and the disengagement process in Stanytsia Luhanska allowed a broader confidence-building mechanism, which led to the coordinated repair of the broken ramp in a regime of ceasefire (SMM 2019a: 28). All

¹⁵ Mainly OSCE, ICRC, WASH Cluster, Humanitarian Country Team and HRMMU.

¹⁶ APII, art. 13.1.

¹⁷ APII, art. 13.2.

¹⁸ APII, art. 14.

¹⁹ In line with Customary International Humanitarian Law (CIHL) rules 55-6 (Henckaerts and Doswald-Beck 2005); common article 3 (CA3) to the Geneva Conventions of 1949 (GCs) and Additional Protocol II (APII) to the GCs, art. 18.

mentioned measures are in line with the IHL obligations applicable in the NIAC that was unfolding in Ukraine.²⁰

After February 2022 and the aggression launched by the Russian Federation (UNGA 1974, 2022; Wilmshurst 1974; HRMMU 2022a: 1), the agreements collapsed. The military activities escalated, impacting civilians' access to the crossing points along the LoC. The operations facilitating the passage of workers stopped, and the disruptive damage to the water and electrical facilities in Donetsk, jeopardized the water supply leaving approximately 2.7 million people with limited or no access to safe water (WASH Cluster 2022).

The siege and evacuation of Mariupol in 2022

On 24 February 2022, the Russian Federation launched a large-scale military operation against Ukraine. The UNGA qualified the operation as an act of aggression in violation of the UN Charter (UNGA 2022: 3). This development impacts the classification of the armed conflict between Ukraine and AGDAs, which are now under the overall control of the Russian Federation, hence the NIAC is absorbed in the IAC initiated by the Russian Federation, which is responsible for the conduct of hostilities (Benedek, Bílková and Sassòli 2022: 5; UMI 2023).

The humanitarian situation in Ukraine deteriorated rapidly: people started fleeing the country, while others were trapped amid bombings and fighting in and around populated areas. Strong concerns over the conduct of hostilities and use of indiscriminate attacks against civilians and civilian objects have been raised by the HRMMU (2022a) and have been echoed by other international organisations (ICRC 2022f, 2022g, 2022o; OSCE 2022a, 2022c, 2022e). From the very first weeks, the HRMMU reported the use of unguided munitions on urban areas causing extensive damage to civilian objects, a high number of civilian casualties and forcing residents into basements without access to water, food or medicines (HRMMU 2022a: 3–6). International organisations condemned the damage to their premises and the threats to the lives of their employees and civilians sheltering there (ICRC 2022b, 2022d, 2022k; OSCE 2022b, 2022d). Negotiations to allow humanitarian access, and to ensure the safe passage of civilians out of Mariupol never ceased (ICRC 2022e, 2022h, 2022m), but the ICRC reported the impossibility of entering the city due to the relentless shelling, and the lack of agree-

²⁰ The main IHL provisions applicable in NIACs are CIHL and CA3. APII to the GCs is applicable when the criterion of territorial control by NSAs is met. Ukraine is party to the GCs, hence CA3 is applicable. Ukraine is part of APII and given the territorial control of AGDAs on certain areas of Donetsk and Luhansk regions, APII is applicable.

ments between the parties for an evacuation (ICRC 2022l, 2022n, 2022o). Civilians remained under siege for months (Becatoros and Gambrell 2022) and the negotiations continued with difficulties (Euronews 2022; Hyde 2022; ICRC 2022j), despite the IHL obligations to allow and facilitate unimpeded passage of humanitarian relief for civilians in need (HRMMU 2022a: 5; ICRC 2022i, 2022p; UN 2022).

The siege of enemy armed forces not willing to surrender is lawful (Benedek, Bílková and Sassòli 2022: 31–32; HRMMU 2022b: 14). But sieges in Ukraine heavily affected civilians, especially because they were accompanied by bombardment and intense fighting creating constant danger for the civilians trapped there, often without basic supplies and services (Benedek, Bílková and Sassòli 2022: 31–32; UMI 2022a: 14–18, 2022b: 29). The events of Mariupol seem to follow similar patterns to the ones documented in Syria by the IICISyria (IICISyria 2018; UMI 2022a: 22–23, 26–28). Mariupol was encircled; relentless shelling caused civilian casualties and damaged civilian facilities for months (Benedek, Bílková and Sassòli 2022: 32; HRMMU 2022c, 2022b: 14–15; UMI 2022a: 5, 14–16, 20, 2022b: 37); survivors were trapped without sufficient supplies; evacuation attempts failed repeatedly or occurred with very few people managing to flee (UMI 2022b: 47–48). It seems that the belligerents ignored, if not deliberately violated, their IHL obligations.²¹ Civilians and civilian objects were not removed from the vicinity of military objectives (UMI 2022a: 21)²² and the principles of distinction²³ and precaution²⁴ were often disregarded if not purposely violated. Humanitarian access to people in need was arbitrarily limited²⁵ with severe impact on living standards.²⁶ Despite the IHL obligations and the awareness that humanitarian corridors could limit the suffering of people, and despite the advocacy of international organisations, no effective immediate agreement to evacuate protected persons, or to allow humanitarian aid in, or to establish temporary ceasefires, was reached. Instead, negotiations lasted months and exposed civilians to relentless hostilities without water, food, and basic supplies. Even when agreements were reached, the evacuation was hindered by skirmishes.

²¹ CIHL is applicable in IACs and must be respected by all parties to the conflict. The main IHL treaties applicable in IACs are the GCs and API. The Russian Federation and Ukraine are signatory to the GCs and API, hence these provisions are applicable. The updated list of States party to IHL treaties is at <https://ihl-databases.icrc.org/ihl> (accessed 5 April 2022). The ICRC reminded parties about their obligations (ICRC 2022a).

²² CIHL rule 24; API, art. 58.a.

²³ CIHL rules 1 and 7; API, arts. 48, 51 and 52.

²⁴ CIHL rule 15; API, arts. 57–58.

²⁵ CIHL rules 55–6; GCIV, arts 17, 55–6, 59–62; API, arts. 68–72.

²⁶ CIHL rule 53; API, art. 54.

Discussion

Until February 2022, the humanitarian corridors for water and mobility in Ukraine addressed issues of great concern and interest of Ukrainian authorities and the AGDAs. Their establishment had critical positive social impacts at local level:

- the access of civilian workers to the water infrastructures north-east of Donetsk guaranteed access to potable water to more than three million civilians on both sides of the LoC (SMM 2015a, 2018, 2019b: 11–15, 2021b; WASH Cluster 2022);
- the mobility between GCA and NGCA ensured the freedom of movement for millions, allowed civilians to access social and health services on both side of the LoC and preserved ties among families and communities separated by the frontline (SMM 2015b, 2019a, 2020, 2021a).

Before the escalation of 2022, for Ukrainian authorities and AGDAs showing willingness and ability to meaningfully participate in the negotiations on humanitarian corridors and reach and uphold these agreements represented an opportunity to retain local support and prevent an uncontrolled escalation of the conflict dynamics, at political and social level. And from a more general perspective, between 2014 and February 2022, negotiations, and agreements on e.g., IHL, human rights and international accountability mechanisms represented a source of political legitimization, in line with some of the observations by Jo (2015) and Gleditsch *et al.* (2018).

The positive results reached through the humanitarian corridors for water and mobility in Ukraine reinforce the hypothesis that IHL can be a means to build trust, facilitate peace negotiations and enforce peace agreements, as emerged from Rojas-Orozco's research on the Colombian case (Rojas-Orozco 2020). The case studies on humanitarian corridors for water and mobility also suggest that these positive results are more likely when negotiations include issues of interest for parties to the conflict and/or that bring them additional benefits. These considerations are in line with the findings of Beardsley and McQuinn (2009) on the Sri Lankan and Indonesian peace processes, with the manual for humanitarian negotiations by Mc Hugh and Bessler (2006), and with the conclusions reached by Grace and Wilkinson (2016), Grace (2020) and Harmer, Stoddard and Sarazen (2018). The case studies on humanitarian corridors for water and mobility practically outline the complex conflict transformation processes described by Woodhouse, Miall and Ramsbotham (2016). The case studies illustrate the role that IHL and humanitarian corridors can play, in combination with other confidence building measures and incentives, in the “step-by-step approach” to negotiations, aimed at fostering the willingness of parties to the conflict to mutually reduce tensions, de-escalate and reach compromises (Woodhouse, Miall and Ramsbotham 2016: 220–224).

In stark contrast, the failures of the negotiations in Syria and in the events of Mariupol show that when parties to the conflict have no political will, feel no sufficient pressure or incentive to negotiate and/or comply with IHL, and decide to systematically violate their international obligations, humanitarian corridors can be turned into a method of warfare, using civilians as bargaining chips. Despite the different classification of the conflicts and parties to the conflict involved in Syria and in post-2022 Ukraine, the dynamics are in line with Jo's considerations on the "incentives to violate" (Jo 2015: 5, 58–60) and with Kalyvas' (2006) definition of "civil war violence":

"it is not unilateral: it is produced by at least two political actors who enjoy partial and/or overlapping monopolies of violence. Unlike the unilateral production of violence, targeted individuals often have the possibility of shifting their support and resources to competing actors; this is possible because at least one actor intends to govern the population it targets rather than to exterminate or deport it. This feature turns violence into a process with obvious strategic implications. First, political actors need to anticipate their opponents' strategy and the likely effects of their violence on civilians. Second, violence is not merely state terror multiplied by two; whereas the violence under unilateral provision is more or less a direct expression of the intentions of the actor initiating it, in civil wars it reflects the strategic interaction of at least two actors that are simultaneously present on the same territory." (Kalyvas 2006: 31)

In such context, according to Kalyvas (2006) the deliberate decision to resort to "coercive violence" against civilians is both a "strategic" and "tactical" tool to exert control and

"to shape the behavior of a targeted audience by altering the expected value of particular actions. Put otherwise, violence performs a communicative function with a clear deterrent dimension" (Kalyvas 2006: 26, on this see also 149-150, 171-172).

The strategic and tactical use of violence of Kalyvas (2006) may explain further the failure of negotiations, and in fact reinforces the idea of humanitarian corridors being turned into a definite method of warfare. This approach is even more relevant to the case studies of this paper, when the deliberate, tactical and strategic use of humanitarian corridors is interpreted also through the "second" and "third logic of control" identified by Balcells and Stanton (2021):

"A second logic - often referred to as punishment or terrorism - also emphasizes coercion. Here, violence aims not to coerce civilians themselves, but to coerce the opponent. By targeting the opponent's civilian constituents, belligerents seek to increase the costs of the conflict, forcing the opponent to make concessions. A third strategic logic seeks to separate the opponent from its civilian supporters by using violence to cleanse territory of a particular group of civilians, either temporarily or permanently." (Balcells and Stanton 2021: 50)

It feels safe to say that the case studies provide new empirical analysis supporting previous research on related topics, such as Jo's "legitimacy-based theory of rebel compliance" (2015: 52), and Kalyvas' "logic of indiscriminate violence" (Kalyvas 2006: 146–172).

The sources used for this paper do not include information to determine whether or not the empathy (or lack of) of parties to the conflict for the humanitarian conditions of civilians, as suggested in Sutton and Paddon Rhoads (2022), played a role in the different methods of warfare adopted and in the outcomes of the negotiations as presented in the case studies.

Conclusion

This paper shows how pivotal humanitarian corridors have been in the main armed conflicts of the last decades, i.e., in Syria and Ukraine. These routes, used to provide relief and/or safe passage to victims of hostilities, have been at the core of delicate negotiations, and they have been used and abused with staggering impacts on civilians.

Through a rigorous analysis, this paper outlines certain specific instances when humanitarian corridors have been established or attempted in the framework of the armed conflicts unfolding in Syria and Ukraine. It further highlights the consistencies and contradictions between the successes and failures attained and the patterns identified in relevant previous research. The outcomes reached through the initiatives around water and mobility in Eastern Ukraine reinforce the hypothesis that humanitarian corridors specifically, and IHL in general, can be means to protect civilians, and build trust, facilitate peace negotiations, and enforce peace agreements. The analysis suggests that negotiations around the issue of humanitarian access is more likely to lead to positive results when they touch issues of interest to the parties to the conflict and/or bring them additional benefits. The failures of the negotiations in Syria and in the events of Mariupol show that when parties to the conflict have no political will, feel no sufficient pressure or incentive to negotiate and/or comply with IHL, and decide to systematically violate their international obligations, humanitarian corridors can be turned into a method of warfare, using civilians as bargaining chips.

In conclusion, through the study of the case studies, this paper provides new empirical analysis supporting previous research on related topics, such as Jo's "legitimacy-based theory of rebel compliance" (Jo 2015: 52), and Kalyvas' "logic of indiscriminate violence" (Kalyvas 2006: 146–172). But considering the impact that humanitarian corridors have on armed conflicts and on civilians as means to reduce suffering and to foster conflict resolution attempts, but also as method of warfare, more comprehensive

scholarly attention, and research on the use of humanitarian corridors in contemporary conflicts seems necessary. This analysis represents a contribution to these efforts.

Overall, but partially beyond the scope of this paper, Dieckhoff's considerations on how the political and humanitarian space in Syria have been intertwined and subjects of at-time-problematic negotiations (Dieckhoff 2020), appears to be valid in Ukraine as well. And whether or not humanitarians could play a more effective role in acknowledging the responsibilities of parties to the conflict, without compromising the humanitarian principles they are bound to (Stoddard 2020; Bryant, Saez and Redd 2022), it remains subject for further research and debate.

[Submitted 17 April 2023 – accepted 25 October 2023]

Bibliography

Adami, M.

2021 'Disorder within the humanitarian sector: the old versus new humanitarianism debate', *Disasters*, 45(2), pp. 403–423. Available at: <https://doi.org/10.1111/disa.12426>.

Álmos, T.

2013 'Portraits #2 – Ahmed S.', *The Unpressed Reporter*, 27 March. Available at: <https://unpressedreporter.wordpress.com/2013/03/27/portraits-2-ahmed-s/> (Accessed: 2 August 2023).

ASML *et al.*

2016 "'Humanitarian Corridor' Proposal Deeply Flawed'. Available at: <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/humanitarian-corridor-proposal-deeply-flawed> (Accessed: 3 August 2023).

Balcells, L.

2011 'Continuation of Politics by Two Means: Direct and Indirect Violence in Civil War', *The Journal of conflict resolution*, 55(3), pp. 397–422. Available at: <https://doi.org/10.1177/0022002711400865>.

Balcells, L. and S.N. Kalyvas

2014 'Does warfare matter? Severity, duration, and outcomes of civil wars', *Journal of Conflict Resolution*, 58(8), pp. 1390–1418.

Balcells, L. and J.A. Stanton

2021 'Violence Against Civilians During Armed Conflict: Moving Beyond the Macro- and Micro-Level Divide', *Annual review of political science*, 24(1), pp. 45–69. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041719-102229>.

Bassam, L.

2016 'Syrian army and allies breaks rebel siege of Shi'ite towns – army', *Reuters*, 4 February. Available at: <https://www.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-syria-aleppo-idUKKCN0VC1W1?edition-redirect=uk> (Accessed: 15 September 2022).

Beardsley, K. and McQuinn, B.

2009 'Rebel Groups as Predatory Organizations: The Political Effects of the 2004 Tsunami in Indonesia and Sri Lanka', *The Journal of conflict resolution*, 53(4), pp. 624–645. Available at: <https://doi.org/10.1177/0022002709336460>.

Becatoros, E. and Gambrell, J.

2022 'Ukraine evacuates civilians from steel plant under siege', *Associated Press*, 7 May. Available at: <https://apnews.com/article/russia-ukraine-business-europe-united-nations-moscow-2824d88cf4eb428f4a4a9e6ea8f386d8> (Accessed: 22 October 2022).

Benedek, W., Bílková, V. and Sassòli, M.

2022 *Report on violations of international humanitarian and human rights law, war crimes and crimes against humanity committed in Ukraine since 24 February 2022*, Organization for Security and Cooperation in Europe. Available at: <https://www.osce.org/odihr/515868> (Accessed: 8 January 2023).

Bouchet-Saulnier, F.

2013 *The practical guide to humanitarian law*, Rowman & Littlefield Publishers.

Breithaupt, F., Adloff, F. and Unrau, C.

2015 'Why empathy is not the best basis for humanitarianism'.

Breslawski, J.

2022 'The Shortcomings of International Humanitarian Law in Access Negotiations: New Strategies and Ways Forward', *INTERNATIONAL STUDIES REVIEW*, 24(1). Available at: <https://doi.org/10.1093/isr/viac007>.

Bryant, J., Saez, P. and Redd, S.

2022 'Managing humanitarian narratives in the Ukraine crisis response: virtual roundtable, 26 May 2022', in. Virtual roundtable: Humanitarian Policy Group (HPG roundtable note). Available at: https://cdn.odi.org/media/documents/Ukraine_May_roundtable_note_June22.pdf (Accessed: 22 October 2022).

Bryman, A.

2012 *Social research methods*. 4. ed. Oxford : Oxford University Press.

Curtice, T.B.

2021 'Rebels and the Regime: The Politics of Civilian Victimization', *Journal of Global Security Studies*, 6(2), p. ogaa025.

Cuscunà, G.

2012a 'La lotta per tornare a vivere nella "città libera" di A'zaz', *Il Piccolo di Trieste*, 16 August.

2012b 'La rivoluzione siriana vista da Kilis', *Il Piccolo di Trieste*, 17 July.

2012c 'Sotto Tiro', *Left - Avvenimenti*, 13 April, pp. 40–43.

2013a 'Siria. Guerra fai da te', *Left - Avvenimenti*, 3 August, pp. 38–41.

2013b 'The Syrian Revolution and the Rising Islamist Groups', *The Unpressed Reporter*, 9 March. Available at: <https://unpressedreporter.wordpress.com/2013/03/09/the-syrian-revolution-and-the-rising-islamist-groups/> (Accessed: 2 August 2023).

De Mistura, S.

2016 'Note to Correspondents: Verbatim transcript of stakeout by Mr. Staffan de Mistura, United Nations Special Envoy for Syria'. Available at: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2016-07-29/note-correspondents-verbatim-transcript-stakeout-mr> (Accessed: 3 August 2023).

Deutschland.de

2022 'Verdict Based on Principle of Universal Jurisdiction', *Deutschland.de*, 14 January. Available at: <https://www.deutschland.de/en/topic/politics/universal-jurisdiction-in-germany-trial-on-state-sponsored-torture-in-syria> (Accessed: 1 August 2023).

Dieckhoff, M.

2020 'Reconsidering the humanitarian space: Complex interdependence between humanitarian and peace negotiations in Syria', *Contemporary security policy*, 41(4), pp. 564–586. Available at: <https://doi.org/10.1080/13523260.2020.1773025>.

ECCHR

2021 'Dossier - Human Rights Violations in Syria: Torture under Assad', March. Available at: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Sondernewsletter_Dossiers/Dossier_Syria_2021March.pdf (Accessed: 1 August 2023).

EUAA

2020 *Syria Security Situation, Country of Origin Information Report*. Available at: https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/05_2020_EASO_COI_Report_Syria_Security_situation.pdf (Accessed: 31 July 2023).

Euronews

2022 '“No Humanitarian Corridors”: Ukraine Says Mariupol Evacuation Halted by Russian Shelling', *Euronews*, 22 April. Available at: <https://www.euronews.com/2022/04/21/there-were-no-green-corridors-ukraine-says-mariupol-evacuations-halted-by-russian-shelling> (Accessed: 30 April 2022).

Fearon, J.D. and Laitin, D.D.

2003 'Ethnicity, insurgency, and civil war', *American political science review*, 97(1), pp. 75–90.

Federal Department of Foreign Affairs of the Swiss Confederation

2012 *Humanitarian Access in Situation of Armed Conflict - Field Manual 1.0*. Available at: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/MenschenrechtehumanitaerePolitikundMigration/Humanitarian-access-in-situations-of-armed-conflict-Field-Manual_en.pdf (Accessed: 25 August 2023).

Flyvbjerg, B.

2006 'Five Misunderstandings About Case-Study Research', *Qualitative Inquiry*, 12(2), pp. 219–245. Available at: <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>.

Freire, M.R.

2022 'Power and Security in the Mediterranean Global South and at the Eastern EU Borders: Russia in Syria and Ukraine', in: Cham: Cham: Springer International Publishing, pp. 67–89. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-030-90295-7_4.

Geneva / Aleppo De Mistura

2016 Available at: <https://www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/1683/1683747/> (Accessed: 3 August 2023).

Gleditsch, K.S. et al.

2018 'International Conventions and Nonstate Actors: Selection, Signaling, and Reputation Effects', *The Journal of conflict resolution*, 62(2), pp. 346–380. Available at: <https://doi.org/10.1177/0022002716650924>.

Grace, R.

2020 'Humanitarian Negotiation with Parties to Armed Conflict', *Journal of international humanitarian legal studies*, 11(1), pp. 68–96. Available at: <https://doi.org/10.1163/18781527-01101003>.

Grace, R. and Bruderlein, C.

2017 *HPCR Practitioner's Handbook on Monitoring, Reporting, and Fact-Finding: Investigating International Law Violations*. Cambridge University Press.

Grace, R. and Wilkinson, S.

2016 'Preliminary Report on the Role of Laws and Norms in Humanitarian Negotiations', *Harvard Humanitarian Initiative, Cambridge, MA, USA* [Preprint].

Graham-Harrison, E.

2016 'Aleppo Siege Looms as Pro-Assad Forces Cut Opposition Supply Lines', *The Guardian*, 6 February. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/06/syria-aleppo-siege-loom-as-pro-assad-forces-cut-opposition-supply-lines> (Accessed: 3 August 2023).

Grant, T.D.

2015 'Annexation of Crimea', *The American journal of international law*, 109(1), pp. 68–95. Available at: <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.109.1.0068>.

Harmer, A., Stoddard, A. and Sarazen, A.

2018 *Humanitarian Access in Armed Conflict: A Need for New Principles?*

Henckaerts, J.-M.

2005 'Study on customary international humanitarian law: A contribution to the understanding and respect for the rule of law in armed conflict', *International Review of the Red Cross*, 87(857), pp. 175–212.

Henckaerts, J.-M. and Doswald-Beck, L.

2005 *Customary international humanitarian law: Volume 1, Rules*. Cambridge University Press.

Hill, J.

2022 'German Court Finds Syrian Colonel Guilty of Crimes Against Humanity', *BBC News*, 13 January. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59949924> (Accessed: 1 August 2023).

Hoffmann, S.

2020 'Humanitarian Corridor', in *Humanitarianism: Keywords*. BRILL, p. 95. Available at: <https://doi.org/10.1163/j.ctv2gjwvww.49>.

HRMMU

2014a *Report on the Human Rights Situation in Ukraine (15/04/2014)*. OHCHR.

2014b *Report on the Human Rights Situation in Ukraine (15/07/2014)*. OHCHR.

2018 *Report on the Human Rights Situation in Ukraine – 16 February to 15 May 2018*. OHCHR.

2022a *HRMMU Update on the human rights situation in Ukraine, 24 February – 26 March 2022*. OHCHR.

2022b *Situation of Human Rights in Ukraine in the Context of the Armed Attack by the Russian Federation*. OHCHR. Available at: www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ua/2022-06-29/2022-06-UkraineArmedAttack-EN.pdf (Accessed: 23 October 2022).

2022c *Ukraine: Civilian casualties as of 31 May 2022*. OHCHR.

Human Rights Watch

2013a *Death from the Skies, Deliberate and Indiscriminate Air Strikes on Civilians*. Available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Death%20from%20the%20Skies.pdf> (Accessed: 3 August 2023).

2013b 'Q&A: Syria and the International Criminal Court', 17 September. Available at: <https://www.hrw.org/news/2013/09/17/qa-syria-and-international-criminal-court> (Accessed: 1 August 2023).

Humphreys, M. and Weinstein, J.M.

2006 'Handling and manhandling civilians in civil war', *American Political Science Review*, 100(3), pp. 429–447.

Hyde, L.

2022 'Evacuation challenges and bad optics: Why Ukrainians are losing faith in the ICRC', *The New Humanitarian*, 3 May. Available at: https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2022/05/03/the-icrc-and-the-pitfalls-of-neutrality-in-ukraine?utm_source=The+New+Humanitarian&utm_campaign=3dbe1bbe9b-EMAIL_CAMPAIGN_2021_03_05_Daily&utm_medium=email&utm_term=0_d842d98289-3dbe1bbe9b-15763073 (Accessed: 22 October 2022).

ICC

2015 'ICC Prosecutor Extends Preliminary Examination of the Situation in Ukraine Following Second Article 12(3) Declaration'. International Criminal Court. Available at: www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1156 (Accessed: 5 April 2022).

ICRC

2014a 'Ukraine, ICRC Calls on All Sides to Respect International Humanitarian Law'. Available at: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/news-release/2014/07-23-ukraine-kiev-call-respect-ihl-repatriate-bodies-malaysian-airlines.htm+>.

2014b 'Universal Jurisdiction over War Crimes'. ICRC. Available at: <https://www.icrc.org/en/download/file/1086/universal-jurisdiction-icrc-eng.pdf> (Accessed: 1 August 2023).

2015 *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*.

2016a 'Aleppo: "Evacuation Could Take Days – Thousands of People in Need"'. ICRC. Available at: <https://www.icrc.org/en/document/aleppo-evacuation-could-take-days-thousands-people-need> (Accessed: 3 August 2023).

2016b 'Syria: Civilians Must Be Protected, Whether They Stay in Eastern Aleppo or Not'. ICRC. Available at: <https://www.icrc.org/en/document/syria-civilians-must-be-protected-whether-they-stay-eastern-aleppo-or-not> (Accessed: 3 August 2023).

2022a 'A statement from ICRC President Peter Maurer Geneva (ICRC) – We are seeing a devastating humanitarian crisis unfold in Ukraine. Today, the ICRC is urgently reminding the parties to the conflict to fulfil their legal obligations to avoid further civilian suffering and loss of life'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/ukraine-amid-mounting-human-cost-parties-must-uphold-international-humanitarian-law-0 (Accessed: 21 April 2022).

2022b 'Damage to ICRC warehouse in Mariupol'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/damage-icrc-warehouse-mariupol (Accessed: 29 April 2022).

2022c *Frequently Asked Questions on the Rules of War*. Available at: <https://www.icrc.org/en/document/ihl-rules-of-war-FAQ-Geneva-Conventions> (Accessed: 15 September 2022).

2022d 'ICRC President: The suffering in Mariupol must not become the future of Ukraine'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/icrc-president-suffering-mariupol-must-not-become-future-ukraine (Accessed: 29 April 2022).

2022e 'Statement on safe passage operations in Ukraine'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/statement-safe-passage-operations-ukraine (Accessed: 29 April 2022).

2022f 'The humanitarian situation in Ukraine is increasingly dire and desperate, and the ICRC is scaling up its response by the hour to meet people's vast needs'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/ukraine-massive-urgent-response-needed-meet-soaring-needs (Accessed: 21 April 2022).

2022g 'The ICRC calls on sides to spare critical civilian infrastructure in eastern Ukraine'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/icrc-calls-sides-spare-critical-civilian-infrastructure-eastern-ukraine (Accessed: 21 April 2022).

2022h 'Ukraine: As humanitarian crisis deepens, parties urgently need to agree on concrete measures; misinformation risks lives'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/ukraine-humanitarian-crisis-deepens-parties-urgently-need-agree-concrete-measures (Accessed: 29 April 2022).

2022i 'Ukraine: Civilians leave Azovstal in safe passage operation'. ICRC. Available at: <https://www.icrc.org/en/document/ukraine-civilians-leave-azovstal-safe-passage-operation> (Accessed: 7 May 2022).

2022j 'Ukraine: ICRC calls for immediate and unimpeded access to Mariupol to facilitate safe passage of civilians and wounded'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/ukraine-icrc-calls-immediate-and-unimpeded-access-mariupol-facilitate-safe-passage (Accessed: 30 April 2022).

2022k 'Ukraine: ICRC calls for urgent solution to save lives and prevent worst-case scenario in Mariupol'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/ukraine-conflict-icrc-urgent-safe-passage-save-lives-mariupol (Accessed: 29 April 2022).

2022l 'Ukraine: ICRC facilitates safe transport of more than 1,000 civilians to Zaporizhzhia'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/ukraine-icrc-facilitates-safe-transport-more-500-civilians-zaporizhzhia (Accessed: 30 April 2022).

2022m 'Ukraine: ICRC preparing to facilitate safe passage of civilians from Mariupol'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/ukraine-icrc-preparing-facilitate-safe-passage-civilians-mariupol (Accessed: 29 April 2022).

2022n 'Ukraine: ICRC team unable to reach Mariupol; Renewed attempt tomorrow'. ICRC. Available at: www.icrc.org/en/document/ukraine-icrc-team-unable-reach-mariupol-renewed-attempt-tomorrow (Accessed: 30 April 2022).

2022o 'Ukraine: Safe passage for civilians from Mariupol halted for a second day; ICRC calls on parties to agree to specific terms'. ICRC. Available at: <https://www.icrc.org/en/document/ukraine-safe-passage-civilians-mariupol-halted-second-day-icrc-calls-parties-agree-specific> (Accessed: 21 April 2022).

2022p 'Ukraine: safe passage operation out of Mariupol is ongoing'. ICRC. Available at: <https://www.icrc.org/en/document/ukraine-safe-passage-operation-out-mariupol-ongoing> (Accessed: 2 May 2022).

no date 'International Humanitarian Law Databases'. Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/treaties-and-states-parties?title=&topic=274&state=SY&from=&to=&sort=state&order=ASC> (Accessed: 31 July 2023).

II CISyria

2011 *1st report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/S-17/2/Add.1*. OHCHR.

2012a *2nd report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/19/69*. OHCHR.

2012b *3rd report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/21/50*. OCHA.

2012c "Special inquiry into the events in Al-Houla": Conference Room Paper - A/HRC/20/CRP.1', in. OHCHR.

2013a *4th report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/22/59*. OHCHR.

2013b *5th report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/23/58*. OHCHR.

2013c *6th report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/24/46*. OHCHR.

2014a *7th report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/25/65*. OHCHR.

2014b *8th report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/27/60 - 13 August 2014*. OHCHR.

2014c "Impact of conflict and lack of humanitarian access on civilians" - Conference Room Paper - A/HRC/26/CRP.2', in. OHCHR.

2014d 'Oral Update of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic'. OHCHR.

2015a *9th report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/28/69, 5 February 2015*. OHCHR.

2015b *10th report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/30/48 - 13 August 2015*. OHCHR.

2016 *11th report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/31/68 - 22 February 2016*. OHCHR.

2017a *13th report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/34/64*. OHCHR.

2017b *14th report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/36/55*. OHCHR.

2018 *Sieges as a weapon of war: encircle, starve, surrender, evacuate*. OHCHR.

2021 *22nd report of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic - A/HRC/46/54*. OHCHR.

2022 *Civilians under Attack in Syria: towards Preventing further Civilian Harm*. OHCHR.

no date 'About the Commission of Inquiry'. Available at: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/iici-syria/about-co-i> (Accessed: 31 July 2023).

Jo, H.

2015 *Compliant rebels : rebel groups and international law in world politics*. Cambridge University Press (Problems of international politics). Available at: <https://proxy.mau.se/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,cookie,url,shib&db=cat05074a&AN=malmo.b2647571&site=eds-live&scope=site>.

Kaldor, M.

2001 'Wanted: Global Politics.', *Nation*, 273(14), pp. 15–18.

Kalyvas, S.N.

2003 'The ontology of "political violence": action and identity in civil wars', *Perspectives on politics*, 1(3), pp. 475–494.

2006 *The logic of violence in civil war*. Cambridge: Cambridge.

Killingsworth, M.

2019 'Justice, Syria and the International Criminal Court'. Australian Institute of International Affairs. Available at: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/justice-syria-international-criminal-court/> (Accessed: 1 August 2023).

Kolb, R.

2014 *Advanced introduction to international humanitarian law*. Edward Elgar Publishing.

Lederer, E.M.

2018 'UN Chief Calls for Syria Referral to International Court', *Associated Press*, 26 January. Available at: <https://apnews.com/24e1d609e7944eeba37a17f1b7abb0af/UN-chief-calls-for-syria-referral-to-international-court> (Accessed: 1 August 2023).

L'Homme, M.

2022 'Humanitarian Corridors: Negotiated Exceptions at Risk of Manipulation', *Journal of Humanitarian Affairs*, 4(1), pp. 48–52.

Lucente, A. and al-Shimale, Z.

2016 'Pressure Mounts in Aleppo after Supply Line Cut', *al-Jazeera*, 18 July. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2016/7/18/pressure-mounts-in-aleppo-after-supply-line-cut> (Accessed: 3 August 2023).

Mc Hugh, G. and Bessler, M.

2006 *Humanitarian Negotiations with Armed Groups - A manual for practitioners*. UN.

Melzer, N.

2019 'International Humanitarian Law', *A comprehensive introduction*. Geneva: International Committee of the Red Cross [Preprint]. Edited by E. Kuster.

Münkler, H.

2005 *The new wars*. Polity.

Newman, E.

2014 *Understanding civil wars: continuity and change in intrastate conflict*. Routledge.

Nijs, M.

2021 'Humanizing siege warfare: Applying the principle of proportionality to sieges', *International review of the Red Cross* (2005), 102(914), pp. 683–704. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1816383121000680>.

OSCE

2016 'Framework Decision of the Trilateral Contact Group on Disengagement of Forces and Hardware'. Available at: <https://www.osce.org/cio/266266>.

2019 'Press Statement of Special Representative of OSCE Chair in Ukraine and in the TCG Sajdik after Meeting of TCG and working groups on 17 July 2019'. Available at: www.osce.org/chairmanship/425924.

2022a 'Human impact of military action in Ukraine of increasing concern, OSCE human rights head says'. OSCE. Available at: www.osce.org/odhr/513031 (Accessed: 21 April 2022).

2022b 'OSCE Chairman-in-Office and Secretary General condemn bombing of Mariupol and ongoing violence against civilians throughout Ukraine'. OSCE. Available at: www.osce.org/chairmanship/514171 (Accessed: 27 April 2022).

2022c 'OSCE mourns death of National Mission Member of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine'. OSCE. Available at: www.osce.org/chairmanship/513280 (Accessed: 21 April 2022).

2022d 'Remarks of the Secretary General to the Special Permanent Council'. OSCE. Available at: www.osce.org/files/f/documents/b/7/513397.pdf (Accessed: 27 April 2022).

2022e 'Those fleeing Ukraine conflict must be granted safe passage and international protection without delay, OSCE human rights head says'. OSCE. Available at: www.osce.org/odhr/513403 (Accessed: 21 April 2022).

Person, R. and McFaul, M.

2022 'What Putin Fears Most', *Journal of democracy*, 33(2), pp. 18–27. Available at: <https://doi.org/10.1353/jod.2022.0015>.

Rojas-Orozco, C.

2020 'The role of international humanitarian law in the search for peace: Lessons from Colombia', *International review of the Red Cross* (2005), 102(914), pp. 705–720. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1816383121000709>.

Sassòli, M., Bouvier, A.A. and Quintin, A.

2011 *How does law protect in war?* ICRC.

Schwendimann, F.

2011 'The legal framework of humanitarian access in armed conflict', *International review of the Red Cross* (2005), 93(884), pp. 993–1008. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1816383112000434>.

Sharp, G.

2011 *From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation*. The Merlin Press.

SMM

2015a *Access to water in conflict-affected areas of Donetsk and Luhansk regions*. OSCE.

2015b *Protection of Civilians and their Freedom of Movement in the Donetsk and Luhansk Regions*. OSCE.

2018 *SMM facilitation and monitoring of infrastructure repair in eastern Ukraine - January 2017-August 2018*. OSCE.

2019a *Checkpoints along the Contact Line: Reasons Why Civilians Cross and the Challenges They Face*. OSCE.

2019b *SMM facilitation and monitoring of infrastructure repair in eastern Ukraine - September 2018 - June 2019*. OSCE.

2019c *The Impact of Mines, Unexploded Ordinance and Other Explosive Objects on Civilians in the Donetsk and Luhansk Regions of Eastern Ukraine*. OSCE.

2020 *Checkpoints along the contact line: challenges civilians face when crossing*. OSCE.

2021a *Restrictions to Civilian Freedom of Movement at Crossing Points along the Contact Line and the Impact on Civilians*. OSCE.

2021b *SMM facilitation of repair and maintenance of civilian infrastructure along the contact line in Donetsk and Luhansk regions - July 2019 - October 2021*. OSCE.

‘Statute of the International Criminal Court’

1998 International Criminal Court. Available at: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf> (Accessed: 17 May 2022).

Stoddard, A.

2020 *Necessary risks: professional humanitarianism and violence against aid workers*. Springer.

Sutton, R. and Paddon Rhoads, E.

2022 ‘Empathy in frontline humanitarian negotiations: a relational approach to engagement’, *Journal of international humanitarian action*, 7(1), pp. 23–13. Available at: <https://doi.org/10.1186/s41018-022-00131-0>.

Tisdall, S.

2019 ‘Those responsible for Syria’s Agony Must be Brought to Book, Starting at Top’, *The Guardian*, 9 March. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/09/isis-syria-war-crimes-accountable-assad-putin-icc> (Accessed: 1 August 2023).

UMI

2022a *Interim Report on reported violations of international humanitarian law and international human rights law in Ukraine*. ODIHR. Available at: https://www.osce.org/files/f/documents/c/d/523081_0.pdf (Accessed: 29 August 2023).

2022b *Second Interim Report on reported violations of international humanitarian law and international human rights law in Ukraine*. ODIHR. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/534933.pdf> (Accessed: 29 August 2023).

2023 *The legal framework applicable to the armed conflict in Ukraine*. ODIHR. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/4/548614.pdf> (Accessed: 29 August 2023).

UN

2022 'Note to Correspondents – on Ukraine'. Available at: www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2022-05-01/note-correspondents-ukraine (Accessed: 2 May 2022).

UN Mozambique

2020 'Guidance on UN language relating to conflict and humanitarian response'. Available at: https://fscluster.org/sites/default/files/documents/guidance_on_un_language_relating_to_conflict_and_humanitarian_response.pdf (Accessed: 24 August 2023).

UN News

2016 'Proposed humanitarian corridors in Aleppo must be guaranteed by all sides, says UN relief chief', 28 July. Available at: <https://news.un.org/en/story/2016/07/535622-proposed-humanitarian-corridors-aleppo-must-be-guaranteed-all-sides-says-un> (Accessed: 3 August 2023).

2023 'UN General Assembly calls for immediate end to war in Ukraine'. Available at: <https://news.un.org/en/story/2023/02/1133847> (Accessed: 17 September 2023).

UN Press

2014 'Referral of Syria to International Criminal Court Fails as Negative Votes Prevent Security Council from Adopting Draft Resolution – SC/11407', *UN Security Council*, 22 May. Available at: <https://press.un.org/en/2014/sc11407.doc.htm> (Accessed: 1 August 2023).

UNGA

1974 'UNGA resolution 3314 (XXIX) - A/RES/3314(XXIX)'.

2022 'UNGA resolution ES-11/1, Aggression against Ukraine, adopted by the General Assembly at the 11th emergency session, A/RES/ES-11/1'.

2023a 'Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly - A/RES/ES-11/6'. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/4004933> (Accessed: 17 September 2023).

2023b 'Situation of human rights in the Syrian Arab Republic: resolution / adopted by the General Assembly - A/RES/77/230'. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/3999974?ln=en> (Accessed: 17 September 2023).

WASH Cluster

2018 *WASH Incident Report No. 122*. Available at: www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/wash_incident_report_no122_-_170418.pdf.

2022 *WASH Cluster Flash Update*. Available at: reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ukraine_wash_cluster_flash_update_-_270222.pdf.

Weinstein, J.M.

2005 'Resources and the information problem in rebel recruitment', *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), pp. 598–624.

2006 *Inside rebellion: The politics of insurgent violence*. Cambridge University Press.

Wieland, C.

2021 *Syria and the Neutrality Trap: The Dilemmas of Delivering Humanitarian Aid Through Violent Regimes*. Bloomsbury Publishing.

Wilmshurst, E.

1974 'Definition of Aggression General Assembly resolution 3314', *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 3(4), p. 18.

Wintour, P.

2022 'Human Rights Lawyers Attempt to Bring Syria War Crimes cases to ICC', *The Guardian*, 16 February. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/16/human-rights-lawyers-attempt-to-bring-syria-war-crimes-cases-to-icc> (Accessed: 1 August 2023).

Woodhouse, T., Miall, H. and Ramsbotham, O.

2016 *Contemporary conflict resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Fourth edition. Malden, MA: Polity Press.

Yin, R.K.

2009 *Case study research: design and methods*. 4. ed. London: SAGE.

Zelikow, P.

2022 'The Hollow Order Rebuilding an International System That Works', *Foreign affairs (New York, N.Y.)*, 101(4), pp. 107–119.

About the Author

Beginning in 2023, Giacomo Cuscunà has been contributing to the ODIHR Ukraine Monitoring Initiative. Prior to this, he served with the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine and was deployed with several non-governmental organisations to humanitarian missions in Turkey, Syria, and Iraq, and to Italy with UNHCR. He holds a master's degree in international and diplomatic studies from the University of Trieste, where he also completed his undergraduate studies. He is pursuing further education at the School of Global Studies of the Gothenburg University and at the communication for development program at the Malmö University.

Giacomo Cuscunà

e-mail: giacomo.cuscuna@gmail.com

***Before and after crises in Ukraine.
The conflict and some proposals for resolution***

**Prima e dopo le crisi in Ucraina.
Il conflitto e alcune proposte di risoluzione**

Fabio Fossati

Abstract

The article analyzes the origins of the Russian-Ukrainian conflict and its most recent developments. Some proposals for its solution are put forward, that are based on J. Galtung's peace research model. These proposals are characterized by 'exchange' (Russia obtains Crimea, Ukraine maintains its sovereignty on Novorossiya but gives up the ambition to join NATO), 'symmetric integration' (a federalist transformation of Ukraine), and 'single-nation separation' (through a referendum, Crimea and part of Novorossiya separate from Ukraine). The main hurdle regarding the achievement of a conflict resolution is nonetheless the 'politically correct' diplomacy resorted to by Zelensky and Biden, which rejects both the real-politik approach of the Cold War era and the project for a liberal world order of the XX Century.

L'articolo analizza le origini del conflitto russo-ucraino e i suoi sviluppi più recenti. Vengono avanzate alcune proposte per la sua soluzione, basate sul modello di ricerca sulla pace di J. Galtung. Queste proposte sono caratterizzate da "scambio" (la Russia ottiene la Crimea, l'Ucraina mantiene la sua sovranità sulla Novorossija ma rinuncia all'ambizione di aderire alla NATO), "integrazione simmetrica" (una trasformazione federalista dell'Ucraina) e "separazione nazionale" (attraverso un referendum, la Crimea e parte della Novorossija si separano dall'Ucraina). L'ostacolo principale al raggiungimento di una risoluzione del conflitto è tuttavia la diplomazia "politicamente corretta" a cui fanno ricorso Zelensky e Biden, che rifiutano sia l'approccio real-politik dell'era della Guerra Fredda sia il progetto di un ordine mondiale liberale XX secolo.

This research note is part of the project 'Democracy under pressure - DEMOPE', financed by the Italian Ministry of University and Research (D61-RPRIN22DEGIO_01).

Keywords

Conflict, War, Crises, Ukraine, Russia
Conflitto, guerra, crisi, Ucraina, Russia

Models of conflict resolution

Conflict resolution has been a major topic in the study of international relations since the publication of Galtung's seminal works (Galtung 1969, 1987; Galtung and Jacobsen 2000; Webel and Galtung 2007). Galtung's typology has been critically discussed (Gilady and Russett 2002) and other contributions in the field have been advanced (Coakley 1992; Leatherman and Vayrynen 1995; Mitchell and Banks 1996; Stefanova and Greco 1997; Fossati 2008, 2022; Richmond and Visoka 2020; Walker 2022).

According to Fossati (1998; 2010; 2023), various models of conflict resolution may be identified. Territorial conflicts are usually resolved through either separation or integration. In the case of separation, as between the Czech Republic and Slovakia, the units (sometimes a plurality of them) cease to interact or form different states. It is possible to distinguish between single-nation separations, when the new states (e.g.: Slovenia, Eritrea, Southern Sudan and East Timor) are ethnically and culturally homogeneous, and pluri-national separations as after the dissolution of former Yugoslavia into Croatia, Bosnia, Serbia, Kosovo, Montenegro and Macedonia.

Integration occurs when two or more units merge into a single territory, as in the case of the unification of East and West Germany. In turn, integration may be symmetric or asymmetric. The former type leads to federalism, as happened in Bosnia and Iraq, or to consensus pacts based on power-sharing, as in Lebanon and Afghanistan (until 2021) while asymmetric integration is based only on administrative autonomy recognized to minorities, as between Israel and Palestinians (according to Oslo's agreements).

In the case of compromise, the contested territory is informally divided among the parts involved in the conflict (e.g.: Cyprus or Artsakh), in a form of complementary solution. Another conflict solution, which combines aspects of integration and separation, is confederation as exemplified by the dissolution (opting out of member states) of the former USSR or Serbia-Montenegro. Shared sovereignty, or 'condominium', is another solution based on compromise - although it has proved to be a rare event.

Dominion occurs when one of the actors in the conflict manages to reach its goal against the opposition and the disagreement of the counterpart. This often as a consequence of a military victory, as in the case of the conflict in Sri Lanka. Incapacitation implies the physical annihilation of the counterpart, often through expulsion and ethnic cleansing (e.g., Abkhazia), while in the solution through segmentation the unit which has imposed the separation of the other into more subunits maintains positive relations with only one of these new subunits (like in the case of the solution of the conflict in Chechnya). When a unit forces the change of authority in the other one (for

example through a *coup d'état*), and maintain a positive relation with the new leaders we can talk of subversion. Diversion happens when the units freeze an old conflict and re-establish a new relationship which can be negative (leading to new conflicts) or positive (leading to cooperation, as in the case of the commercial agreement between Taiwan and China). Finally, multilateralization is the case of units which freeze an old conflict and start to interact with a new unit, either jointly or separately (this is the case of the UN peace-keeping missions).

The sociological map of Ukraine and the legacies of the Czar empire and of Communism

According to Galtung (2000), peace researchers should map national identities at social level, resorting to both objective (such as language, religion and ethnicity) and subjective criteria (self-perception). Obviously state and nations may not coincide, and either single or pluri-national states are possible (Horowitz 1985; Diamond and Plattner 1994; Keating 2001). Moreover, there may be nations without states (as it seems the case with Palestinians, Kurds, and Tamils), or nations divided into two states (North and South Korea, see Fossati 2017). According to Huntington (1996) five civilizations can be identified (Christian West, Islamic, Hindu, Chinese, Japanese), to which Galtung (1981) added the Hebrew, the Buddhist, the Latino-American, the African and the Orthodox one of eastern Europe.

The Ukrainian conflict may be classified as an infra-civilization one, in that the population is divided into a majority (75%) who speaks Ukrainian (in the western regions of the country, characterized by pro-European attitudes) and a minority (about 20%) who speaks Russian as mother language (in the pro-Russian east). There are no ethnic differences between Ukrainians and Russians, and many among the Ukrainian citizens speak both languages, similarly mixed marriages are rather spread. The reverse applies in Crimea, where nearly 80% of the population is Russians, 10% of Ukrainians and 10% Tartar.

In the past centuries, Ukraine was part of the Russian empire of the Czars and there was no Ukrainian polity until the establishment of the Cossack Hetmanate, from 1468 to 1764, during which Russia occupied the nowadays contested territories, that is eastern Novorossiia (including Donbass) and Crimea. In 1775 the whole Cossack Hetmanate was occupied by decision of the Czarina Catarina II, while the western part of that territory was conquered by the Austro-Hungarian empire. Ukraine turned to be independent in 1917 after the communist revolution in Russia. In 1922 Ukraine conquered Novorossiia, but Crimea remained under the sovereignty

of USSR. In 1954, Khrushchev (himself a Ukrainian) assigned Crimea to Ukraine, and a form of condominium (compromise) was established between Russia and Ukraine, because if Ukraine enjoyed the political sovereignty over the territory, Russia maintained its naval base and fleet in Sebastopol therefore exercising a military control over Ukraine.

Political conflict in Ukraine: from 1991 independence to 2014 military crisis

After 1989, the dissolution of the Communist regimes brought about many conflicts which turned into wars in Eastern Europe, Middle East, Africa and Asia. They were both inter and infra-civilizations wars (Huntington 1996). The Russian incapacity to exercise control over the former socialist republics of Central and Eastern Europe, and the three Baltic states (Estonia, Latvia, Lithuania) allowed the European Union (EU) to launch the enlargement process and to accept the candidacies of those countries for integration. Nonetheless, Russia retained its primacy over the other former Soviet republics, and Belarus, Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan remained under its geo-political sphere of influence. The intervention of the NATO in Bosnia and Kosovo was not opposed by Russia, which on its account could intervene in Transnistria, Georgia (Abkhazia and South Ossetia), Nagorno-Karabakh, Tajikistan, and could directly be involved in the war in Chechnya. That *de facto* pact was confirmed in 2008, when Russia attacked Georgia.

Although the 1991 Ukrainian independence did not lead to a conflict with Russia, as it has been above referred, there has been since a deep political conflict between the pro-Europe western majority and the pro-Russia eastern minority which has frustrated the ambition of western Ukrainian population to integrate into Europe (Dimitrova and Dragneva 2009). However, Ukraine has remained a highly centralized polity and an illiberal democracy as a sort of hybrid regime (Morlino 2008), because the rights of Russian citizens have never been fully respected or recognized in the Ukrainian constitution. The conflict between the Ukrainian majority and the Russian minority has never been resolved, but some political balance was reached thanks to the alternation in power of pro-Europe and pro-Russia presidents over the decades (see Table 1).

Table 1 - List of Ukrainian presidents since independence

<i>Pro-Europe West</i>	<i>Years</i>	<i>Pro-Russia East</i>
Kravchuk	8-1991/7-1994	
	7-1994/1-2005	Kuchma*
Yushchenko**	1-2005/2-2010	
	2-2010/2-2014	Yanukovych [§]
Turchynov	2-2014/6/2014	
Poroshenko	6-2014/5-2019	
Zelensky	5-2019 →	

* For Kuchma's period, see Beichelt (2004).

** For Yushchenko's phase, see: Fisher et al. (2008), Kubicek (2009).

§ For Yanukovych's period, see: Valasek (2010).

Sources: Global Security (2023) and Uppsala University (2023) databases.

When pro-Russia Yanukovych won the elections of fall 2004 with 49% of the votes, the protests of the western population led to the so-called 'Orange revolution' (Kuzio 2005; Way 2005; Aslund and McFaul 2006; McFaul 2007). On December 3 the Supreme Court annulled the electoral result because of the alleged frauds of Yanukovych, new elections were held on December 26 and this time the pro-Europe candidate Yushchenko won with 52% of the votes. The peak of the tension was reached in April 2005, when negotiations and talks started with the US president Bush about the opportunity for Ukraine to join the NATO, and subsequently in 2008 when the Ukrainian formal request to join NATO was advanced (Larrabee 2006; Kuzio 2006). According to Mearsheimer (2014), that change in the NATO's strategy increased the tension and the likelihood of conflict with Russia. After the Orange revolution, the pro-Europe presidents tried to impose a dominion against the Russian minority of the eastern regions, however this strategy did not success because eventually in 2010 pro-Russia Yanukovych was elected as president. Under the presidency of Yanukovych, the Ukrainian request to join NATO was frozen, but it was relaunched by Poroshenko in December 2014.

In November 2013, popular protests broke out in Kiev and in the western Ukraine to push Yanukovych to sign the association agreement with the EU. The pro-Russia president refused to do it, and left Kiev on February 14. Pro-Europe Turchynov was named *ad interim* president. On February 23, protests spread throughout Crimea. A warfare broke out in March 2014 in the eastern regions of Donbass (Donetsk and Luhansk) between the Russian minorities and the local government. The stalemate was broken by the direct intervention of pro-Russian military forces, allegedly supported by Putin and

by the Russian army, which overthrew the local Ukrainian authorities. A referendum was called in Crimea on March 16, the electoral turnout was 85% with 95% of votes in favor of the secession of Crimea and its integration with Russia, which subsequently annexed the region. USA and EU protested (Allen 2023), the UN did not recognize the new political status of Crimea which was eventually occupied by Russian army. 30,000 people among Ukrainians and Tartars abandoned Crimea.¹ In Donbass the pro-Russia militia waged a war against the Ukrainian army, and in April the conflict was extended to the region of Kharkiv Oblast, where the Ukrainian army manage to prevail. On May 11 a referendum proclaimed the independence of Donbass and the confederation of Novorossiia (Donetsk and Luhansk). There were also some armed clashes in Odessa, but Ukraine kept control over the town. Rebels conquered most (nearly two thirds) of the regions of Donetsk and Luhansk. Since 2016, armed clashed have decreased, but never got to an end.² The conflict got to a stalemate, the Ukrainian central government could claim control over 85% of the territory (mainly in the western regions), while the remaining 15% of eastern Donbass fell under the dominion of Russian rebels.

In September 2014 and in February 2015, respectively, the I and II protocol of Minsk were signed (with the mediation of the Organization for Security and Cooperation, OSCE). The Ukrainian government granted only some administrative autonomy to the eastern regions, but Putin and the Russian rebels rejected it. In the term of the typology above introduced, it would have been a form of 'asymmetric' integration. As a counter move, in March 2014, the Russian foreign minister Lavrov proposed federalism (symmetric integration) for Ukraine, but the Ukrainian government rejected it because a federal system would have implied the loss of political control over the eastern regions and an opportunity opened to Russia to exercise its influence in the area. Notwithstanding that federalism has revealed to be a sustainable solution for conflicts, as in the cases of Bosnia and Iraq (Fossati 1999, 2017), the EU promotion of a federal organization of the contested areas has never been consistent (Solonenko 2009; Casier 2011). Not surprisingly, in April 2014 the Ukrainian parliament declared federalism illegal, and warned the government not to accept any negotiation with Russia on the perspective of a federal solution of the conflict (Loizides and Garry 2014). The crystallization of the conflict favored the rise of radical nationalist movements both Russia and Ukraine. On their part, neither OSCE nor the Western powers and media have pressed the Ukrainian presidents to make concessions to the Russian minorities.

¹ In May 2014 pro-Europe Poroshenko was elected president with 54% of the votes; the second most voted candidate (13%) was Tymoshenko.

² All the ceasefire proposals were rejected, like that of Putin in September 2014, and that of the UN for a peace-keeping mission (International Crisis Group 2017).

Poroshenk's radical nationalism and anti-liberal attitude was never criticized.³ In April 2019 Zelensky was elected president with an overwhelming majority of 73% of the votes, defeating the outgoing President Poroshenko who received 24% of the votes (Rohozinska and Shpak 2019). In October 2019, OSCE president Steinmeier (in office since 2016) proposed again administrative autonomy, but it was rejected by the newly elected Ukrainian executive.⁴

Military conflict in Ukraine after the crisis of the Russian invasion in 2022

From 2021, Ukraine has been preparing to formally apply for EU membership in 2024, with the target to join EU in the 2030's. In February 2021, after much pressure from Zelensky, Ukraine was accepted as a candidate for admission to NATO. According to Mearsheimer (Chotiner 2022), that moved Putin to declare war on Ukraine at the end of an escalation of threats (International Crisis Group 2021). Indeed, already in 2021 spring, Russia had deployed his army at the frontier with Ukraine and reinforced it in October (Wallander 2021; Gomza 2022; Barany 2023). In December 2021, Putin asked Zelensky to renounce to the admission to NATO, receiving a refusal, and on February 14, 2022 the Russian army invaded Ukraine, *de facto* sweeping away the two Minsk protocols. The four eastern Ukrainian regions of Novorossiia (Luhansk, Donetsk, Zaporizhzhia, Kherson) were occupied, Donbass was united to Crimea, and the Russian troops were accused of abuses on the civilians. In September 2022, four referendum for the annexation were held in the occupied territories (most of Luhansk and two thirds of Donetsk). In November 2022 Ukraine reconquered Kherson in the south and Kharkiv in the north. In June 2023 there was the insurrections of the Russian para-military group Wagner, but their march towards Moscow was stopped (thanks to the mediation

³ According to a Russian political rival of Putin, Boris Nemtsov (murdered in February 2015), also in Russia federalism has never been effective (Olzansky 2014). In Ukraine, under the rightist ultra-nationalist government and because of the warfare in Donbass, the manipulation of democracy has been possible together with the reduction of Ukraine into a hybrid regime (Fossati 2017). A 'single-nation' conception of citizenship has been imposed, and the presence of the Russian minority in the east of the country and in Crimea has been negated. See: Petro (2017), Hale and Kulyk (2021), Quin-Judge (2018), Natorski (2018), Chaban et al. (2019), Carment et al. (2019). The OSCE mission lasted from September 2014 until February 2022. Before 2014, OSCE had never focused on Ukraine and underestimated that political conflict. In 2014 OSCE institutionalized the trilateral group of contact with Russia and Ukraine. After the two Minsk protocols, there was also the failure of the proposal of the German foreign minister Steinmeier in October 2019 (granting of only administrative autonomy for Donbass), as well the last attempt of mediation at Geneva negotiations in January 2022 (International Crisis Group 2019). (Schlapfer 2016; Guliyev and Gawrich 2021; Fratini 2023).

⁴ On Zelensky's presidency, see Pisano (2022) and Yanchenko and Zulianello (2023).

of the Belarus president Lukashenko). Prigozhin – leader of the Wagner group - died in a plane crash in August 2023, and suspicious was raised about some involvement of the Russian intelligence in the accident.

Western governments have applied economic sanctions to Russia and supplied Ukraine militarily. The war so far has been deadly and costly. According to some estimates, nearly 500,000 persons had died as of September 2023, and there have been 15 million of refugees. However, Russia and Ukraine have not yet started any negotiation, Zelensky declared that he would never give up either Crimea or Novorossiya to Russia, although he said that he would renounce to any military intervention in Crimea (Nepi 2023).

Conflict resolution proposals for Crimea, Novorossiya and Transnistria

Following Galtung's approach to peace research and conflict resolution (Galtung 1985; Gori 1979; Fossati 2008), in this section we will review some different proposals for conflict resolution in Ukraine.

- 1) *Federalism (symmetric integration)*. That seemed the most likely solution before 2014. The paradox is that federalism (Somin 2014) became a 'negative concept' for OSCE, NATO and Ukraine itself, since it was proposed by Russia in 2014. In the actual Ukrainian situation, there would be at least four federate states apart from the present one.⁵
- 2) *Consensus pact (symmetric integration)*. This symmetric solution could have been a feasible in the 1990's, and, similarly to the model implemented in Lebanon, it would have implied a constitution devising a rigid division of power between the Ukrainians and the eastern Russian minorities, maybe in a semi-presidential arrangement that would favor a cohabitation between a (Ukrainian) president and a (Russian) prime minister. This solution could have been proposed, for example, by OSCE when the conflict was only political. It seems now a very unlikely solution.
- 3) *Administrative autonomy (asymmetric integration) for Donbass, Novorossiya, and Crimea*. This was the proposal of the Ukrainian government according to the I and II Minsk protocols in 2014-2015. It was rejected by the eastern Russian

⁵ The proposal of division of Ukraine in four states see (Refoyo 2015). On the federal reform in Ukraine, see: Hale et al. (2015), Scialdone (2018), Keil and Alber (2020), Shelest and Rabyovich (2020), Aasland and Kropp (2021), Kropp and Holm-Hansen (2022).

minorities and by Russia.⁶ The problem with this solution is that administrative autonomy often leads to increase of conflict among the parts (as in the case of Cyprus) and sometimes encourages acts of terrorism or military interventions by the neighboring states (as in the case of the permanent middle-east crises between Israel and the Palestinian Authorities in the West-bank and the Gaza strip). However, the concession of administrative autonomy does not seem a feasible solution after the Russian invasion of 2022.

- 4) *Exchange: Crimea to Russia, Novorossiia and Donbass to Ukraine.* This solution would imply that Ukraine renounced to NATO. In 2016 and 2018 Trump proposed the restitution of Crimea (not of Donbass) to Russia (Fossati 2019). In 2022 Kissinger proposed a referendum to be held in Crimea (with the supervision of the United Nations).⁷
- 5) *Dominion or Subversion of either Ukraine or Russia.* Dominion is the declared objective of both Zelensky and Putin, but it seems unrealistic. Subversion is also difficult to be accomplished, even if the 2023 rebellion of the para-military organization Wagner could have led to Putin's defeat, but probably not to a democratic transition. At the present state, the Russian-Ukrainian conflict has reached a stalemate with no foreseeable outcomes, similarly to what happened between Iraq and Iran. The US President Biden and the governments of the Western powers may hope that the war would lead to the defeat of Putin, but even that seems an unlikely outcome.
- 6) *Compromise with a de facto territorial partition of Ukraine.* That is the current *de facto* solution of the conflict. Ukraine controls nearly 80% of its initial territory, and Russia the remaining 20% (including Crimea). This *de facto* solution is not obviously based on any peace agreement, but it would not probably prevent Ukraine from join NATO and the EU. *De facto* compromises are frequent in contemporary wars (e.g., between Greece and Turkey in Cyprus, between Armenia and Azerbaijan in Nagorno-Karabakh, between Shiites and Sunnis in Yemen)

⁶ For the proposals of decentralization of the Ukrainian state, see: Sasse (2001) and Wolczuk (2002). Ukraine has never implemented the proposals of reform of the public administration made by the European Union (Leitsch 2017). In December 2019, the Ukrainian parliament voted for a very weak reform of (administrative) *self-rule* in Donbass, that was refused by Russian minorities and has never become law (International Crisis Group 2020). On federalism and decentralization, see Marlin (2016).

⁷ On Trump's proposals, see: Deutsche Welle (2016) and Vita (2018). On those of Kissinger, see *La Stampa* (2022), *Il Tempo* (2022), and Franceschini (2022). Kissinger considered the admission of Ukraine into NATO a mistake (Perucchiotti 2023). On the Russian foreign policy under Putin's leadership, see: McFaul (2020), Ferrari and Ambrosetti (2021), Gotz and McFaul (2021), Person and McFaul (2022), Pisciotta (2019, 2023), Roren (2023), Stoner (2023).

when other solutions such as a confederative arrangement (with the ‘opting out’ formula) or a condominium are not sustainable.

- 7) *Single-nation separation through a referendum in the disputed regions.* An alternative proposal could be a referendum (guaranteed by the UN) in the disputed regions. This outcome should lead to a separation of Ukraine into two single-nation states: Ukraine in the west of the country, and the secession of the eastern regions that could choose to integrate with Russia. Ukraine could receive a territory compensation in Transnistria as a second exchange, although even in this case a referendum should be held to settle it. Any solution devising a single-nation separation would rest on the condition of a ceasefire signed by Zelensky and Putin, and of an internal migration towards west of the Ukrainian citizens that live in the eastern and contested regions, as in the case of the symmetrically exchange of minority populations between Greece and Turkey in Cyprus or India and Pakistan after 1945. Assuming that the population of Crimea would choose to unify with Russia, Donbass and Novorossiia should be divided into two: the western and border territories would go to Ukraine, and eastern territories to Russia. However, this single-nation separation is probably the most complicated solution to be implemented. Zelensky would surely refuse it, as he refuses any cession of territory to Russia, but Putin could probably accept it. Moreover, neither NATO nor the UN support such a solution. Referenda to fix the separation of disputed regions or intra-state secession have rarely been held (since 1989 we can count only four cases: Slovenia, Eritrea, East Timor, South Sudan) (Fossati 1999, 2017).
- 8) *Multilateralization with a new OSCE conference (Helsinki II) for all post-soviet East.* A multilateral solution could be fostered by OSCE through a “conference” aiming at finding a solution to all the conflicts of the post-soviet eastern regions, therefore not only the ones in Donbass, Novorossiia, Crimea, and Transnistria, but also those of Nagorno-Karabakh, Abkhazia, South Ossetia, and Chechnya. This conference – if held – would be like a sort of ‘Helsinki II’. OSCE could act in the process as an institutional guarantee to which the analysis and the proposals for solution of each conflict should be delegated. OSCE could also guarantee referenda in any case where the conflict is almost impossible to solve. The management of the post-soviet eastern conflicts through a multilateral conference is probably very unrealistic, unless all the governments of this vast region would accept it. Surely, Zelensky would reject it, although it could be supported by the governments of eastern Europe, and by western pacifist movements.

How can we explain the evolution of the Ukrainian conflict?

Foreign policy decisions may follow two paths, they are either aiming at satisfying diplomatic interests (conservative diplomacy, see Allison 1971 and Fossati 2006), or trying to fulfill some values. For instance, western diplomacies have tried to promote a liberal world order, anchored to the values of peace, democracy and the market since the 1990's and until the early 2000's (Fossati 1999, 2017). Similarly, Ukraine and Russia seem to promote values, within a clash of nations (of the same civilization), and forgetting their economic interests deeply jeopardized by the war. However, what is the balance between values and interests searched by each part in the conflict? The following analysis will show as Ukraine moved originally from values and then promoted interests, while Russia on the opposite moved from interests and then promoted primarily values (the invasion of Ukraine).

Ukraine. As it has been stated above, Ukraine had originally no possibility to join either NATO or the EU (Tocci 2007, 2008).⁸ How could that situation be changed? Paradoxically, a point of 'no return' would have been a war against Russia, better if following a Russian attack on Ukraine. That could explain why any solution (federalism, consensus pact, exchange) of the domestic conflict with the Russian minorities of the east was denied. The *casus belli* of the repression of the Russian minorities was therefore purposefully offered to Putin, and Ukraine would have appeared as a victim of Putin, the 'neo-imperial' autocrat. The Ukrainians were aware that the cost of this strategy would have probably been the loss of Crimea and of part of Novorossiia. However, Zelensky also decided to launch a total war against Russia, in a 'zero sum' game. While provoking Russia to attack Ukraine was a 'rational' strategy provided that the goal was the Ukrainian 'interest' in joining NATO and UE, waging a 'zero sun war-game' against Russia to eliminate forever its threat was instead a strategy more clearly dictated by values. In sum, interests and values both permeate Ukrainian foreign policy. If interests prevail, war will soon end and Zelensky will accept some losses and negotiate a ceasefire or also a peace agreement. If values prevail, war will continue with huge losses in human lives, and a deep and irreparable economic crisis.

Russia. From 1990 to 2014, Russia applied a rational foreign policy. Many attempts were made to solve conflict between the Ukrainian government and the Russian minorities of the east. Initially, the alternating pro-Europe and pro-Russia presidents

⁸ On these aspects, see also: Hansen (2006), Wolczuk (2006, 2009), Hillion (2007), Burger (2008), Gawrich et al. (2010).

guaranteed some form of balance of power between west and east of Ukraine. But after the Orange revolution, the west started to prevail. In 2014 Lavrov promoted federalism, but Ukraine refused. This led to the secession of Crimea and to the war in Donbass. Pro-Russians did not prevail in Donbass and there were negotiations with the mediation of OSCE, but the Ukrainian government was only prepared to offer administrative autonomy to the Russian minorities. That critical juncture led to a 'point of no return' and Putin decided to invade Ukraine. At this point, Russia abandoned the strategy based on search for interests and was primarily moved by values, as proved by the rusefication policies forced in the occupied territories. Interest could be again the focus of a new strategy if Putin obtained Crimea and renounced to any federal arrangement in Novorossiia in exchange of the renunciation of Ukraine to join NATO.

The western countries. During the cold war, USA promoted authoritarian regimes in the third world, values had a little influence during this historical phase, as proved by the non-interference of the Western powers in the Communist sphere of influence. *Realpolitik*, linked to the defense of interests of conservative diplomacies, prevailed (Fossati 2017). Some legacy of this 'cold war strategy' survived in the aftermath of the collapse of the 'Communist world' in 1989. EU and NATO were allowed to integrate the Central and Eastern European countries, then those born from the dissolution of Yugoslavia and the three Baltic states (Estonia, Latvia, Lithuania). Russia kept its control on the rest of former Soviet Union: Belarus, Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaijan. NATO intervened in Bosnia and Kosovo, but Russia did not object. The same happened when Russia sent its troops in Nagorno-Karabakh, Transnistria, Abkhazia, South Ossetia, Crimea, Donbass. But after the Orange revolution in Ukraine, the conservative diplomacy has been abandoned. Bush jr, Obama and Biden (not Trump)⁹ supported the Ukrainian request to join NATO and EU (Pifer 2021) and the XX Century project of a liberal world bases on values like peace, democracy and the market was restored to meet the Ukrainian requests. However, that did not last long and soon the liberal diplomacy was abandoned too, otherwise western powers would have pushed Ukraine to apply federalism in accordance with the liberal-democratic principle of self-determination of the nations.

Why have interests-intensive conservative diplomacy and value-oriented liberal foreign policy been both abandoned in dealing with the Russian-Ukrainian conflict? One possible answer is the recent prevailing of a 'politically correct' diplomacy and foreign policy (Fossati 2006), that have been especially promoted by Obama and Biden, and then by many leftist European leaders. Politically correctness aims at promoting

⁹ On the relations between Ukraine and the USA, see: Rodriguez et al. (2016) and Chetverick (2019).

free immigration flows, supporting multi-cultural conflict resolution processes linked to pluri-national states, launching ‘humanitarian wars’, applying positive rewards to democratizing developing countries and refusing negative sanctions to autocracies. The inspiring principle of a politically correct diplomacy is the standardization of what is different.

The politically correct diplomacy has been applied to the Ukrainian case. The Ukrainian government has standardized what is different, the state has remained united in the name of multi-culturalism, without any political (and symmetric) power ceded to the Russian minorities of the east. Zelensky appears as the weak and under-privileged actor, who can never be criticized and has become like a sort of ‘secular pope’ capable of inflicting ex-communication to anyone who opposes his radical nationalist positions. In this representation, Putin has become the absolute evil. Biden has applied a politically correct diplomacy in Ukraine, and Zelensky has enjoyed the role of ‘victim’. Zelensky is a rightist nationalist, but has instrumentally used this ‘leftist political correctness’ in order to appeal to the western leaders and to impair American foreign policy.

How can we explain crisis management?

Way (2015) used the concept of ‘pluralism by default’, to label the electoral authoritarianisms of Russia, Belarus, Ukraine, Georgia and Moldova (see also Fossati 2018). According to Way, democracy in those countries suffered for institutional weaknesses and were afflicted by three main problems: a. conflicts among different (and often incompatible) national identities, that led to secessionist ambitions of various sub-national groups; b. organizational problems in dealing with the privatization of the market and controlling the economic resources; c. difficulties in monopolizing the use of force, which reflected in a very weak capacity of the State to guarantee the rule of law (e.g., limited guarantee of the freedom of association, although party competition and press pluralism were formally guaranteed). The executives had a very low governance capability and were facing highly fragmented and conflictual legislatures. In Ukraine, this model of electoral or competitive authoritarianism was characterized by a sort of ‘authoritarian diaspora’, that is the old authoritarian elites ‘recycled’ themselves in the newly founded democratic institutions in a hybrid combination between authoritarianism and illiberal democracy (Way 2003, 2015, 2021, 2022; Levitsky and Way 2020; Power and Loxton 2021).

As we have seen, there were two crises in the Russia-Ukrainian conflict, in 2014 with the Donbass war and the *de facto* secession of Crimea, and in 2022 with the Russian invasion. How can we explain them? Elaborating on March’s organizational dilemma be-

tween exploration and exploitation in decision-making (March 1991), we could argue with regard to the alternatives posed by the Ukrainian crisis that exploration might have led to a consensus pact, to federalism, or even to the territorial exchange above outlined (e.g., Crimea for Novorossiya). Exploitation, on the opposite, would have been conducive to the dominion of western Ukrainians, that are the majority, against the Russian minorities of the east. After the 2014 crisis, the Ukrainian presidents had a new opportunity to choose between exploration and exploitation, and opted again for the latter offering to the Russian minorities of the east an asymmetric integration through the concession of administrative autonomy for Donbass and Crimea. With the second crisis in 2022, Zelensky had (again) the possibility of choosing between exploitation (continuing the war) or exploration (negotiating with Russia and accepting some losses), but as we know he opted for exploitation and continuing the war. As it was argued in the previous section, it could be that the pro-Europe Ukrainian presidents (like Zelensky) had waged those two crises on purpose to trigger the Russian reaction and force the western powers to rescue Ukraine and speed up its integration in the NATO system and EU.

Conclusions: diagnosis, prognosis, and therapy of the Ukrainian conflict

Diagnosis. ‘Politically correct’ diplomacy is a hurdle towards conflict resolution. Zelensky has standardized what is different and Ukraine remains a centralized state that does not guarantee the rights of the Russian minorities of the east. This situation has led to conflicts of higher intensity and eventually to the war. Any proposals of conflict resolution different from Zelensky’s (the ‘secular pope’) has been rejected and the politically correct left oriented public opinion has inclined to the defence of the weak actor (Ukraine) against the strong one (Russia). Under the conditioning of ‘politically correct’ diplomacy, foreign policy does not follow rational principles (either the ‘reason of State’ established after the peace of Westphalia, or that of national self-determination), but only ideology (such as, “let’s defend the attacked weak against the aggressive strong”, whatever the case is). The western powers have abandoned both the *real-politik* paradigm of the cold war and the project of establishing a liberal world order of the 1990’s. Ukraine asked to enter NATO and the EU, Zelensky was pushed to apply federalism, that had proved to be successful in Bosnia and Iraq in the 1990’s.

Prognosis. War will continue and conflict will not be resolved. Ukraine will enter NATO in the near future, while the negotiation process with the EU will be longer. The economic situation in Ukraine will get worse than before 2014. Russia will maintain con-

trol over Crimea and a majoritarian part of Novorossiia. There will be no peace agreement and a *de facto* partition of Ukraine with a territorial compromise will settle the case after a bloody war. Russia will suffer a huge economic crisis because of sanctions of NATO countries. USA and European governments will remain highly frustrated because of not have being able to solve the conflict and have been maneuvering by Zelensky.

Therapy. The Ukrainian conflict would not be so difficult to solve, but the western powers and NATO should combine a *real politik* strategy with the project of a liberal world order advanced in the 1990's. The first reform to be implemented in Ukraine would be federalism. The eastern Ukrainian regions with a majority of Russians should be entitled of forming new states in a federal Ukraine (as it was the case with the Serbian areas in Bosnia). That is, the Russian minority should enjoy political power and autonomy (and not only an administrative one). NATO should condition its supply of weapons to Ukraine to the approval of a coherent federal constitution in the country. The second step would be the renounce of Ukraine to join NATO, while the integration in the EU could be feasible. Thirdly, an exchange of territories should be enforced, Crimea becoming part of Russia and Novorossiia remaining under the Ukrainian sovereignty. Fourthly, a peace agreement should be signed between Ukraine and Russia, that would reciprocally recognize the present borders. Fifthly, in Transnistria a referendum should be held to let the population choose either to remain with Moldova or to be integrated with Ukraine.

[Submitted 17 February 2023 – accepted 15 December 2023]

Bibliography

Aasland, A. and S. Kropp (eds.)

2021 *The accommodation of regional and ethno-cultural diversity in Ukraine*, London, Palgrave McMillan.

Allen, N.

2023 'Obama rebuked by Ukraine for suggesting Crimeans had 'some sympathy' for Russian invasion', *Telegraph* (23rd June), <https://www.telegraph.co.uk/news/2023/06/23/obama-ukraine-russia-putin-crimea-kyiv-2014-moscow-us-presi/>

Allison, G.

1971 *Essence of decisions. Explaining the Cuba missile crisis*, Boston, Little Brown.

Aslund, A. and McFaul M.A. (eds.)

2006 *Revolution in Orange. The origins of Ukraine's democratic breakthrough*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

Barany, Z.

2023 'Armies and autocracies: why Putin's military failed', *Journal of Democracy*, 34 (1), pp. 80-94.

Beichelt, T.

2004 'Autocracy and democracy in Belarus, Russia and Ukraine', *Democratization*, 11 (5), pp. 113-132.

Burger, J.

2008 'The implementation of the neighbourhood policy in the East: the case of Ukraine', in D. Mahncke and S. Gstohl (eds.), *Europe's near abroad. Promises and prospects of the EU's neighbourhood policy*, Brussels, PIE Peter Lang, pp. 165-184.

Carment, D., N. Nikolko and D. Belo

2019 'Gray zone mediation in the Ukraine crisis: comparing Crimea & Donbass', in J. Wilkenfeld, K. Beardsley and D. Quinn (eds.), *Research handbook on mediating international crises*, Cheltenham, Elgar, pp. 124-140.

Casier, T.

2011 'The EU's two-tracks approach to democracy promotion: the case of Ukraine', *Democratization*, 18 (4), pp. 956-977.

Chaban, N., O. Elgstrom and M. Knodt

2019 'Perceptions of EU mediation and mediation effectiveness. Comparing perspectives from Ukraine and the EU', *Cooperation and Conflict*, 54 (4), pp. 506-523.

Chetverick, A.A.

2019 'Analysis of relations between USA and Ukraine: what are the US strategic goals in the Ukrainian crisis?', *Social Science Open Access Repository*, pp. 1-13, <https://core.ac.uk/reader/286236540>

Chotiner, I.

2022 'Why John Mearsheimer blames the U.S. for the crisis in Ukraine?', *The New Yorker* (1st March), <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/why-john-mearsheimer-blames-the-us-for-the-crisis-in-ukraine>.

Coakley, J.

1992 'The resolution of ethnic conflict: towards a typology', *International Political Science Review*, 13 (4), pp. 343-58.

Deutsche Welle

2016 'Trump: Crimea would rather be with Russia' (8th January), <https://www.dw.com/en/crimea-would-rather-be-with-russia-says-trump/a-19442191>.

Diamond, L. and M.F. Plattner

1994 *Nationalism, ethnic conflict and democracy*, Baltimore, JHU Press.

Dimitrova, A. and R. Dragneva

2009 'Constraining external governance: interdependence with Russia and the CIS as limits to the EU's rule transfer in the EU', *Journal of European Public Policy*, 16 (6), pp. 853-862.

Ferrari, A. and E.T. Ambrosetti

2021 *Russian foreign policy. The internal-international link*, Milano, Ledizioni.

Fischer, S., R. Puglisi, K. Wolczuk and P. Wolowski

2008 'Ukraine: quo vadis?', *Chaillot Paper*, 108 (February), Paris, Institute for Security Studies.

Fossati F.

1998 'Uno schema analitico per lo studio empirico dei conflitti', *Sociologia e Ricerca Sociale*, 57, pp. 133-157.

1999 'L'ordine mondiale dopo la guerra fredda', *Il Mulino*, 384, pp. 612-625.

2006 'Il crescente ruolo delle ideologie nella politica mondiale dopo la guerra fredda', *Quaderni di Scienza Politica*, 13 (2-3), pp. 365-395.

2008 'I conflitti armati contemporanei. Quali soluzioni', Gorizia, Isig, On line updated to 31-12-2022, <http://isig.it/ricerche/dbase-conflitti-armati/>

2010 'I processi di risoluzione dei conflitti armati nella politica mondiale contemporanea', *Quaderni di Scienza Politica*, 17 (2), pp. 357-388.

2017 *Interests and stability or ideologies and order in contemporary world politics*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing.

2018 'Modelli di regimi non democratici', *Quaderni di Scienza politica*, 25 (1), pp. 7-31.

2019 'Obama's and Trump's foreign policies towards difficult democracies', in D. Abenante (ed.), *Democrazie difficili in Europa, Asia, nord Africa e Medio oriente: competizione partitica, conflitti e democratizzazione*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, pp. 39-64.

2022 'Contemporary conflict resolution processes: diagnoses and therapies', updated version: 31st December, <https://www.transcend.org/tri/downloads/FabioFossati2022ContemporaryConflictResolutionProcesses-DiagnosesAndTherapies.pdf>

- 2023 *Introduzione alla politica mondiale*, Milano, Franco Angeli.
- Franceschini, E.
2022 'Da Boris Johnson a Kissinger. Ecco perché la cessione della Crimea non è più un tabù', *La Repubblica* (15 dicembre), https://www.repubblica.it/esteri/2022/12/15/news/ucraina_crimea_pedina_di_scambio_boris_johnson_kissinger-379223642/.
- Fratini L.
2023 'Interview to OSCE ambassador', via skype, 15th September 2023.
- Galtung, J.
1969 'Violence, peace and peace research', *Journal of Peace Research*, 6 (3), pp. 167-191.
1981 'Western civilization: a NATOMY and pathology', *Alternatives*, 7 (1), pp. 145-169.
1985 'Twenty-five years of peace research: ten challenges and some responses', *Journal of Peace Research*, 22 (2), pp. 141-158.
1987 *Gandhi oggi*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
2000 *Pace con mezzi pacifici*, Milano, Casa Editrice Esperia.
- Galtung, J. and C. Jacobsen
2000 *Searching for peace. The road to transcend*, London, Pluto Press.
- Gawrich A., I. Melnikovska and R. Schweickert
2010 'Neighbourhood Europeanization through ENP: the case of Ukraine', *Journal of Common Market Studies*, 48 (5), pp. 1209-1235.
- Gilady, L. and B. Russett
2002 'Peace-making and conflict resolution', in W. Carlsnaes, T. Risse and B.A. Simmons (eds.), *Handbook of international relations*, London, Sage, pp.392-408.
- Global Security
2023 'The world at war', <https://www.globalsecurity.org/military/world/war/index.html>, Washington.
- Gomza I.
2022 'Putin's inevitable invasion', *Journal of Democracy*, 33 (3), pp. 23-30.
- Gori U.
1979 *Natura e orientamenti delle ricerche sulla pace*, Milano, Franco Angeli.
- Gotz, E. and M.A. McFaul
2021 'The power of Putin in Russian foreign policy', *International Security*, 46 (1), pp. 196-200.
- Guliyev F. and Gawrich A.
2021 'OSCE mediation strategies in eastern Ukraine and Nagorno-Karabakh: a comparative analysis', *European Security*, 30(4), pp. 569-588.
- Hale H.E., Kravets N. and Onuch O.
2015 'Can federalism unite Ukraine in a peace deal?', *Ponars Eurasia Policy Deal*, 379 (August).

Hale, H.E. and V. Kulyk

2021 'Aspirational identity politics and support for radical reform: the case of post-Maidan Ukraine', *Comparative Politics*, 53 (4), pp. 713-751.

Hansen, F.S.

2006 'The EU and Ukraine: rhetorical entrapment?', *European Security*, 15 (2), pp. 115-132.

Hillion, C.

2007 'Mapping out the new contractual relations between the EU and its neighbours. Learning from the EU-Ukraine enhanced agreement', *European Foreign Affairs Review*, 12 (2), pp. 169-182.

Horowitz D.L.

1985 *Ethnic groups in conflict*, Berkeley, University of California Press.

Huntington S.

1996 *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, Simon and Schuster.

Il Tempo

2022 'L'Ucraina sbotta con Kissinger: Non ha capito niente. La proposta sui negoziati respinta al mittente' (19th December), <https://www.ilterno.it/esteri/2022/12/19/news/guerra-russia-ucraina-sbotta-kissinger-non-ha-capito-niente-negoziati-crimea-donbass-34264828/>.

International Crisis Group

2017 'Can peace-keepers break the deadlock in Ukraine?' (15th December), <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/246-can-peacekeepers-break-deadlock-ukraine>.

2019 'A possible step towards peace in eastern Ukraine' (9th October), <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/possible-step-toward-peace-eastern-ukraine>.

2020 'Ukraine walks a tightrope for peace in east Ukraine' (29th January), <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/ukraine-walks-tightrope-peace-east>.

2021 'Responding to the new crisis on Ukraine's borders' (20th April), <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/responding-new-crisis-ukraines-borders>.

Keating, M.

2001 *Plurinational democracy. Stateless nations in a post-sovereignty era*, Oxford, Oxford University Press.

Keil, S. and E. Alber

2020 'Introduction: federalism as a tool of conflict resolution', *Ethnopolitics*, 19 (4) pp. 329-341.

Kropp S. and J. Holm-Hansen

2022 'Why no federalism? The challenges of institutionalizing a multi-level order in Ukraine', in S. Keil and S. Kropp (eds.), *Emerging federal structures in the post-cold war era*, London, Palgrave-MacMillan, pp. 95-114.

Kubicek, P.

2009 'Problems of post-post communism: Ukraine after the Orange revolution', *Democratization*, 16 (2), pp. 323-343.

Kuzio, T.

2005 'The opposition's road to success', *Journal of Democracy*, 16 (2), pp. 117-130.

2006 'Conflict and reform in eastern Europe. Ukrainian foreign and security policy after the Orange revolution', *International Spectator*, 41 (4), pp. 25-42.

Larrabee, F.S.

2006 'Ukraine and the West', *Survival*, 48 (1), pp. 93-110.

La Stampa

2022 'Henry Kissinger: tregua e referendum in Crimea per evitare un conflitto mondiale' (17th December), https://www.lastampa.it/esteri/2022/12/17/news/kissinger_tregua_e_un_referendum_in_crimea_la_via_per_evitare_un_conflitto_mondiale-12417925/.

Leatherman, J. and R. Väyrynen

1995 'Conflict theory and conflict resolution. Directions for collaborative research policy', *Cooperation and Conflict*, 30 (1), pp. 53-82.

Leitch, D.

2017 'International assistance to democratic reform in Ukraine: an opportunity missed or an opportunity squandered?', *Democratization*, 24 (6), pp. 1142-1158.

Levitsky, S. and L. Way

2020 'The new competitive authoritarianism', *Journal of Democracy*, 31 (1), pp. 51-65.

Loizides, N. and J. McGarry

2014 'Ukraine needs federalism and power sharing', *Open Democracy* (22nd May), <https://www.opendemocracy.net/en/odr/ukraine-needs-federalism-and-powersharing/>.

March, J.G.

1991 'Exploration and exploitation in organizational learning', *Organization Science*, 2 (1), pp. 71-87.

Marlin, M.

2016 'Concepts of decentralization and federalization in Ukraine: political signifiers or distinct constitutionalist approaches for devolutionary federalism?', *Nationalism and Ethnic Politics*, 22 (3), pp. 278-299.

McFaul, M.A.

2007 'Ukraine imports democracy. External influences of the Orange revolution', *International Security*, 32 (2), pp. 45-85.

Mearsheimer, J.J.

2014 'Why the Ukrainian crisis is the West's fault. The liberal delusions that provoked Putin', *Foreign Affairs*, 93 (5), pp. 77-89.

McFaul, M.A.

2020 'Russia's road to autocracy', *Journal of Democracy*, 32 (4), pp. 11-26.

Mitchell C. and Banks M.

1996 *Handbook of conflict resolution: The analytical problem-solving approach*, London and New York, Pinter.

Morlino L.

2008 'Regimi ibridi o regimi in transizione', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 38 (2), pp. 169-190.

Natorski, M.

2018 'EU mediation practices in Ukraine during revolutions: what authority as a peacemaker?', *International Negotiation*, 23 (2), pp. 278-298.

Nepi, M.

2023 'Ucraina. L'apertura di Zelensky: meglio una soluzione politica che militare', *The post internazionale* (29th August), <https://www.tpi.it/esteri/ucraina-apertura-zelensky-crimea-meglio-soluzione-politica-militare-202308281036800/>.

Olzansky, T.A.

2014 'Ukraine: sovereign decentralization or federalism without sovereignty?', *OSW Commentary*, 134 (18th April), Warsaw, Center for European Studies.

Person, R. and M.A. McFaul

2022 'What Putin fears most', *Journal of Democracy*, 33 (2), pp. 18-27.

Perucchiotti, E.

2023 'Kissinger: è stato un errore offrire all'Ucraina l'adesione alla NATO', *Money.it* (31st May), <https://www.money.it/kissinger-e-stato-un-errore-offrire-all-ucraina-l-adesione-alla-NATO>.

Petro, N.N.

2017 'The real Ukrainian solution is federalism', *The Nation* (30th June), <https://www.thenation.com/article/archive/the-real-ukrainian-solution-is-federalism/>.

Pifer, S.

2021 'The Biden presidency and Ukraine', *Brookings* (28th January), <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/01/28/the-biden-presidency-and-ukraine/>.

Pisano, J.

2022 'How Zelensky changed Ukraine', *Journal of Democracy*, 33 (3), pp. 5-13.

Pisciotta, B.

2019 'Russian military interventions in Georgia and Ukraine: responsibility to protect or territorial expansionism?', *Geopolitica*, 8 (1), pp.21-39.

2023 'The Russia-Ukraine war beyond the West. Regional and global revisionism. Russia and China in comparative perspective', *The International Spectator*, 58 (3), pp. 96-112.

Power, T. and J. Loxton

2021 'Introducing authoritarian diasporas: causes and consequences of authoritarian elite dispersion', *Democratization*, 21 (3), pp. 465-483.

Quin-Judge, K.

2018 'To reunite Ukraine, Kiev must overcome its prejudices', *International Crisis Group* (20th March), <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/reunite-ukraine-kyiv-must-overcome-its-own-prejudices>.

Refoyo, E.J.

2015 'Federalism in Ukraine and way toward peace', Kateon (10th December), <https://kateon.com/en/article/federalism-ukraine-and-way-toward-peace>.

Richmond, O.P. and G. Visoka (eds)

2020 The Palgrave encyclopedia of peace and conflict studies, London, Springer Nature.

Rodriguez, R.G., S. Hayes, T. Henderson, R. Garcia and A. Cotton

2016 'US-Ukraine relations in the post-Soviet era', *European Scientific Journal* (May), pp. 383-426, <https://core.ac.uk/reader/492999009>.

Rohozinska, J. and V. Shpak 2019 'Ukraine's post-Maidan struggles. The rise of an outsider president', *Journal of Democracy*, 30 (3), pp. 33-47.

Roren, P.

2023 'The belligerent bear. Russia, status orders and war', *International Security*, 47 (4), pp. 7-49.

Sasse, G.

2001 'The 'new' Ukraine: a state of regions', *Regional & Federal Studies*, 2001, 11 (3), pp., 69-100.

Schlapfer, C.

2016 'Ukraine crisis and mediation. Not business as usual', *Security and Human Rights*, 27 (3-4), pp. 327-341.

Scialdone, A.

2018 'Territori contesi e soggetti identitari nella crisi ucraina', in M. Fuschi (ed.), *Barriere*, Firenze, Società di Studi Geografici, pp. 727-734.

Shelest, H. and M. Rabynovich (eds.)

2020 *Decentralization, regional diversity and conflict. The case of Ukraine*, Cham, Palgrave-MacMillian.

Solonenko, I.

2009 'External democracy promotion in Ukraine: the role of the European Union', *Democratization*, 16 (4), pp. 709-731.

Somin, I.

2014 'The Volokh conspiracy. Russian government advocates federal system for Ukraine', *The Washington Post* (31st March), <https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2014/03/31/russian-government-advocates-federal-system-for-ukraine/>.

Stefanova, R. and Greco E.

1997 'Typology of conflict resolution', *Documenti IAI*, Roma, istituto Affari Internazionali, July, <https://www.iai.it/sites/default/files/iai9707.pdf>.

Stoner, K.

2023 'The Putin myth', *Journal of Democracy*, 34 (2), pp. 5-18.

Tocci, N.

2007 *The EU and conflict resolution. Promoting peace in the backyard*, London, Routledge.

2008 'The European Union as a normative foreign policy actor', *CEPS Working Document*, 281 (January), Brussels, Center for European Policy Studies.

Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research

2023 'Uppsala Conflict Data Program', <https://ucdp.uu.se/>, Uppsala.

Valasek, T.

2010 'Ukraine turns away from democracy and the EU', CER Policy Brief, 193 (October), London, Centre for European Reform.

Vita, L.

2018 'Trump pronto a riconOSCere la Crimea come parte della Russia', *Il Giornale* (30th June), <https://www.ilgiornale.it/news/mondo/trump-pronto-riconOSCere-crimea-parte-russia-547068.html>.

Wallander, C.A.

2021 'How the Putin regime really works', *Journal of Democracy*, 32 (3), 178-183.

Walker, P.O.

2022 'Restoring balance and harmony to peace and conflict studies. Engaging indigenous paradigm research in collaborations of integrity', in K.T. Maihāroa, M. Ligaliga and H. Devere (eds.), *Decolonising peace and conflict studies through indigenous research*, Singapore, Springer, pp. 41-56.

Way, L.

2003 'Pluralism by default and the sources of political liberalization in weak states', *Research Gate* (April), <https://www.researchgate.net/publication/2601263>.

2005 'Ukraine's Orange revolution. Kuchma's failed authoritarianism', *Journal of Democracy*, 16 (2), pp. 131-145.

2015 *Pluralism by default. Weak autocrats and the rise of competitive politics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

2021 'The party in power: authoritarian diaspora and pluralism by default in Ukraine', *Democratization*, 28 (3), pp. 484-501.

2022 'Georgia, Moldova and Ukraine. Democratic moments in the former Soviet Union', in S. Mainwaring and T. Masoud (eds.), *Democracy in hard places*, Oxford, Oxford University Press, pp. 128-C5.N81.

Webel, C. and J. Galtung (eds.)

2007 *Handbook of peace and conflict studies*, London, Routledge.

Wolczuk, K.

2002 'Catching up with Europe? Constitutional debates on the territorial-administrative model in independent Ukraine', *Regional & Federal Studies*, 12 (2), pp. 65-88.

2006 'Domestic politics and European integration in Ukraine', *International Spectator*, 41 (4), pp. 7-24.

2009 'Implementation without coordination: the impact of EU conditionality on Ukraine under the European neighbourhood policy', *Europa-Asia Studies*, 61 (2), pp. 187-211.

Yanchenko, K. and M. Zulianello

2023 'Not fighting corruption, but defeating it: the populism of Zelensky's 'servant of the people' in comparative perspective', *European Societies*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616696.2023.2203214>.

About the Author

Fabio Fossati is Associate professor in Political Science at the University of Trieste, where he teaches International Relations and Conflict Resolution. He is the author of five books: *Mercato e democrazia in America Latina*; *Economia e politica estera in Italia*; *I conflitti armati contemporanei: quali soluzioni*; *Introduzione alla politica mondiale*, *Interests and stability or ideologies and order in contemporary world politics* (Cambridge Scholars Publishing).

FABIO FOSSATI

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa 1, Trieste, 34127, Italy.

e-mail: fabio.fossati@dispes.units.it

POLIARCHIE / POLYARCHIES

NOTA PER GLI AUTORI

Gli elaborati eleggibili per pubblicazione dovranno rispettare i seguenti requisiti:

Estensione massima di 70000 caratteri spazi, note, figure, tabelle e bibliografia incluse (corrispondenti a 9000 parole circa).

Presentare tabelle e figure nella forma grafica più semplice (solo griglia, monocromatiche, no grassetto o corsivo).

Presentare rinvii bibliografici e note nel testo in stile «Harvard», con una bibliografia finale, es.:

- nel testo: (Duverger 1951; Downs 1957);
- in bibliografia:
 - Downs, A.
1957 *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.
 - Duverger, M.
1951 *Les partis politiques*, Parigi, A. Colin.

I riferimenti ad articoli in rivista o capitoli in libro nella forma:

Sani, G. and G. Sartori

1978 'Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e difficili', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 8, pp. 339-361.

1982 'Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies', in H. Daalder and P. Mair (eds.), *Western European Party Systems*, Beverly Hills, Sage.

I rinvii ad autori multipli nella forma: (Rokkan e Lipset 1967).

I rinvii a pagine nella forma: (Downs 1957: 135).

Presentare un titolo e un abstract in lingua inglese, e una sintesi in lingua italiana.

Presentare parole chiave in lingua inglese (Key Words) e in lingua italiana.

Presentare una Nota bio-bibliografica dell'Autore in lingua inglese.

Gli elaborati vanno indirizzati in forma elettronica alla Direzione:

Prof. Giuseppe Ieraci

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Università degli Studi di Trieste Piazzale Europa 1

34127, Trieste

tel.: 040 558 3516

e-mail: poliarchie@dispes.units.it

Indice dell'annata 2023

ARTICOLI

- 4 From humanitarianism to drones: the pragmatic flexibility of Turkey's policy toward Sub-Saharan Africa
Federico Donelli
- 22 Il "ritorno" in Europa e l'allontanamento da essa: le origini del sovranismo nel Gruppo di Visegrád
Cesare La Mantia
- 44 Campi di concentramento e industrializzazione. Il gulag siberiano di Magadan e la repressione del dissenso nella Russia staliniana
Pietro Neglie
- 67 Regional political systems in Italy: A story of increasing instability
Gaia Matilde Ripamonti
- 182 Ridefinizione del rapporto civili-militari in Pakistan nell'epoca del COVID. La caduta di Imran Khan e l'ascesa dell'esercito
Diego Abenante
- 194 Il welfare aziendale e *multi-employer* come politica pubblica. Alcune evidenze ai fini di una valutazione di impatto
Manuela De Colle e Paolo Feltrin
- 229 L'Unione Europea e il vicinato meridionale tra vecchie e nuove sfide alla sicurezza comune: come cambiano gli scenari della cooperazione
Stefania Panebianco

FORUM

La maternità nelle società complesse. Spunti di riflessione sul caso italiano

- 98 Freelance midwives and parents choosing home birth in Italy: questioning their participation in collective action and social change
Daniela Bandelli
- 129 Maternità reclusa. L'esternalizzazione della detenzione delle madri volta a ridurre l'impatto della carcerazione sulle madri e sui figli
Franca Garreffa
- 155 La casa maternità in Italia: un modello integrale di accompagnamento alla nascita e supporto alla genitorialità
Patrizia Quattrocchi

182 Ridefinizione del rapporto civili-militari in Pakistan nell'epoca del COVID.
La caduta di Imran Khan e l'ascesa dell'esercito
Diego Abenante

194 Il welfare aziendale e multi-employer come politica pubblica.
Alcune evidenze ai fini di una valutazione di impatto
Manuela De Colle e Paolo Feltrin

230 L'Unione Europea e il vicinato meridionale tra vecchie e nuove sfide
alla sicurezza comune: come cambiano gli scenari della cooperazione
Stefania Panebianco

FORUM

La guerra russo-ucraina: retorica politica, crisi umanitaria e possibili soluzioni

254 Guerra e comunicazione politica: un'analisi lasswelliana della retorica
di Volodymyr Zelensky
Flavio Chiapponi

282 Humanitarian Corridors. A comparative analysis of their use and misuse
in Syria and Ukraine
Giacomo Cuscunà

316 Before and after crises in Ukraine. The conflict and some proposals
for resolution
Fabio Fossati

253 Guerra e comunicazione politica: un'analisi lasswelliana della retorica di Volodymyr Zelensky
Flavio Chiapponi

281 Humanitarian Corridors. A comparative analysis of their use and misuse in Syria and Ukraine
Giacomo Cuscunà

315 Before and after crises in Ukraine. The conflict and some proposals for resolution
Fabio Fossati

Special Issue 2023

The Rule of Law in the New EU member States

6 Introduction
Serena Baldin and Giuseppe Ieraci

9 Acceptance and imposition of the EU values to reinforce democracy and rule of law in the Member
States
Serena Baldin

23 Rule of Law, mutual recognition and mutual trust: comparing the EU and the US experience
Davide Strazzari

- 42 Europeanism within the “bounds of reason”. Reflections on the prospects of democracy and of supra-national political integration
Giuseppe Ieraci
- 58 Populist parties in Central and Eastern Europe: Regional trends in comparative perspective
Mattia Zulianello
- 74 Rule of Law in Bulgaria: Semi-Permanent Transitory Experiences on the Edge between Normative Expectations, Pragmatic Imperatives and Constitutional Imaginaries
Martin Belov
- 95 Serbia and Montenegro: challenges of Rule of Law against disinformation and hate speech
Chiara Pizi
- 114 Bosnia and Herzegovina on the European Path: The Dynamics of State Functionality and the Rule of Law Reform
Samir Forić and Davor Trlin