

ETICA PUBBLICA

STUDI
SU LEGALITÀ
E PARTECIPAZIONE

1 | 2025

SEMESTRALE | GENNAIO-GIUGNO

SPECIAL ISSUE

L'ALTRA METÀ D'EUROPA E OLTRE:
LEGALITÀ, DEMOCRAZIA E
COOPERAZIONE PER LA SICUREZZA

a cura di
Francesco Randazzo

RUB3ETTINO

Comitato di direzione

Fabio Basile (Università di Milano)
Enrico Carloni (Università di Perugia) - Direttore
Loreto Di Nucci (Università di Perugia)
Valentina Donini (Scuola Nazionale di Amministrazione)
Nando dalla Chiesa (Università di Milano)
Francesco Clementi (Università di Roma, La Sapienza)
Cristina Dallara (Università di Bologna)
Fabio Giglioni (Università di Roma, La Sapienza)
Marco Magri (Università di Ferrara)
Rita Marchetti (Università di Perugia) - Vicedirettrice
Alberto Eugenio Ermenegildo Pirri (Scuola Universitaria Superiore, Sant'Anna, Pisa)
Francesca Rispoli (Università di Pisa)
Vincenzo Sorrentino (Università di Perugia)
Maria Chiara Ubiali (Università Statale di Milano)
Alberto Vannucci (Università di Pisa)

Comitato di redazione

Roberto Mincigrucci (Università di Perugia)
Matteo Falcone (Università di Perugia)
Francesco Merenda (Università di Perugia)
Noemi Giulia Dicorato (Università di Bologna)

Comitato scientifico

Monika Bauhr (University of Gothenburg)
Alessandro Campi (Università di Perugia)
Agustí Cerrillo Martínez (Universitat Oberta de Catalunya)
Emanuela Ceva (Università di Ginevra)
Colin Crouch (Oxford University)
Joselle Dagnes (Università di Torino)
Donatella Della Porta (Scuola Normale Superiore, Firenze)
Gian Luigi Gatta (Università di Milano)
David Hine (Oxford University)
Paolo Mancini (Università di Perugia)
Monica Massari (Università di Milano)
Francesco Merloni (Presidente Demetra)
Alina Mungiu Pippidi
(Luiss - Libera Università Internazionale degli Studi Sociali)
Roberto Cavallo Perin (Università di Torino)
Roberto Segatori (Università di Perugia)

Copyright

© 2025 - Rubbettino Editore

Amministrazione

Rubbettino Editore
Viale Rosario Rubbettino, 10
88049 Soveria Mannelli
tel. 0968 6664201
fax 0968 662055
e-mail editore@rubbettino.it

Abbonamenti

Abbonamento annuo per due numeri:
dall'Italia: € 25,00
dall'estero: € 40,00
Prezzo di un singolo numero: € 15,00

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno.
Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri già pubblicati.

Stampa

Rubbettino print
per conto di
Rubbettino Editore s.r.l.
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Registrazione presso il Tribunale di Lamezia Terme
n. 1/2020

ISSN: 2723-9012

Web: <https://www.rivistaeticapubblica.it>
Mail: redazione.eticapubblica@unipg.it
Submission: https://www.rivistaeticapubblica.it/index.php/eticapubblica/sottoponi_articolo

Indice

7 Etica pubblica: un'avventura sempre più necessaria

Enrico Carloni

Saggi

- 13 Introduzione. L'altra metà d'Europa e oltre: legalità, democrazia e cooperazione per la sicurezza

Francesco Randazzo

- 17 How a Democracy Was Born: Romania as a Case Study of a Former Communist Country

Marius Mureșan

- 35 Organized crime in Eastern Europe and Russia: the new challenges at the beginning of the 21st century

Nicola Cristadoro

- 49 Intercosmos e l'integrazione scientifica nell'Europa centro-orientale

Olga Dubrovina

- 65 Obiettivo Unione Europea o ritorno al passato? Il caso serbo tra accelerazioni in avanti e freni ideologici e culturali

Francesco Randazzo

- 85 The Right to return in International Law: Legal frameworks and prospects for the South Caucasus

Valentina Chabert

Letti e riletti

- 111 Corruzione. Prevenire e reprimere per una cultura della legalità
Recensione di Francesco Merenda

Note e commenti

- 117 Davide Torsello e l'analisi antropologica della corruzione
Alberto Vannucci
- 125 Gli autori

Etica pubblica: un'avventura sempre più necessaria

Enrico Carloni

Questo numero di «Etica pubblica. Studi su legalità e partecipazione», per quanto ancora pienamente dentro la programmazione della precedente direzione, è l'occasione per presentare un cambiamento importante nella composizione degli organi della Rivista e quindi, come d'uso, per la presentazione del rinnovato progetto editoriale e della squadra che intende svilupparlo.

Come nuovo direttore della Rivista, che insieme alla vice-direttrice Rita Marchetti ed al comitato di direzione, in sintonia con il comitato scientifico che ha conosciuto anch'esso rilevanti aggiustamenti, devo anzitutto ringraziare chi ha avviato e portato avanti sin qui la Rivista, proponendola come sede di primo piano nel dibattito scientifico sull'etica pubblica, la legalità, la partecipazione, caratterizzandola per un approccio fortemente interdisciplinare (con contributi di taglio politologico, filosofico, sociologico, giuridico, economico, storico, psicologico, ecc.), attento alle sfide più attuali ma al contempo capace di leggere in profondità, proprio per la ricchezza di prospettive diverse, le sfide e le fratture che caratterizzano il discorso scientifico ed il discorso pubblico su questi temi.

La Rivista nasce dal progetto che il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Perugia ha sviluppato nel quadro dei finanziamenti per «Dipartimenti di eccellenza», sulle sfide della democrazia, della legalità, della partecipazione e, appunto, dell'etica pubblica, e questo cambiamento nell'assetto degli organi non vuole segnare una discontinuità rispetto a quella prospettiva, per quanto la presenza di ricercatori e ricercatrici del Dipartimento sia progressivamente diminuita, anche per rispondere agli standard che il sistema di valutazione delle riviste richiede a chi intenda proporsi come sede di particolare autorevolezza. Continuare a mantenere l'alto livello della Rivista sin qui garantito dai suoi organi ed in particolare dal direttore, Paolo Mancini, ponendosi

come sede di dialogo e di dibattito, di confronto critico rispetto alle trasformazioni incalzanti e sempre più problematiche di quel contenitore di significati che è l'«etica pubblica» nella società democratica e pluralistica, è una prospettiva sfidante e di straordinario interesse; la speranza è quella di riuscire ad intraprendere e percorrere questa via, consapevoli che per quanto siano chiari gli orientamenti ed ambiziosi gli obiettivi sarà in larga parte la strada a fare il sentiero.

8

Proprio il sentiero sin qui percorso fornisce importanti coordinate per proseguire: nel presentare la «nuova avventura editoriale», cinque anni fa Paolo Mancini, evidenziava il rischio che si collegava al concetto di «etica pubblica»: «spesso un binomio che non riesce a riempirsi di contenuti conseguenti. Rimane, come appunto si dice, parola vuota». La Rivista ha operato per riempire di contenuti questo binomio: con una serie di numeri centrati su temi specifici, si è assistito all'emergere di «frammenti di un dizionario» di etica pubblica (senza pretesa di completezza: lobbies, integrità pubblica, partecipazione e legalità, genere e corruzione, trasparenza, linguaggio giudiziario, astensionismo e democrazia, populismo penale, whistleblowing). La Rivista non ha poi mancato di «annotare» e «commentare» le vicende e le sfide dell'etica pubblica, grazie alla sezione curata da Nando Dalla Chiesa, e di «leggere» e «rileggere» gli scritti su questi temi, grazie alla sezione curata da Francesco Clementi.

È un lavoro che, proprio per la sua importanza e la sua complessità, richiede di essere ancora portato avanti.

La stagione che stiamo attraversando, è d'altra parte, particolarmente densa di elementi problematici che attraversano tutti gli aspetti rilevanti del discorso sull'etica pubblica, sia che si colga questo da una prospettiva nazionale (che ci appare, evidentemente, sempre più inadeguata ad esaurire il discorso sui diversi versanti delle crisi che stiamo vivendo), da quella europea, da quella internazionale, sovranazionale e globale.

Come giurista, consapevole che, come detto, le prospettive sono molteplici e tutte meritevoli di attenzione, così come sono molteplici i livelli e la profondità delle trasformazioni e dei cambiamenti in atto, non posso non cogliere nelle fasi più recenti l'erompere di una crisi della democrazia e dello Stato di diritto che si inserisce dentro dinamiche geo-politiche globali e trasformazioni tecnologiche che mettono in discussione molti dei pilastri sui quali si è sin qui retto, pur con le sue fragilità e le sue contraddizioni, l'orizzonte democratico e costituzionale, nazionale, europeo e internazionale. Proprio l'erompere di nuovi cleavages e di nuove criticità sollecita a rimboccarsi le maniche, e a

rinnovare l'impegno per costruire e ri-costruire le coordinate teoriche e pratiche dell'etica pubblica, e questo anzitutto operando per mantenere e rafforzare quello straordinario luogo di dibattito e di promozione delle idee che è, e vuole essere, la Rivista Etica pubblica.

L'avventura di Etica pubblica appare oggi, come e più di ieri, non solo utile, ma necessaria.

Saggi

Introduzione.

L'altra metà d'Europa e oltre: legalità, democrazia e cooperazione per la sicurezza

Francesco Randazzo

Introduzione

Questo volume monografico di «Etica Pubblica. Studi su legalità e partecipazione» si presenta come una raccolta di saggi che esplorano diverse sfaccettature della transizione politica, della sicurezza e della cooperazione internazionale in Europa orientale e oltre, con un focus particolare sui Balcani. Nel saggio che apre il numero speciale, *How a Democracy Was Born: Romania as a Case Study of a Former Communist Country* di Marius Mureșan, viene analizzato il processo di democratizzazione in Romania dal 1989 al 1996. L'autore esamina il ruolo delle élite ex-comuniste, il processo di costruzione istituzionale e le tematiche dominanti durante le elezioni presidenziali e parlamentari. Un aspetto innovativo è l'attenzione posta sul concetto di «transizione permanente», per descrivere la complessità della realtà post-rivoluzionaria in Romania, che ha dovuto adattarsi continuamente a sfide impreviste come conflitti regionali e crisi economiche. Inoltre, lo studio evidenzia come l'integrazione euro-atlantica, pur essendo una tappa fondamentale, sia più pertinente alla fase di consolidamento democratico che a quella di transizione iniziale. Viene inoltre sottolineato il ruolo significativo della televisione pubblica e dei media, all'epoca controllati dal Fronte di Salvezza Nazionale (FSN), nel plasmare la percezione pubblica e nel favorire la vittoria di Ion Iliescu nelle prime elezioni. Il secondo contributo, *Organized crime in Eastern Europe and Russia: the new challenges at the beginning of the 21st century*, di Nicola Cristadoro, offre un'analisi del crimine organizzato nell'Europa orientale e nei Balcani, con un approfondimento sull'impatto del conflitto russo-ucraino. Il saggio evidenzia come la posizione geografica dei Balcani renda un nodo cruciale per attività criminali come il traffico di esseri umani e di droga. Un contributo originale è l'esame di come l'invasione

russa dell'Ucraina abbia modificato le economie illecite regionali, spingendo la Russia a rafforzare il proprio controllo sulle reti criminali per eludere le sanzioni, mentre le reti criminali ucraine si sono largamente distaccate dai loro ex partner russi per ragioni non solo patriottiche ma anche di sopravvivenza. L'autore analizza anche come attori statali e non statali, tra cui la compagnia Wagner e persino il governo nordcoreano, siano stati coinvolti in attività illecite per sostenere lo sforzo bellico russo. Il terzo saggio, Intercosmos e l'integrazione scientifica nell'Europa centro-orientale, di Olga Dubrovina, si concentra sulla cooperazione tecnico-scientifica nel settore spaziale tra l'Unione Sovietica e i Paesi dell'Europa centro-orientale, in particolare Cecoslovacchia, Polonia e Bulgaria, attraverso il programma Intercosmos. Viene messa in luce l'influenza di tale programma nello sviluppo delle infrastrutture spaziali locali e la successiva integrazione post-comunista in organizzazioni occidentali come l'Agenzia Spaziale Europea (ESA) e la NASA. Un aspetto interessante è la trattazione delle diverse capacità scientifiche dei Paesi partecipanti, con la Cecoslovacchia e la Repubblica Democratica Tedesca classificate come leader mentre la Romania e la Bulgaria con capacità più limitate. Il saggio rivela anche una dimensione politica dietro le quinte del programma, come la competizione tra Polonia e Cecoslovacchia per inviare il primo cosmonauta non sovietico o americano nello spazio, evidenziando le dinamiche di prestigio all'interno del blocco socialista. Infine, il mio saggio Obiettivo Unione Europea o ritorno al passato? Il caso serbo tra accelerazioni in avanti e freni ideologici e culturali, affronta il complesso percorso della Serbia verso l'integrazione europea dopo la dissoluzione della Jugoslavia. Qui vengono esplorate le sfide legate al forte legame storico, culturale e religioso con la Russia, la questione irrisolta del Kosovo e le problematiche interne relative alla democratizzazione e alla lotta alla corruzione. Un elemento di originalità è l'analisi dell'ambiguità della posizione serba che cerca di bilanciare le aspirazioni europee con il mantenimento di relazioni privilegiate con potenze alternative come Cina e Russia, talvolta a discapito della sua credibilità internazionale. Il saggio sottolinea come la Serbia si trovi a un bivio, divisa tra l'adozione di riforme sostanziali per l'integrazione europea e la conservazione di una neutralità strategica, influenzata da un nazionalismo radicato che ostacola il superamento delle questioni irrisolte del passato.

Nel complesso, il volume offre una prospettiva approfondita, multidisciplinare e polifonica sulle dinamiche politiche, economiche e sociali che hanno caratterizzato l'Europa orientale e i Balcani nel periodo post-comunista. L'originalità del lavoro risiede nell'analisi comparativa di

diverse transizioni nazionali, nell'integrazione di fattori storici, culturali e geopolitici, e nell'identificazione di sfide persistenti che continuano a modellare il futuro della regione. Il volume si dispiega dunque come una mappa complessa delle transizioni post-comuniste in Europa, svelando non solo le sfide affrontate, ma anche le persistenti tensioni che definiscono l'identità e il futuro di tali nazioni. Dalla «transizione permanente» della Romania alle nuove frontiere della criminalità organizzata plasmate dal conflitto russo-ucraino, dall'ambiziosa cooperazione spaziale di Intercosmos alla complessa odissea serba verso l'Unione Europea, ogni saggio è un frammento di un mosaico che racconta di popoli in bilico tra il peso della storia e la spinta ineludibile verso un domani incerto. Ciò che emerge con forza è la natura profondamente umana di queste trasformazioni: il desiderio di libertà, la lotta per la legalità e la democrazia, ma anche l'ombra della corruzione e del nazionalismo che ancora resistono. Un lavoro collettaneo che non si limita a fotografare il passato, ma ci invita a riflettere sul presente e a immaginare le traiettorie future, ricordandoci che la democrazia è un percorso, non una destinazione, costantemente modellato da scelte politiche, tensioni sociali e l'indomita volontà di individui e comunità di forgiare il proprio destino.

How a Democracy Was Born: Romania as a Case Study of a Former Communist Country

Marius Mureșan

1. The Transition to Democracy: A Theoretical Approach

The collapse of communism in 1989 quickly revealed significant differences among the successor states, necessitating distinct analytical approaches. In Romania and East Germany, political power was forcefully removed, leading to the dismantling of the state-controlled system. In contrast, Poland and Czechoslovakia experienced paralysis of state institutions, while Hungary underwent a «constitutional revolution» characterised by dialogue between the ruling authorities and the opposition¹. As a result, defining a timeline for the completion of the transition to democracy – closely linked to the consolidation of a market economy – requires a country-specific analysis. Merely changing the political regime was not enough; it also required a broad social consensus on the necessity of democratisation and a free-market economy.

According to historian Florin Abraham, several pathways for Romania's transition to democracy were formulated early on. The first, advocated by historical political parties, aimed to restore the pre-communist political order. The second, inspired by liberal ideals, envisioned societal transformation driven by individual will without an elite-driven project. The third approach, promoted primarily by Ion Iliescu, envisioned a top-down social engineering project to be implemented through state institutions².

Scholars often identify two key milestones marking Romania's transition to democracy. The first was the 1996 elections, which saw opposition leader Emil Constantinescu win the presidency and a parliamentary majority shift away from the former regime's political influence – representing the first peaceful transfer of power. The second milestone is Romania's accession to NATO in 2004 and the European Union in 2007. On the other hand, Abraham introduces the concept of «permanent tran-

sition», a notion that dominated Romania's public discourse after 1989. This idea emerged because the post-revolutionary reality proved far more complex than initially anticipated. The transformation of society was not solely driven by well-defined national and international plans but had to continuously adapt to unforeseen challenges³, such as regional conflicts, geopolitical tensions, economic crises, and civil unrest.

18

This study focuses on the period 1990-1996 in order to analyze the early phase of democratization in post-communist Romania. This temporal delimitation is based on the premise that democratization involves not only the dismantling of the authoritarian regime but also the establishment of the institutional and procedural foundations of a liberal democracy. In this sense, our analytical framework draws on the definition of liberal democratic regimes, which presupposes the existence of the rule of law, the separation of powers, competitive and fair elections, and the principle of majority rule.

The latter criterion implies that power results from free electoral competition, that the existence of a viable and legally protected opposition is ensured, and that alternation in government is possible. In Romania, this alternation occurred for the first time in 1996, when the parliamentary elections were won by the opposition coalition—the Romanian Democratic Convention (CDR) – and the presidency by its candidate, Emil Constantinescu. This moment marked not only a political shift, but also the symbolic confirmation of a functioning democratic mechanism. While Romania's Euro-Atlantic integration (culminating in NATO and EU membership) remains a critical milestone of the post-communist trajectory, we argue that it pertains more to the phase of democratic consolidation. The first important step in this direction was taken in the mid-1990s, when alternation in power became a reality and institutional reforms gained broader legitimacy.

The main research questions that guide this inquiry are as follows: What role did the former communist elites play in shaping the democratization process in Romania? How did the process of institutional construction evolve, and what structural or political challenges emerged along the way? What were the dominant themes and narratives that structured public and political debate during the presidential and parliamentary elections?

When discussing democratic transition, it is important to recognise the challenge of distinguishing it from democratic consolidation. While the former primarily pertains to the electoral process, the latter refers to the broader functioning of society – encompassing the widespread

acceptance of liberal democracy and the establishment of a functional market economy. In theory, during the initial stages of transition, public opinion is often divided on whether to embrace the principles of the new political system. Over time, however, democratic values typically gain wider acceptance, leading to stable support by the end of the process⁴. In Romania's case, support for democratic principles was strong from the outset, largely due to the deep rift between society and the former communist regime.

In recent years, Romania's success in transitioning to democracy has increasingly been associated with its integration into Euro-Atlantic structures. In 2018, Jean-Claude Juncker, then-president of the European Commission, stated during the Three Seas Initiative Summit in Bucharest that Romania's signing of the EU accession treaty in 2005 marked «the transition from dictatorship to democracy»⁵.

19

The influence of external factors on the democratisation of post-communist Eastern European nations has been a subject of interest among researchers. Various perspectives have emerged regarding the role of international support in shaping democratic transitions. Adrian G.V. Hyde-Price argued that Western nations played a crucial role by offering assistance in key areas such as electoral and constitutional frameworks, fostering international civil society relations, establishing human rights standards, and promoting democratic practices. Organisations such as the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the Council of Europe facilitated free elections through direct collaboration and policy advising. Additionally, economic aid proved to be an important tool in supporting these transitions⁶. Karen E. Smith offers an insightful analysis of how Eastern European politicians perceived external influences. She suggests that during the 1990s, many ruling elites were highly concerned with their country's international image, which, in turn, influenced their policy decisions⁷. Meanwhile, Thomas Carothers, in his analysis of Romania, contends that the driving force behind the country's post-communist transition was the appeal of Western democracy and capitalism. He further emphasises that Romania's pursuit of Western approval stemmed from a psychological need for acceptance into the Western world—motivated not only by ideological alignment but also by the security and economic benefits associated with closer ties to the United States and the European Union⁸.

The structure of this study is designed to analyze the first half of the 1990s as a key phase in Romania's transition to democracy. The analysis begins with the 1989 Revolution, focusing on the identification of the

main actors involved and the origins of their post-communist political careers, often legitimized by their self-proclaimed role as anti-communist revolutionaries. In examining these events, alongside various books and academic studies on the fall of the communist regime, the study relies primarily on the most recent and significant contribution to Romanian historiography: the official report published by military prosecutor Cătălin Ranco Pițu, who led the investigation into the 1989 Revolution. The second section addresses the process of institution-building, particularly the establishment of Romania's first post-communist state structures. Special attention is devoted to the adoption of the 1991 Constitution, seen as a cornerstone of the new democratic order. This analysis draws on both official documents – such as provisional legislative decrees – and academic contributions from historians, political scientists, and legal scholars, including Florin Abraham, Eleodor Focșeneanu, and Lia Pop. The final section focuses on the presidential elections held between 1990 and 1996, analyzing the trajectories of the main candidates and the central themes of each electoral campaign. As previously noted, the 1996 elections marked the first peaceful transfer of power between government and opposition in post-communist Romania. For this reason, a diachronic analysis of these elections is particularly relevant to understanding the broader process of democratic consolidation.

2. The Romanian Revolution of 1989

In 1989, communist regimes collapsed across Eastern European countries that had fallen under Soviet influence after the Second World War. However, the transition of power took different forms in each nation. To explain this phenomenon, historians consider various factors and interpretive models, such as Mikhail Gorbachev's role in promoting reforms within the USSR, the domino effect of revolutionary movements across neighbouring countries, the involvement of foreign actors, as well as internal political actions and popular uprisings⁹.

In several Eastern European countries, such as East Germany, Czechoslovakia, Hungary, and Bulgaria, communist regimes relinquished power peacefully. In Romania, however, demonstrations were met with violent repression. On December 15th, protests began in Timișoara, primarily in support of Reformed pastor László Tőkés, who had openly criticized Nicolae Ceaușescu's regime. Tőkés gained international attention for condemning policies like systematization and the destruction of villages. By

December 16th, the protests grew to thousands, with demands escalating into a direct challenge to the regime. Clashes erupted with security forces, including the Miliția, Securitate troops (secret police), fire brigades, and border guards. On December 17th, under Ceaușescu's orders, the military intervened, leading to the first gunfire and fatalities of the revolution¹⁰.

On December 20, after returning from a state visit to Iran, Nicolae Ceaușescu, having been informed of the ongoing domestic unrest, delivered a televised speech in which he harshly condemned the Timișoara events. He accused «anti-national, terrorist groups» of attempting to «provoke disorder, destabilize the political and economic situation, and create conditions for the territorial fragmentation of Romania», while also alleging the involvement of foreign intelligence services¹¹. Thus, on December 21, Ceaușescu called a demonstration in Bucharest in support of the regime; it quickly turned into what historian Francesco Guida describes as a «resounding protest»¹², effectively marking the start of the revolution in the capital. That night, the army brutally repressed the protests, resulting in dozens of deaths, hundreds of injuries, and over a thousand arrests. One of the army commanders later reported: «The cadres and troops demonstrated revolutionary spirit in carrying out the supreme commander's orders issued at the December 21 rally»¹³. This statement underscores Ceaușescu's significant role in orchestrating violence against the population.

21

In just three days, from December 22 – when Nicolae and Elena Ceaușescu fled the Central Committee building by helicopter amidst mass protests¹⁴ – until their trial and execution on December 25, Romania underwent a pivotal transformation. This brief period shaped post-revolutionary institutions and established the legitimacy of emerging political leaders. Military troops were ordered to withdraw to their barracks, while public television became the platform for the revolution's first steps. Iconic moments, such as actor Ion Caramitru and poet Mircea Dinescu proclaiming victory, were broadcast live. A retired general, Nicolae Militaru, also appeared, introducing Ion Iliescu – then unknown to the people – and inviting him to the television studio. According to Cătălin Ranco Pițu, the prosecutor who drafted the indictment in the 1989 Revolution Dossier, Iliescu, Militaru, and other political and military figures had been part of a group that, since the early 1980s, sought to plot Nicolae Ceaușescu's removal from power. Although their original plan failed, the actions taken after December 22, 1989, closely mirrored the steps outlined by those involved in the scheme. Pițu concludes that Ion Iliescu's denial of involvement in such a plan stemmed from the fact

that the group's goal was not a full regime change but rather Ceaușescu's removal while maintaining Romania within the Soviet sphere of influence¹⁵. Furthermore, in his first televised speech, Ion Iliescu – who would later become Romania's president – condemned the Ceaușescu family, stating that they had «nothing to do with socialism or the ideology of scientific communism» and that they had «tarnished the name of the Romanian Communist Party and the legacy of those who gave their lives for socialism in this country»¹⁶.

22

Starting on December 22, 1989, the Council of the National Salvation Front (CFSN) – the political body that seized power during the revolution – began its operations. It included several figures who had been part of the group that, as early as 1984, had planned to remove Nicolae Ceaușescu from power. Prosecutor Cătălin Ranco Pițu asserts that the Ministry of National Defence assumed the prerogatives of the supreme commander on December 22. He further argues that there was no leadership vacuum within the ministry, making it the primary state authority that coordinated revolutionary events and oversaw the transfer of power¹⁷. This perspective is echoed by historian Alexandru Gussi, who argues that Romania did not experience a true «power vacuum» as it may seem, but rather a lack of political legitimacy. He contends that the CFSN was fully supported by the army, which provided it with essential resources – access to media, telecommunications, and security – allowing it to present itself as an «emanation of the Revolution»¹⁸.

The CFSN initially assumed a temporary leadership role on December 28, 1989, but this changed on January 23, 1990, when its leaders announced their intention to participate in Romania's first post-communist elections. This decision led to the organisation's transformation into a political party – the National Salvation Front (FSN) – on February 6, 1990. Ion Iliescu, who assumed leadership of the FSN, claimed that the move was a response to «pressures from below»¹⁹, referring to the demands of the population. This shift was perceived by many as a betrayal of the revolution's ideals, prompting several former anti-communist dissidents to distance themselves from the FSN. Meanwhile, political parties, student organisations, and intellectuals staged protests, arguing that the FSN aimed to establish a new dominant party, effectively replacing the Ceaușescu regime. According to scholar Ioana Literat, the FSN held several advantages over its political rivals: it functioned both as a participant and an arbiter in the electoral process, operated as a provisional governing body rather than a registered political party, and maintained control over mass media²⁰.

3. Institution Building and the First Post-Communist Constitution

Starting from the end of December 1989, the CFSN took decisive steps in determining Romania's form of government. This provisional governing body initially held extensive powers, functioning similarly to a parliament. It had the authority to appoint and dismiss the government, draft decrees, approve the state budget, ratify or reject international treaties, and appoint or remove the president of the High Court of Justice²¹. Despite Romania's monarchical history prior to the communist regime, a decree-law issued on December 27, 1989 – signed by CFSN President Ion Iliescu – declared that Romania would remain a republic and that «all power structures associated with the former dictatorial regime are and shall remain dissolved»²². Legal scholar Eleodor Focșeneanu criticised this decree, arguing that the CFSN, as a provisional body, lacked the authority to make constitutional decisions²³. In practice, however, the new authorities upheld the institutional framework established since December 30, 1947 – the day King Michael I was forced to abdicate under pressure from the communists, backed by Soviet forces present in Romania.

23

As public concern grew over the CFSN's monopolisation of state power – seen as merely replacing the former Communist Party – demonstrations by supporters of historical political parties led to a compromise. On February 1, 1990, an agreement was reached to establish the Provisional Council of National Unity (CPUN). Despite this change in name, the CPUN retained the same powers as the CFSN until parliamentary elections were held on May 20, 1990. While it symbolically included representatives from all political parties, the FSN maintained half of the seats, ensuring a dominant role and dispersing the opposition. The Decree-Law of March 14, 1990, which governed the elections for the Romanian Parliament and President, functioned as a «mini-constitution». It introduced a bicameral parliament consisting of the Senate and the Chamber of Deputies, replacing the unicameral structure under the CPUN. The CPUN's executive arm was dissolved, and a government led by a prime minister was established, alongside the new office of the President of the Republic²⁴.

The post-1989 constitutional transition has been widely analysed, particularly concerning the office of the President of the Republic. In his work on Romanian constitutional history, Eleodor Focșeneanu argued that the decision made on December 27, 1989, to dissolve the power structures of the former regime should have included the abolition

of the presidential office, which had been created by the communist regime in 1974²⁵. According to Focșeneanu, constitutional principles dictate that a new constitution should have been adopted before holding presidential elections. Similarly, legal scholar Lia Pop viewed the establishment of the presidential office as a pre-constitutional act, lacking proper legal foundations²⁶. Lavinia Stan and Diane Vancea provide a historical analysis, arguing that the decision to maintain the presidency reflected a continuation of the communist regime. They suggest that this action centralised power in the hands of a single individual – Ion Iliescu – shortly after the execution of Nicolae Ceaușescu. The authors cite several motivations behind this decision, including the strong ties between the new political elite and the former regime, the strategic advantage provided to Iliescu over his political opponents, the reluctance to collaborate with anti-communist groups, and the desire to prevent the restoration of the monarchy²⁷.

The constitutional transition period concluded in 1991 with the adoption of the new Constitution through a national referendum. This document formally established the principle of separation of powers within the state. Under the new framework, executive power was divided between the President and the Government, while legislative authority rested with a bicameral Parliament consisting of the Senate and the Chamber of Deputies, both serving four-year terms. During the Constituent Assembly's deliberations, there were proposals for a unicameral parliament, but the decision to adopt a bicameral system was influenced by Romania's interwar democratic traditions and internal political tensions within the ruling party. Until constitutional amendments were introduced in 2003, both chambers held equal powers, with the primary distinction being the differing thresholds for deputies and senators to secure their mandates. The Constitution introduced various mechanisms to ensure a system of «checks and balances», including the simple motion, allowing Parliament to express its position on government policies; the motion of censure, enabling Parliament to dismiss the government; and the vote of no confidence, serving as a parliamentary tool to hold the executive accountable. Despite these mechanisms, the executive branch has frequently overshadowed Parliament, using tools such as emergency ordinances and the government's accountability procedure to bypass legislative debate and swiftly enact policies²⁸.

4. The Transition to Democracy Through the Perspective of Elections (1990-1996)

After 1989, presidential elections, held alongside parliamentary ones, garnered greater public and media attention. Analysing these elections reveals key issues on the public agenda and debates over solutions to the country's problems. The early transition was marked by social unrest, including opposition protests and tensions between Romanian and Hungarian communities, as well as challenges in transitioning to a market economy and building institutions for a pluralist democracy.

Unlike other countries in the region, Romania organised general elections within the first six months after the fall of the communist regime. This rapid timeline posed significant challenges, as the political parties that emerged in early January 1990 had very little time to organise themselves effectively. Meanwhile, the FSN inherited the extensive organisational structure of the former Romanian Communist Party, with branches established across most regions of the country. Furthermore, the FSN maintained control over public television and radio, while newspapers that had operated during the communist period remained under state ownership and had yet to be privatised.

25

Three candidates successfully gathered the required signatures to run for president: Ion Iliescu from the FSN, Radu Câmpeanu from the National Liberal Party (PNL), and Ion Rațiu from the National Peasant Christian and Democratic Party (PNȚCD). The latter two represented parties that were re-established shortly after the revolution, inheriting two of the most significant political parties from the interwar period. Ion Iliescu's advantage over his rivals was clear from the outset – both institutionally, as president of the CPUN, and morally, as he was portrayed as a symbol of the revolution's victory. The other two candidates were relatively unknown to the Romanian public, having returned from exile only after the revolution. Ion Rațiu left the country in the 1940s, while Radu Câmpeanu went into exile in the 1970s following a long period of political imprisonment²⁹.

Regarding the electoral campaign, each candidate offered a distinct vision for Romania's transformation. Ion Iliescu argued that no major social imbalances should occur, advocating for a gradual transition from a socialist to a market economy. He conveyed his ideas through frequent TV appearances and rallies. His key themes included condemning communism as a political system – without criticising former members – promoting a moderate shift to a market economy, and addressing

pressing social issues. The FSN candidate benefitted from extensive media support, particularly in the press. Political scientist Alina Mungiu noted that some newspapers cultivated a mystique around the FSN, portraying it as the spontaneous product of the Revolution and suggesting that «the FSN platform is written with the blood of the Revolution», implying that those killed in the streets were all supporters of its ideals³⁰. Ion Rațiu's campaign, centred on four core values – freedom, prosperity, dignity, and national reconciliation – faced significant challenges. His efforts to raise his profile through visits across the country were met with hostility, fuelled by state-controlled media, which questioned his intentions and past³¹. Critics argued that his decision to leave Romania when the communist regime was installed meant he did not experience the hardships endured by the people. Meanwhile, Radu Câmpeanu promoted his party's program, rooted in liberal principles such as political pluralism, the unrestricted right to association, private property, free competition, and freedom of conscience, encompassing philosophical, religious, and aesthetic beliefs³².

The first electoral campaign primarily focused on plans for Romania's societal development and the programs proposed by each political party. Ion Iliescu won the election with 85.07% of the vote³³, while his party won two-thirds of the parliamentary seats³⁴, a result that reflects both the high level of trust in the FSN leader and the party's strong influence over state institutions and the media. Iliescu effectively addressed public expectations and concerns about the country's future by portraying himself as a moderate leader in contrast to his reformist opponents.

Following the victory of the FSN in the parliamentary elections on May 20, 1990, a new government led by Petre Roman was formed, with key objectives of ending international isolation and transitioning to a market economy. These goals were outlined in the «Program Declaration» of June 28, 1990³⁵. Romania's negative international image stemmed from factors such as poor management of interethnic conflicts, human rights violations, media pluralism concerns, and issues related to the former Securitate. Furthermore, between June 13-15, 1990, the «Mineriada» took place in Bucharest. The University Square demonstrations, which began on April 22 and ended on June 15, were fuelled by widespread dissatisfaction with the political developments in post-communist Romania. Protesters occupied University Square in Bucharest, and in June, police intervened forcefully to disperse them. The «Mineriada» was named after the miners who were summoned to Bucharest to restore order. The intervention resulted in six deaths and more than 700 injuries. President Ion Iliescu delivered a speech thanking the miners for their actions in support of

the authorities³⁶. As Flavius Cristian Mărcău³⁷ points out, these events had a significant impact on Romania's democratisation process and its international image.

During this period, several controversial decisions were made, raising concerns among the opposition about the country's foreign policy direction. In April 1991, the government signed a treaty with the Soviet Union, which Prime Minister Petre Roman later sought to distance himself from. Furthermore, after the August 1991 Moscow coup, Roman condemned the coup plotters without consulting Ion Iliescu, and media reports suggested that the president's dissatisfaction reflected a pro-Soviet stance³⁸. However, institutionally, this period saw the establishment of key bodies such as the Constitutional Court, the Court of Accounts, and the National Audiovisual Council. Moreover, essential components of the emerging post-communist state structure – such as the judiciary, the Romanian Intelligence Service, and the electoral system – were progressively institutionalized and rendered operational.

27

The FSN, once perceived as a monolithic party in 1990, underwent significant and unexpected transformations. In early 1992, it split into two factions – one aligned with Petre Roman and the other with Ion Iliescu³⁹. Petre Roman's government ended abruptly in September 1991 when he refused to engage with the miners who had gathered in Bucharest during another protest. As a result, President Ion Iliescu dismissed Petre Roman from his position, and Teodor Stolojan, an experienced economist, took over the government leadership. President Iliescu aimed to form a national unity government, but his proposal was rejected by PNTCD leader Corneliu Coposu, who opted to remain outside any coalition with the FSN⁴⁰.

During Stolojan's mandate, Romania adopted its first post-communist Constitution, which clarified the president's responsibilities and defined the political regime the country would follow. Immediately after the Revolution, the president held powers typical of a parliamentary system – appointing the prime minister, promulgating laws, and mediating political competition – but did not directly govern. After the 1990 elections, discussions arose about the country's political framework, with many favouring a semi-presidential system inspired by France. The 1991 Constitution preserved the president's broad legitimacy and authority while establishing a dual executive system alongside the government. Although the president was not accountable to Parliament, they could be suspended. In 2003, a clarification was introduced to prevent authoritarianism, stipulating that the president could not dismiss the prime minister⁴¹. As André Krouwel notes, at the beginning of the 2000s there

was still no clear consensus on classifying the political systems of Central and Eastern Europe. Observers generally consider Hungary and Slovakia to be parliamentary systems, while Romania and Russia are often classified as presidential systems, although the degree of presidentialism in these countries remains debatable. To avoid the rigid dichotomy between presidentialism and parliamentarism, scholars have introduced new concepts such as «dual systems» and «limited presidentialism»⁴².

28

The first elections based on a constitution were held in 1992. After Ion Iliescu's decisive victory in 1990, his position faced significant opposition from the newly formed coalition, the Romanian Democratic Convention (CDR), which supported Emil Constantinescu. This led to a second round of voting. While Ion Iliescu maintained his original campaign strategy, Constantinescu's team sought to appeal to a broader base, including civil society, trade unions, political parties, and cultural figures. This time, the campaign revolved around key issues such as relations with external entities like the International Monetary Fund (IMF) and the United States, government accountability for the miner protests, corruption and election transparency, the idea of a national consensus for major projects, and the direction of foreign policy⁴³. The CDR recognised that public expectations were less about restoring interwar-style democracy and more about addressing immediate needs. Consequently, its oppositional rhetoric shifted to a reformist approach, directly addressing these concerns. Although the anti-communist stance remained, the CDR revitalised the image of historical parties and positioned Emil Constantinescu as a symbol of the University Square phenomenon⁴⁴, just as Iliescu symbolised the 1989 Revolution. Iliescu's victory, however, was secured by his enduring popularity and the trust he commanded.

The political fragmentation resulting from the 1992 elections led President Iliescu to propose a grand coalition between the Democratic Front for National Salvation (FDSN) – Ion Iliescu's new party, which won 30% of the parliamentary seats⁴⁵ – and the CDR. This proposal was rejected by PNȚCD leaders, prompting the president to form a minority government led by Nicolae Văcăroiu, a technocratic economist with a background in the State Planning Committee during the communist era. This created a hybrid form of government in which political control remained firmly in Iliescu's hands, with the prime minister closely adhering to directives from the Presidency⁴⁶. During this government's tenure, significant economic measures were introduced, including the adoption of VAT and the complete liberalisation of prices. Economic decline was partially mitigated through interventionist policies and subsidies, while privatisation proceeded at a slow pace. To address economic pressures,

external loans were taken during 1995-1996, which had lasting effects on the economy. Although there were some achievements, such as the expansion of the private sector through tax reductions, these were overshadowed by persistent corruption, a widespread sense of stagnation, and Romania's isolation from the Euro-Atlantic community⁴⁷.

The 1996 elections took place after four years of governance under the FDSN, which formed an alliance with three populist parties nostalgic for the communist regime, with Nicolae Văcăroiu leading the executive. During this period, the economy failed to achieve the expected progress, as reforms were pursued without imposing significant social costs. Politically, the national agenda was shaped by efforts to join NATO and the European Union, which were established as key foreign policy objectives in the «Declaration of Snagov». Signed on June 21, 1995, by the leaders of Romania's parliamentary parties, the declaration reaffirmed their collective commitment to the national strategy aimed at preparing the country for EU accession. Significant strides were also made in Romanian-Hungarian reconciliation, culminating in the signing of a bilateral treaty in September 1996 during the electoral campaign⁴⁸.

The second round of the election once again saw Ion Iliescu and Emil Constantinescu facing off. The defeat of the Party of Social Democracy in Romania (PDSR) – formerly known as the FDSN – in the parliamentary elections to the CDR⁴⁹ significantly influenced Iliescu's campaign strategy, which took on a more negative tone. His approach was marked by attacks on Petre Roman, who had aligned himself with Constantinescu, as well as accusations, intimidation tactics, and the promotion of fears that a coalition of the CDR with the Democratic Alliance of Hungarians in Romania (UDMR) would turn Romania into another Yugoslavia. The campaign reached its climax with a speech delivered by Iliescu in Alba Iulia in the final days before the election, which was widely covered by the press. Departing from his usual image as a calm and cooperative candidate, he launched fierce attacks against the opposition and Emil Constantinescu. Iliescu raised concerns about Hungarian autonomy, reignited fears of a possible return to monarchy, and criticised Constantinescu's association with Petre Roman, after they announced a Parliamentary coalition⁵⁰. In contrast, Emil Constantinescu adopted a forward-looking and positive message, emphasising the need to build a new Romania⁵¹, and offering a reassuring vision for the future. His campaign stood in stark contrast to Iliescu's, which was heavily focused on criticism and drew inspiration from the divisive strategies of the early 1990s. Ultimately, Constantinescu's victory was largely driven by the clear contrast between the candidates' ap-

proaches—his constructive, optimistic vision resonated with voters, while Iliescu's negative and defensive campaign, lacking accountability, failed to inspire confidence.

5. Conclusions

30

This study aimed to answer three research questions about Romania's democratic transition between 1990 and 1996: What role did the communist elites play in the democratization process? How did the process of building democratic institutions unfold, and what were the main challenges? What were the dominant themes in public debate during the presidential and parliamentary elections?

Regarding the elites from the communist regime, the analysis shows that they played a decisive role in shaping the new political order. Members of the National Salvation Front, led by Ion Iliescu, held key positions in the state, benefiting from both the institutional infrastructure of the former single-party system and control over the media. This continuity allowed for a negotiated and limited transition, in which the break with the past was managed by former actors of the system.

As I have shown, during the Romanian Revolution of 1989, just before the trial and sentencing of the communist-era state leaders, Nicolae and Elena Ceaușescu, the country's leadership was taken over by the CFSN, an organism led by Ion Iliescu. His status as the new leader of the Romanian state was recognised on December 22, less than four hours after the helicopter carrying the two dictators took off. According to prosecutor Cătălin Ranco Pițu, the decision for the country to be governed by the CFSN was made by the leadership of the Army and the Securitate (the secret police)⁵², and all central press organisations previously under the control of the Central Committee of the Romanian Communist Party became press organs of the CFSN⁵³. Ion Iliescu's name has become synonymous with the early period of regime change in Romania. He served as the country's president from 1990 to 1996, a time that culminated in elections marking the political and electoral end of the transition period. His tenure is associated with several decisions that profoundly impacted Romanian society, beginning in December 1989 and continuing into the early 1990s. For example, Iliescu is a defendant in the «Revolution Dossier», in which prosecutors concluded that, after December 22, 1989, the Revolution coexisted with a coup d'état. He is accused of repeatedly and systematically misleading public opinion through televised appear-

ances and communiqués. These actions allegedly fuelled a widespread «psychosis of terrorism», which, in turn, led to numerous instances of fratricidal fire. Between December 22 and December 30, 1989, this atmosphere resulted in 857 deaths, 2,382 injuries, 585 cases of severe deprivation of liberty in violation of international law, and 409 cases of extreme suffering⁵⁴.

The institution-building process was marked by legal ambiguities, a lack of clear separation of powers, and conflicts between the new institutions. The constitution adopted in 1991 established a semi-presidential system, but the balance of power remained skewed, particularly in favor of the president. Tensions between the executive and the legislature, the use of emergency decrees, and episodes of political violence – such as the miners' intervention in June 1990 – highlighted the fragility of democratic mechanisms in this early phase.

31

As for the presidential elections of 1990, 1992, and 1996, they provided a relevant framework for understanding the priorities of Romanian post-communist society. The campaigns focused on issues such as the pace of economic reforms, the relationship with the communist past, the distribution of power in the state, and Romania's external orientation.

The first electoral competition, while reflecting the significant popularity of the FSN – a political party perceived as a product of the Revolution – did not provide equal opportunities for all political actors. Foreign observers identified several issues in how the campaign was conducted, including unequal access to media outlets, limited funding for campaign materials and methods of disseminating information for non-FSN actors, the FSN's monopoly on campaign financing, instances of intimidation and harassment, and ethnic tensions. While in 1990 the founding rhetoric based on the legitimacy of the Revolution dominated, by 1996 the electoral discourse had become more rationalized, and the alternation in government marked an important stage in the normalization of political life.

Despite these initial challenges, Romania succeeded in developing a functioning multi-party system, adopting a constitution that largely remains in place today, aside from a 2003 revision. New institutions were established to support the democratisation process and the transition to a market economy, paving the way for accession to Euro-Atlantic organisations like the EU and NATO. Romania's trajectory in the early 1990s paralleled that of other Central and Eastern European nations emerging from Soviet influence, but it also displayed unique characteristics, as outlined above. The transition to democracy unfolded in distinct phases: the constitutional transition (1991), the political and electoral transition (1996), and a significant reform period driven by Euro-Atlantic integration (2004 and 2007).

Note

¹ A. VISEGRADY, *Transition to Democracy in Central and Eastern Europe: Experiences of a Model Country – Hungary*, in «William & Mary Bill of Rights Journal», vol. 1, iss. 2, n. 6, p. 250.

² F. ABRAHAM, *Romania Since the Second World War. A Political, Social, and Economic History*, Bloomsbury, New York, 2016, pp. 117-118.

³ Ibidem, p. 118.

⁴ C.D. TUFÎȘ, *Learning Democracy and Market Economy in Post-Communist Romania*, Institutul European, Iași, 2012, p. 34; 123.

⁵ See the declaration of J.C. JUNCKER. Retrieved from <http://www.ziare.com/klaus-johannis/presedinte/juncker-spune-ca-a-fost-primit-ca-un-print-in-romania-1530143>.

⁶ A.G.V. HYDE-PRICE, *Democratization in Eastern Europe. The external dimension*, in G. PRIDHAM, T. VANHANEN (Eds.), *Democratization in Eastern Europe. Domestic and international perspectives*, Routledge, London and New York, 2003, pp. 226-227.

⁷ K.E. SMITH, *Western Actors and the Promotion of Democracy*, in J. ZIELONKA, A. PRAVDA (Eds.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Volume 2: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 53.

⁸ T. CAROTHERS, *Assessing Democracy Assistance: The Case of Romania*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1996, p. 90.

⁹ F. ABRAHAM, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰ C.R. PIȚU, *Ruperea blestemului. Revoluția română din decembrie 1989*, Litera, București, 2024, pp. 25-27.

¹¹ Ibidem, p. 32.

¹² F. GUIDA, *Cealaltă jumătate a Europei. De la Primul Război Mondial până în zilele noastre*, Humanitas, București, 2023, p. 273.

¹³ C.R. PIȚU, *op. cit.*, p. 53.

¹⁴ F. ABRAHAM, *op. cit.*, p. 111.

¹⁵ Ibidem, p. 107.

¹⁶ Ibidem, p. 91.

¹⁷ C.R. PIȚU, *op. cit.*, pp. 85-86

¹⁸ A. GUSSI, *Căderea regimului comunist și apariția societății civile*, in L. CO-ROBCA (Ed.), *Panorama postcomunismului în România*, Polirom, Iași, 2022, p. 35.

¹⁹ I. LITERAT, «Original democracy». *A rhetorical analysis of Romanian post-revolutionary political discourse and the University Square protests of June 1990*, in «Central European Journal of Communication», vol. 5, n. 1 (8), spring 2012, p. 29.

²⁰ Ibidem.

²¹ F. ABRAHAM, *op. cit.*, p. 136.

²² *Decret-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989*, in «Monitorul Oficial», n. 4, December, 27, 1989.

²³ E. FOCȘENEANU, *Istoria constituțională a României (1859-2003)*, București, 2007, p. 237.

²⁴ F. ABRAHAM, *op. cit.*, p. 136.

²⁵ E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, pp. 238-239.

²⁶ L. POP, *Despre Președinte în democrație*, Editura Universității din Oradea, Oradea, 2014, p. 289.

²⁷ L. STAN, D. VANCEA, *House of Cards. The Presidency from Iliescu to Băsescu*, L. STAN, D. VANCEA (Eds.), in *Post-Communist Romania at Twenty-Five. Linking Past, Present, and Future*, Lexington Books, Lanham, 2005, p. 194.

²⁸ F. ABRAHAM, *op. cit.*, pp. 136-137.

²⁹ M. MUREȘAN, *Destinația Cotroceni. Alegerile prezidențiale în România 1990-2014*, Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca, 2019, p. 24.

³⁰ A. MUNGIU, *Românii după 1989*, Humanitas, București, 1995, p. 33.

³¹ I. RAȚIU, *Note zilnice. În fine, acasă*, Editura Univers, București, 1999, p. 158, 172.

³² C. SCUTARU, *Partide politice românești între tranziție și criză: Partidul Național Liberal 1990-2010, Teză de doctorat*, Universitatea de Vest, Timișoara, 2010, pp. 148-149.

³³ M. MUREȘAN, *Alegerile prezidențiale*, in L. COROBCA (Ed.), *op. cit.*, p. 129.

³⁴ A. RADU, *Fenomenul partidist (1989-2020)*, in L. COROBCA (Ed.), *op. cit.*, p. 165

³⁵ F. ABRAHAM, *România de la comunism la capitalism, 1989-2004. Sistemul politic*, Tritonic, București, 2006, pp. 234-235.

³⁶ *Ibidem*, pp. 434-431.

³⁷ F.C. MĂRCĂU, *Hindering the Process of Democratization in Romania as a Consequence of the Social Protests in the Early 90s*, in «Research and Science Today», n. 1 (17), 2019, pp. 73-74.

³⁸ F. ABRAHAM, *România de la...*, p. 242.

³⁹ A. JUGĂNARU, A. RADU, *FSN – Un paradox politic (1989-1992). România postcomunistă. O istorie a partidelor politice în interviuri și documente*, Volumul I, Editura Pro Universitaria, București, 2013, pp. 123-124.

⁴⁰ M. MUREȘAN, *Destinația Cotroceni*, p. 66.

⁴¹ E. FOCȘENEANU, *op. cit.*, pp. 334-337.

⁴² A. KROUWEL, *Measuring Presidentialism and Parliamentarism An Application to Central and East European Countries*, in «Working Papers Political Science», n. 2, 2003, p. 335.

⁴³ M. MUREȘAN, *Alegerile prezidențiale*, p. 131.

⁴⁴ M. MUREȘAN, *Destinația Cotroceni*, pp. 107-109.

⁴⁵ A. RADU, *op. cit.*, p. 165.

⁴⁶ F. ABRAHAM, *România de la...*, p. 251.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 261-265.

⁴⁸ M. MUREȘAN, *A «Historical Reconciliation». The Romanian-Hungarian Treaty of 1996*, in «Acta Musei Napocensis», n. 56/II, 2019, pp. 163-179.

⁴⁹ A. RADU, *op. cit.*, p. 165.

⁵⁰ B. TEODORESCU, D. GUȚU, R. ENACHE, *Cea mai bună dintre lumile posibile. Marketingul politic în România – 1990-2005*, Editura Comunicare.ro, București, 2005, p. 79.

⁵¹ V. TISMĂNEANU, *Sfârșitul excepționalismului românesc: epitafor pentru a treia cale*, in «Sfera Politicii», n. 45, 1996, p. 23.

⁵² C.R. PIȚU, *op. cit.*, p. 111.

⁵³ *Ibidem*, p. 119.

⁵⁴ *Ranco Pițu, procurorul care a semnat rechizitoriul procesului Revoluției*, retrieved from <https://romania.europalibera.org/a/de-ani-de-la-revolutie-in-interviu-procurorul-ranco-pitu-dosarele-revolutiei/33241397.html>.

Organized crime in Eastern Europe and Russia: the new challenges at the beginning of the 21st century

Nicola Cristadoro

1. Organized crime in Eastern Europe and Balkans

Eastern Europe and Balkans are situated at a major intersection between East and West, Europe and Asia, and Europe and the Mediterranean. The matter of organized crime in the Balkans has only become concerning in the last few decades of the 20th century, despite similar activities occurring for centuries¹. The region is a major hub for criminal activities like human trafficking, drug trafficking, money laundering and the smuggling of illegal commodities. Political unrest, economic hardship, and lax law enforcement are just a few of the elements that have allowed these criminal networks to flourish in the area².

Europe serves as both a source and a destination for illegal goods that are transported between continents³, but most often, Europe is considered a significant consumer market. This is especially true of illegal narcotics, such as heroin from Central Asia and cocaine from South America. Other than illegal drugs, Europe is a major market for protected cultural objects, protected wildlife, and knockoffs of name-brand commodities, including software, cigarettes, and pharmaceuticals⁴. Most of the time, transnational organized crime in Europe is seen as a representation of the socio-economic divide between Western Europe and the former Soviet Union and Balkan nations⁵. Some international crimes are, in fact, somewhat characterized by an East-West axis. For example, like cross-border serial burglary are carried out by Eastern European gangs in Western Europe, stolen vehicles are often trafficked from Western to Eastern Europe⁶.

There are several reasons for the high rate of organized crime in the Balkans. A major reason is the geographic location. Shortcuts that go via the peninsula connect Europe with the Middle East and Asia because of its geographic location⁷. More than any other historical, cultural, or national element, the so-called «Balkan Route» has been utilized to smuggle

people and other items from Asia and the Middle East to Europe and vice versa. The «Balkan route» is one of the primary routes used for drug trafficking from Turkey and other Asian nations to Europe and became more and more popular throughout the 1970s⁸. After 10 years, this route has developed into one of the most significant places for smuggling drugs and human beings into Europe, due to the geopolitical advantages of the Balkans⁹. The triangle border region between Kosovo, northern Macedonia, and southern Serbia is unsurprising, some of the most popular routes are those used for other types of trafficking, like drugs and firearms¹⁰. The demand for «facilitators» (smugglers) who provide fraudulent paperwork, serve as guides and scouts, offer transportation, lodging, and tickets, and bribe border guards has increased along the Balkan route¹¹. It is important to note that many of these facilitators are involved in multiple types of criminal activity, including drug trafficking (15%), human trafficking (20%), and property crime¹². The Western Balkan route continues to be the busiest migration route into Europe, with an increase in arrivals at the continent's external borders. In the final ten months of 2024, 22,300 irregular entries through the Western Balkan route were discovered. The amount is quadruple what it was in 2021 and is the largest since 2015. According to European Border and Coast Guard Agency (Frontex), «A large number of irregular border crossings can be linked to both those abusing visa-free access to the Western Balkans as well as migrants making repeated efforts to enter the border». Some immigrants travel to the EUs external borders using visa-free routes through Belgrade Airport¹³.

Weak border controls make the Balkans susceptible to organized crime¹⁴. A combination of the terrain and insufficient or dishonest border and customs officials are to blame for this. Most Balkan nations do not require visas for travel¹⁵. Although borders were not yet physically closed in 2019, police continued to exert intense control over them and deploy violence as a deterrent¹⁶. The opportunity of easily exploiting of border crossings to carry out illegal activities highlights the inefficiency of infrastructure and tools aimed at contrasting the crime in those areas¹⁷. Even if they wished to stop the new cross-border trafficking, law enforcement agencies were chronically lacking in cutting-edge tools and equipment, such as sniffer dogs, x-ray machines, and, in Albania as recently as 2001, flashlights and handcuffs. This gave the criminal elements an advantage¹⁸.

Another reason is a collaboration between organized crime. These organizations are distinguished by their capacity to cooperate and successfully adjust to any new social situation to carry out their criminal goals. Despite their forceful but formal nationalistic rhetoric, these crim-

inal organizations have always collaborated on drug trafficking, human trafficking, the smuggling of stolen automobiles, cigarettes, guns, fuel, and money laundering¹⁹.

The Balkan countries involved in this conflict face numerous challenges, including reluctance from state authorities in most nations. Some criminals had a history of violence or had participated in the resistance movement against the communist government²⁰. In their countries, these individuals were hero-worshipped for defending the state, freedom, and democracy²¹. It is the case, for instance, of former leaders of UCK²² units in Kosovo who, after the end of the war against Serbia, became political leaders and went on in their illegal traffics from a stronger position. Whether they were charged with a crime or caught in the act, these individuals often got only symbolic punishment, even though several of them were actively participating in illegal conduct. In other cases, official institutions have frequently refrained from taking on organized crime due to a variety of risks, a lack of motivation brought on by societal unrest or low wages, an unpredictable work environment, or a combination of these factors²³. Political or familial ties, rather than their real professional principles, have elevated some of the authorities who have acted in this way. The corruption-related official involvement in criminal activity and political or official structures' involvement in criminal activity are further challenges. More than any other element, this phenomenon has been impacting the growth of organized scientific crime, organized economic crime, and ware piracy in most of the Balkan states²⁴. Corruption is either becoming worse or remaining stagnant in Eastern European nations. The effectiveness of anti-corruption efforts varies significantly across the European Union (EU), with considerable disparities in some EU Member States²⁵.

37

Lastly, institutions at home and abroad don't cooperate and aren't transparent enough. In some instances, the lack of collaboration between national and international institutions, particularly the issue of inadequate transparency in the work of the international institutions in Kosovo and Bosnia, has also shown to be an obstacle to the successful completion of their primary mission. The primary mission is to combat organized crime²⁶. These events have helped to foster a culture of suspicion and a setting where local and international agencies in Kosovo and Bosnia accuse one another of making errors or failing to effectively combat organized crime and corruption²⁷.

These developments have stimulated cooperation and coordination among the countries in Eastern Europe to strengthen freedom, democracy,

and security in the region. Fighting the region's security threats – terrorism and organized crime in particular – has strengthened diplomatic, political, and military relations between Eastern Europe countries, improved intelligence sharing, and intensive cross-border police, and judicial cooperation²⁸. Cooperation includes gatherings of regional political and military leaders, joint education and training programs aimed at preventing and combating terrorism and organized crime, and coordinated efforts by public prosecutors, intelligence, and law enforcement officials in the region to secure borders, apprehend suspects in terrorism and/or organized crime, dismantle organizations connected to these crimes, and freeze or seize assets²⁹.

38

Along with their allies and partners, Eastern Europe nations have cooperated in the battle against terrorism³⁰. The likelihood of joining the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union (EU) – status coveted by most former communist nations in Europe has sped up Eastern Europe's regional cooperation. Members of the EU and NATO have evidently shown democratic maturity and advanced security capabilities, they also have requirements and benefits of membership in the two organizations that have sped up regional cooperation efforts³¹. After 1989, NATO and the EU concentrated on enlarging the area of peace and stability in Europe by welcoming new members. They helped candidate and non-candidate nations strengthen their democracies and boost their security capacities through a variety of programs, partnerships, and/or membership requirements. These programs aimed at post-conflict development and reconstruction, reform of security and defence institutions, and bringing Eastern Europe countries closer to the West. Using these initiatives, the two organizations have compelled candidate nations to fortify their bilateral and trilateral ties, solidify their ties with their neighbours, and take part in several regional and subregional cooperative security groups³². Some Balkan nations continue to deny that organized crime has infiltrated their borders. Slovenia, for instance, claims to be a member of a regional organization that fights crime, but the nation has not yet admitted that organized crime exists there³³. In other words, integration between the two institutions has always required regional and subregional cooperation³⁴.

2. The Russian-Ukrainian conflict and the new frontiers of illegality

Now, let's examine how the conflict between Russia and Ukraine has impacted criminal activities in these countries. Russia's invasion of

Ukraine has significantly affected regional illicit economies and criminal networks, but the basic power balance between the Russian state and organized criminal groups has not changed. Due to its direct involvement in illicit economies, the Russian state has remained in a dominant position vis-à-vis criminal groups even as Western sanctions have prompted the emergence of new trafficking routes to supply the industrial and consumer goods that are subject to Western sanctions. In contrast, in Ukraine, Russia's aggression significantly severed long-established cooperation between Russian and Ukrainian criminal networks. Yet to be seen in 2025 is whether Ukrainian criminal groups' split from their former Russian organized crime partners will persist despite the strong possibility that Ukrainian forces will face increasing attrition in the second half of the year, especially if Western aid falters and dries up.

39

Over the past three decades, Ukrainian organized crime, intensely intermingled with Ukrainian politics and business, was also closely connected to Russian criminal networks³⁵. Ukrainian criminal groups were not as tight with their Russian counterparts as the Belarusian crime networks are³⁶, but the collaboration was robust enough for Russian intelligence and special forces to use Ukrainian organized crime³⁷ in support of Russia's annexation of Crimea and in the separatist region of Donec'k. Thus, when Russia invaded Ukraine in February 2022, it was uncertain whether Ukrainian criminal networks would sustain their Russian connections or side with Ukraine. Although some Ukrainian criminal groups, such as in Odesa, still provided services to Russian agents, most have severed those ties³⁸. The Ukrainian organized groups' calculations went beyond patriotism³⁹: according to experts on Ukrainian organized crime, and Western law enforcement officials, various Ukrainian criminal groups judged that if Russia succeeded in annexing Ukraine, Russian organized crime would eventually subsume or eliminate them. Siding with Ukraine meant preserving some illicit profits and power. Ukrainian authorities' early actions reinforced this calculus. First, Ukrainian counterintelligence networks, bolstered⁴⁰ by a decade of Western assistance, have systematically and aggressively⁴¹ sought to identify and punish collaborators⁴², including in the criminal underworld. Second, various Ukrainian politicians and businessmen with criminal entanglements were at least temporarily forgiven if they supported anti-invasion efforts, such as by supplying weapons⁴³ and ammunition to Ukrainian forces, profiteering along the way. This and broader corruption in Ukrainian procurement⁴⁴, resulting in weapons supply gaps, have created legitimacy problems internally within Ukraine. Ominously, perceptions of corruption could further jeopardize the already-precarious Western military support. There are also fears that the weapons meant for and being used

within Ukraine could leak into European crime markets, but the extent⁴⁵ so far has been limited.

A decline in Western materiel and training support would bring Ukraine to a dangerous military attrition⁴⁶ within several months, a trend potentially intensifying in 2025 should right-wing political parties gain momentum. Some Ukrainian organized criminal groups may start determining that defecting and collaborating with Russian actors now may position them better in the long term as battlefield dynamics shift. Monitoring the criminal landscape and dismantling and arresting any elements of Ukrainian criminal networks developing relations with Russia will be important for maintaining deterrence.

40

Following Russia's 2022 invasion of Ukraine, a second key question was whether Western sanctions would trigger the Russian state to become so dependent on criminal networks for liquidity and crucial goods that Moscow would lose its dominance over organized crime. While a complete meltdown of the Russian state à la the 1990s, when Russian mafia businessmen often dictated terms to Russian officials, was unlikely, a substantial weakening of the Russian state vis-à-vis organized crime was possible. That did not happen because the Russian state itself handled the sanctions evasion and smuggling of critical goods. The Russian corporate sector managed hydrocarbon sales, since many governments, such as India⁴⁷ and Brazil⁴⁸, embraced Russian energy discounts despite Western sanctions and helped Russia to circumvent them⁴⁹. Linking up with North Korea, Iran, and China, Russian special operations and intelligence services established weapons, microchips, and other critical goods pipelines. North Korea's government, which operates the country's illicit economies, has been an important smuggler of weapons into Russia⁵⁰, including artillery shells and missiles⁵¹. North Korea's Rason port⁵² and Russia-linked rail saw a dramatic surge in container activity⁵³ after Russia invaded Ukraine. Beyond diplomatic succour, Russia pays North Korea back⁵⁴ with military technology blueprints, agricultural commodities, and oil⁵⁵. Last, but not least, Pyongyang provided Moscow with more than 10,000 soldiers to support its war against Ukraine⁵⁶. Through the Caspian Sea⁵⁷, Iranian smuggling networks have similarly delivered anti-tank missiles⁵⁸, RPGs⁵⁹, attack drones⁶⁰, and artillery shells⁶¹ to Moscow, while the Iran-linked Houthis have avoided⁶² targeting Russian ships.

China too has played an essential role in undermining Western sanctions on Russia, particularly in vital industrial components like microchips. Russian electronics smuggling rings, such as the Serniya Network, have also helped Russia overcome⁶³ Western export bans. Es-

establishing front companies in Western countries⁶⁴ as well as developing hubs in China, the United Arab Emirates, and Serbia⁶⁵, these channels have supplied both the Russian military⁶⁶ and other Russian companies⁶⁷. China also receives most of Russian oil tankers⁶⁸.

With the Greek port of Kalamata⁶⁹ and the Spanish city Ceuta⁷⁰ also implicated in evading the European Union's ban on Russian oil, Hong Kong⁷¹ and Dubai⁷² have become Russian oil companies' primary trading capitals. Dubai is also where sanctioned Russian oligarchs and criminals have parked⁷³ their physical assets and money. Indian smuggling networks operating in Dubai have helped launder Russia-bound money and gold, such as that extracted by the Kremlin-linked Wagner Group⁷⁴. Speaking of Wagner Group, it is important to highlight that While former Wagner leader Yevgeny Prigozhin pioneered the recruitment of hardened criminals, including murderers and drug smugglers, from Russian prisons for Wagner's Ukraine operations, the Russian military has picked up the practice⁷⁵. Those who do not become the war's cannon fodder will eventually return to Russia, significantly augmenting Russian criminal groups' coercive power and perhaps their proclivity toward violence. The Kremlin will have a challenge keeping them subservient.

41

Kremlin-linked Russian criminal networks are expanding a «dark fleet» of vessels that obfuscate cargo origin and frequently operate without a flag state, registration number, automatic identification system, and insurance. Alternatively, they use flags of convenience such as Panama, Malta, Liberia, and Cameroon. Various Greek companies⁷⁶, such as Navios Maritime Partners and Eastern Mediterranean Maritime, are being scrutinized for Russia-linked transactions⁷⁷. Greek ships now constitute nearly 50% of tanker capacity⁷⁸ departing from Russian ports, a 33% surge since the invasion. A Bombay-based company, Gatik Ship, facilitates disguising⁷⁹ ship ownership and illicit business. After Saint Kitts and Nevis annulled the registration of 36 Gatik ships⁸⁰ for transporting sanctioned Russian oil, at least four were reflagged in Mongolia⁸¹.

New land smuggling routes⁸² through Central Asia, the Caucasus, and Turkey have also emerged. Many of these networks are highly fragmented, decentralized, non-Russian, and independent of the Kremlin. But since they mostly carry consumer goods for the Russian economy, instead of sensitive military and industrial contraband, they do not threaten the Russian state's power. Long used to collecting «taxes» from Russian crime networks, Russian intelligence services began extensively facilitating and directing⁸³ the Russian organized criminal groups' smuggling of counterfeit and untaxed tobacco, other counterfeit

goods, and even drugs to generate hard cash for the state and their own covert operations.

42 Russian smuggling networks⁸⁴ have also proliferated in surprising places, such as the U.S.-Mexico border where since mid-2022, U.S. Customs and Border Protection has reported a noticeable increase⁸⁵ in Russians attempting to cross into the United States. Many of the smuggled individuals are likely escaping the Kremlin's authoritarianism, but amid the intense Russian intelligence presence in Latin America⁸⁶ and especially in Mexico⁸⁷, some could endanger U.S. interests. Russian intelligence services could also encourage the establishment of greater cooperation between Russian and Mexican criminal groups or attempt to develop direct ties to Mexicans by offering them safe haven in Russia away from the reach of U.S. law enforcement. Should any such ties materialize, the United States should prioritize dismantling any Mexican groups collaborating with Russia.

Finally, as far as drug trafficking is concerned, although the war in Ukraine redirected some drug routes, cocaine smuggling into Russia did not collapse. In fact, the cocaine supply, intended for distribution into Western Europe⁸⁸, appears to have increased⁸⁹, as Russian criminal networks, assisted by counterparts in Lithuania, Belarus, Serbia⁹⁰, and Turkey⁹¹, continue to supply cocaine from Ecuador⁹², Costa Rica, and Venezuela. And despite the Taliban's ban on opium cultivation, the Russian criminal networks' decades-old smuggling of Afghan heroin into Russia and Europe, some of which is linked to groups in Chechnya and its strongman Ramzan Kadyrov⁹³, has not shown any weakening either. But consistent with the synthetic drugs revolution sweeping the world, amphetamine use is also rising in Russia. Synthetic drug laboratories, many owned by Russian organized crime and relocated to Kazakhstan⁹⁴ since 2022, supply members of the Russian military⁹⁵.

Overall, in 2025, the prospects are high that the Russian state will maintain its upper hand vis-à-vis Russian organized crime, while Ukrainian organized crime may start posing a multifaceted challenge to Ukraine.

Note

¹ K. KRASNIQI, *Organized Crime in the Balkans*, in «European Scientific Journal», vol.12 (n.19), 2016, p. 209.

² *Transnational Organized Crime in Eastern Europe and the Balkans*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Vienna, 2020.

³ K. VON LAMPE, *Transnational Organized Crime in Europe*, in ALBANESE, REICHEL (a cura di), *Transnational Organized Crime: An Overview from Six Continents*, Thousand Oaks, CA, 2014, p. 3.

⁴ *Ivi*, p. 4.

⁵ *Ivi*, p. 17.

⁶ K. VON LAMPE, *Organised Crime in Europe: Conceptions and Realities*, in «Policing: A Journal of Policy and Practice», vol. 2(n. 1), 2008, p. 10.

⁷ *Ivi*, p. 206.

⁸ *Ivi*, p. 207.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ W. KEMP, *Crooked Kaleidoscope Organized Crime in the Balkans*, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, Geneva, Switzerland, 2017, p. 4.

¹¹ *Ivi*, p. 12.

¹² *Ibidem*

¹³ *Ibidem*

¹⁴ G. COLLANTES-CELADORA, A.E. JUNCOS, *The EU and border management in the Western Balkans: preparing for European integration or safeguarding EU external borders?*, in «Southeast European and Black Sea Studies», vol. 12 (n. 2), Routledge, London, June 2012, p. 202.

¹⁵ *Ivi*, p. 214.

¹⁶ *Ivi*, p. 203.

¹⁷ *Ivi*, p. 212.

¹⁸ D. BINDER, *Organized Crime in the Balkans*, Wilson Center, 07/07/2011. <https://www.wilsoncenter.org/publication/269-organized-crime-the-balkans>.

¹⁹ G. COLLANTES-CELADORA, A.E. JUNCOS, *op. cit.*, p. 212.

²⁰ K. KRASNIQI, *op. cit.*, p. 214.

²¹ *Ibidem*

²² *Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, nome albanese dell'Esercito di Liberazione del Kosovo.

²³ D. BINDER, *op. cit.*

²⁴ E. NOONAN, *Organised crime in Europe: Emerging trends and policy challenges*, European Parliament, 2022. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729338/EPRS_ATA\(2022\)729338_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729338/EPRS_ATA(2022)729338_EN.pdf).

²⁵ *Ibidem*

²⁶ K. KRASNIQI, *op. cit.*, p. 214.

²⁷ *Ibidem*

²⁸ F. C. MATEI, *Combating Terrorism and Organized Crime: South Eastern Europe Collective Approaches*, Research Institute for European and American Studies (RIEAS), 2008, p.7.

²⁹ *Ibidem*

³⁰ *Ivi*, p.8.

³¹ *Ibidem*

³² D. BINDER, *op. cit.*

³³ *Ibidem*

³⁴ F. C. Matei, *op. cit.*, p.8.

³⁵ M. GALEOTTI, *Ukraine's Mob War*, in «Foreign Policy», 01/05/2014. <https://foreignpolicy.com/2014/05/01/ukraines-mob-war/>.

³⁶ M. PROTHERO, *Russian Spies Have Gone Full Mafia Mode Because of Ukraine*, in «Vice», 27/10/2022. <https://www.vice.com/en/article/russia-traffic-fickers-spies/>.

³⁷ M. GALEOTTI, *Commentary: Crime And Crimea-Criminals As Allies And Agents*, in «Rferl», 03/11/2014. <https://www.rferl.org/a/crimea-crime-criminals-as-agents-allies/26671923.html>.

³⁸ *War puts Russian-Ukrainian mafia bond to the test*, in «Euractiv», 02/06/2023. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/war-puts-russian-ukrainian-mafia-bond-to-the-test/>.

³⁹ *Port in a storm. Organized crime in Odesa since the Russian invasion*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC), September 2023.

⁴⁰ E. C. KAUL, *Ukraine's Current Counterintelligence Capabilities*, in «Ponars Eurasia», 01/03/2023. <https://www.ponarseurasia.org/ukraines-current-counterintelligence-capabilities/>.

⁴¹ J. YAFFA, *The Hunt for Russian Collaborators in Ukraine*, in «The New Yorker», 30/01/2023. <https://www.newyorker.com/magazine/2023/02/06/the-hunt-for-russian-collaborators-in-ukraine>.

⁴² T. D'ISTRIA, *Ukraine gives swift justice to suspected collaborators in recently liberated areas*, in «Le Monde», 19/11/2023. https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/11/19/ukraine-gives-swift-justice-to-suspected-collaborators-in-recently-liberated-areas_6267879_4.html.

⁴³ J. SCHECK, *Zelensky Called Him a Criminal. Now Ukraine Calls Him for Guns and Ammo*, in «New York Times», 12/08/2023. <https://www.nytimes.com/2023/08/12/world/europe/ukraine-arms-dealer-serhiy-pashinsky.html#:~:text=Zelensky%20said%20on%20national%20television,scrum%2C%20undaunted%20by%20red%20tape>.

⁴⁴ *Ukraine says it uncovers mass fraud in weapons procurement*, in «Reuters», 28/01/2024. [https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-uncovers-mass-fraud-weapons-procurement-security-service-2024-01-27/#:~:text=Jan%2027%20\(Reuters\)%20%2D%20Ukraine%27s,equivalent%20of%20about%20%2440%20million](https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-uncovers-mass-fraud-weapons-procurement-security-service-2024-01-27/#:~:text=Jan%2027%20(Reuters)%20%2D%20Ukraine%27s,equivalent%20of%20about%20%2440%20million).

⁴⁵ M. GALEOTTI, A. ARUTUNYAN, *Peace and proliferation The Russo-Ukrainian war and the illegal arms trade*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC), March 2023.

⁴⁶ J. WATLING, *The War in Ukraine Is Not a Stalemate*, in «Foreign Affairs», 03/01/2024. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/war-ukraine-not-stalemate>.

⁴⁷ S. SHARMA, *Europe buying Russian oil via India at record rates in 2023 despite Ukraine war*, in «Independent», 12/01/2024. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-oil-europe-india-ukraine-war-b2477443.html>.

⁴⁸ B. HARRIS, *Brazil's imports of Russian oil products soar*, in «Financial Times», 30/01/2024. <https://www.ft.com/content/7ebb679e-099e-49ac-a750-73ca-46538dee>.

⁴⁹ N. CRISTADORO, *Il comparto militare-industriale russo ai tempi delle sanzioni. Il «gioco delle tre carte»*, in «Difesa Online», 25/08/2022. <https://www.difesaonline.it/geopolitica/analisi/il-comparto-militare-industriale-russo-ai-tempi-delle-sanzioni-il-gioco-delle>.

⁵⁰ S. JANG, *North Korea Ramps up Arms Sales to Russia, Iran, Syria, and Others*, in «The Diplomat», 05/09/2023. <https://thediplomat.com/2023/09/north-korea-ramps-up-arms-sales-to-russia-iran-syria-and-others/>.

⁵¹ J. PARK, *North Korean special economic zone poised for revival in new Russia trade*, in «Reuters», 29/11/2023. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/north-korean-special-economic-zone-poised-revival-new-russia-trade-2023-11-29/>.

⁵² *Ibidem*

⁵³ J. S. BERMUDEZ JR., V. CHA, J. JUN, *Dramatic Increase in DPRK-Russia Border Rail Traffic After Kim-Putin Summit*, «Beyond Parallel», 06/10/2023. <https://beyondparallel.csis.org/dramatic-increase-in-dprk-russia-border-rail-traffic-after-kim-putin-summit/>.

⁵⁴ S. CHO, C. LEE, *North Korean-Russian Military Cooperation Could Threaten Global Security*, in «VoA», 01/01/2024. <https://www.voanews.com/a/north-korean-russian-military-cooperation-could-threaten-global-security/7404703.html>.

⁵⁵ Russia resumes oil exports to North Korea after long pause, in «Reuters», 14/06/2023. <https://www.reuters.com/markets/commodities/russia-resumes-oil-exports-north-korea-after-long-pause-data-2023-06-14/>.

⁵⁶ I. COSUL CUFFARO, *Quanto è forte l'esercito di Kim Jong-un*, in «La Verità», 18/11/2024.

⁵⁷ E. BRAW, *The Caspian Sea Is a Sanctions-Busting Paradise*, in «Foreign Policy», 14/08/2023. <https://foreignpolicy.com/2023/08/14/russia-iran-caspian-sea-sanctions-busting-paradise/>.

⁵⁸ B. MCKENNAN, V. MIRANOVA, *Russia 'using weapons smuggled by Iran from Iraq against Ukraine'*, in «The Guardian», 12/04/2022. <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/12/russia-using-weapons-smuggled-by-iran-from-iraq-against-ukraine>.

⁵⁹ *Ibidem*

⁶⁰ *Russia has fired 7,400 missiles, 3,700 Shahed drones in war so far, Kyiv says*, in «Reuters», 21/12/2023. <https://www.reuters.com/world/europe/russia-has-fired-7400-missiles-3700-shahed-drones-war-so-far-kyiv-says-2023-12-21/>.

⁶¹ D. NISSENBAUM, B. FAUCON, *Iran Ships Ammunition to Russia by Caspian Sea to Aid Invasion of Ukraine*, in «The WSJ», 24/04/2023. https://www.wsj.com/articles/iran-ships-ammunition-to-russia-by-caspian-sea-to-aid-invasion-of-ukraine-e74e8585?mod=article_inline.

⁶² *Houthi grant «safe passages» for Russian, Chinese vessels amid Red Sea chaos*, in «New Arab», 19/01/2024. <https://www.newarab.com/news/russia-china-ships-granted-safe-passage-yemens-houthis#:~:text=Russian%20and%20Chinese%20vessels%20will,on%20shipping%20in%20the%20region>.

⁶³ *US hits network that smuggled chips to Russian arms makers*, in «France 24», 19/10/2022. <https://www.france24.com/en/live-news/20221019-us-hits-network-that-smuggled-chips-to-russian-arms-makers>.

⁶⁴ C. WILKIE, *Two Americans and five Russians charged with running a smuggling network to obtain military technology and ammunition for Russia*, in «CNBC», 13/12/2022. <https://www.cnn.com/2022/12/13/two-americans-and-five-russians-charged-with-running-a-smuggling-network-to-obtain-military-technology-and-ammunition-for-russia.html>.

⁶⁵ C. COOK, M. SEDDON, *The shadowy network smuggling European microchips into Russia*, in «Financial Times», 12/11/2023. <https://www.ft.com/content/e70467d7-9df2-4a8c-9d0f-ddc61062b745>.

⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁷ P. SMITH, T. WINTER, *Alleged Russian smuggling network charged with sending weapons components from the U.S. to Ukraine*, in «NBC News», 15/11/2023. <https://www.nbcnews.com/news/us-news/alleged-russian-smuggling-network-charged-sending-weapons-components-u-rcna125263>.

⁶⁸ E. BRAW, *Ships Are Flying False Flags to Dodge Sanctions*, in «Foreign Policy», 30/01/2023. <https://foreignpolicy.com/2023/01/30/ships-false-flags-convenience-sanctions/>.

⁶⁹ *Russian oil transferred at Kalamata port*, in «Ekathimerini», 22/02/2023. <https://www.ekathimerini.com/economy/1205316/russian-oil-transferred-at-kalamata-port/>.

⁷⁰ P. PARDO, *China y Rusia intensifican el trasvase de petróleo frente a Ceuta*, in «El Mundo», 23/02/2023. <https://www.elmundo.es/internacional/2023/02/09/63e548fce4d4d8eb0a8b45a2.html>.

⁷¹ P. SAMPSON, *Russian Oil: New Traders Flourish as Western Firms Exit*, in «Energy Intelligence», 20/02/2023. <https://www.energyintel.com/00000186-6f67-de95-a7ae-6f7724250000>.

⁷² T. WILSON, *How Dubai became 'the new Geneva' for Russian oil trade*, in «Financial Times», 19/07/2023. <https://www.ft.com/content/7ac92047-b306-49d0-9811-ddde5c916dd6>.

⁷³ I. DEBRE, *Sanctioned Russian oligarch yacht in Dubai as pressure grows*, in «AP News», 23/06/2023. <https://apnews.com/article/russia-ukraine-politics-dubai-23140fb7a4348c84e33157fe9a237fec>.

⁷⁴ N. ELBAGIR (et al.), *Russia is plundering gold in Sudan to boost Putin's war effort in Ukraine*, in «CNN», 29/07/2022. <https://edition.cnn.com/2022/07/29/africa/sudan-russia-gold-investigation-cmd-intl/index.html>.

⁷⁵ N. CRISTADORO, *Wagner & Co. Le compagnie di ventura russe ai tempi della guerra in Ucraina*, in «Il Maglio», 2024.

⁷⁶ H. PAPACHRISTOU, *Fresh VLCC deals propel 'Great Greek Tanker Sale' to new highs*, in «Trade Winds», 15/02/2023. <https://www.tradewindsnews.com/tankers/fresh-vlcc-deals-propel-great-greek-tanker-sale-to-new-highs/2-1-1403223>.

⁷⁷ E. BRAW, *How Greek Companies and Ghost Ships Are Helping Russia*, in «Foreign Policy», 23/11/2022. <https://foreignpolicy.com/2022/11/23/how-greek-companies-and-ghost-ships-are-helping-russia/>.

⁷⁸ R. BROOKS. https://x.com/robin_j_brooks/status/1667924234344038401.

⁷⁹ S. SHARMA, *Russia shadow fleet king Gatik sinks on paper, transfers all tankers to related companies*, in «The Indian Express», 21/08/2023. <https://indianexpress.com/article/business/russia-shadow-fleet-king-gatik-sinks-on-paper-transfers-all-tankers-to-related-companies-8901462/>.

⁸⁰ J. SAUL, N. VERMA, *Exclusive: Lloyd's Register drops ships of top Indian carrier of Russian oil*, in «Reuters», 26/05/2023. <https://www.reuters.com/markets/commodities/lloyds-register-drops-ships-top-indian-carrier-russian-oil-2023-05-25/>.

⁸¹ E. BRAW, *Mongolia's Paper Fleet Is Helping Russia Dodge Sanctions*, in «Foreign Policy», 01/06/2023. <https://foreignpolicy.com/2023/06/01/mongolia-shipping-industry-russia-sanctions/>.

⁸² I. NECHEPURENKO, *How Western Goods Reach Russia: A Long Line of Trucks Through Georgia*, in «The New York Times», 13/01/2023. <https://www.nytimes.com/>.

⁸³ M. PROTERO, *op. cit.*

⁸⁴ Y. VOROBYEVA, *Entrepreneurial newcomers. Russian-speaking migrant smugglers on the US southern border*, in «Global Initiative», 11/05/2023. <https://globalinitiative.net/analysis/russian-migrant-smugglers-us-southern-border/>.

⁸⁵ <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>.

⁸⁶ *Latin America remains a playground for Russian intelligence*, in «The Economist», 14/09/2023. <https://www.economist.com/the-americas/2023/09/14/latin-america-remains-a-playground-for-russian-intelligence>.

⁸⁷ Y. MONGE, E. CAMHAJI, *US general: Russia has more spies deployed in Mexico than in any other country*, in «El País», 26/03/2022. <https://english.elpais.com/international/2022-03-26/us-general-russia-has-more-spies-deployed-in-mexico-than-in-any-other-country.html>.

⁸⁸ *Global Report on Cocaine 2023 – Local dynamics, global challenges*, UNODC, United Nations publications.

⁸⁹ Y. ROSADO, *Russia Emerges as Alternative Route for Cocaine Headed to Europe*, in «InSight Crime», 13/04/2023. <https://insightcrime.org/news/russia-emerges-as-alternative-route-for-latin-america-cocaine-europe/>.

⁹⁰ *Global Report on Cocaine 2023 – Local dynamics, global challenges*, UNODC, United Nations publications.

⁹¹ A. FORD, *Turkish Bananas: The Cocaine Road to Russia and the Persian Gulf*, in «InSight Crime», 07/07/2022. <https://insightcrime.org/news/turkish-bananas-the-cocaine-road-to-russia-and-the-persian-gulf/>.

⁹² G. SIERRA, *Rusia se convierte en la ruta alternativa de entrada de la cocaína latinoamericana a Europa*, in «Infobae», 16/04/2023. <https://www.infobae.com/america/mundo/2023/04/16/rusia-se-convierte-en-la-ruta-alternativa-de-entrada-de-la-cocaína-latinoamericana-a-europa/>.

⁹³ M. PROTERO, *op. cit.*

⁹⁴ Y. VOROBYEVA, *Crossroads. Kazakhstan's changing illicit drug economy*, in «Global Initiative», 12/10/2023. <https://globalinitiative.net/analysis/kazakhstan-illicit-drug-economy/>

⁹⁵ A. KRASNO, «Muting The Horrors»: Experts Warn Of Addiction Crisis As Russian Soldiers Return From Ukraine, in «Rferl», 18/06/2023. <https://www.rferl.org/a/russia-soldiers-addiction-ukraine-war-alcohol-drugs/32464317.html>.

Intercosmos e l'integrazione scientifica nell'Europa centro-orientale

Olga Dubrovina

1. Introduzione

Alcuni Paesi dell'Europa centrale e orientale, che in passato facevano parte del blocco socialista (ad esempio, Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria e Romania), si sono attivamente impegnati non solo nell'integrazione politica ed economica con i Paesi dell'Europa occidentale all'interno dell'Unione Europea, ma anche nell'integrazione scientifica e tecnologica, in particolare nell'ambito dell'Agenzia Spaziale Europea (ESA). Secondo alcuni osservatori del settore spaziale dell'Europa centro-orientale, la loro integrazione nelle strutture di ricerca spaziale dell'Europa occidentale è stata notevolmente agevolata dal livello di sviluppo delle infrastrutture spaziali raggiunto durante il periodo comunista¹.

Nel settore spaziale, la cooperazione tra l'Unione Sovietica e i Paesi dell'Europa Centro-Orientale fu rafforzata attraverso il programma Intercosmos, istituito nel 1967. Questa iniziativa favorì una stretta collaborazione tra i Paesi del Patto di Varsavia nell'esplorazione e nello sfruttamento delle risorse spaziali, consentendo anche alle nazioni socialiste di minori dimensioni di accedere al settore dell'esplorazione spaziale. Tra i progetti congiunti più rilevanti si annoverano le missioni con equipaggio verso le stazioni orbitali sovietiche, condotte da cosmonauti provenienti dai Paesi del blocco socialista, tra cui Vladimir Remek (Cecoslovacchia, marzo 1978), Mirosław Hermaszewski (Polonia, giugno 1978), Sigmund Jähn (Repubblica Democratica Tedesca, agosto 1978), Georgi Ivanov (Bulgaria, 1979) e Bertalan Farkas (Ungheria, 1980). Tuttavia, la cooperazione non si limitò ai voli umani, ma si estese a numerosi progetti congiunti in diversi ambiti scientifici, nonché a iniziative volte a sostenere lo sviluppo economico e industriale dei Paesi partecipanti al programma Intercosmos.

L'obiettivo del presente contributo è analizzare la cooperazione tecnico-scientifica nello spazio tra i Paesi dell'Europa centro-orientale durante il periodo sovietico. A tal fine, saranno esaminati i principali progetti scientifici congiunti e i contributi specifici offerti dai singoli Paesi oggetto di analisi (Cecoslovacchia, Polonia e Bulgaria). Tali iniziative non solo favorirono l'accumulazione di conoscenze scientifiche nel settore spaziale all'interno di ciascun Paese, ma contribuirono anche a consolidare esperienze di integrazione e collaborazione in ambito scientifico e tecnologico.

2. Intercosmos: cenni storici

Secondo la narrativa ufficiale della storiografia sovietica (russa), la cooperazione tra i Paesi del blocco socialista ebbe inizio nell'ottobre del 1957, con il lancio del primo satellite artificiale sovietico, lo Sputnik. Tuttavia, questa fase iniziale di collaborazione subì un'interruzione, e il concetto di cooperazione tra i Paesi del blocco socialista fu ripreso alcuni anni dopo, sotto la leadership di Leonid Brežnev. Il nuovo Segretario generale del PCUS si adoperò per ampliare gli sforzi cooperativi con i Paesi socialisti dell'Europa centrale e orientale, perseguendo due obiettivi principali: da un lato, sfruttare l'expertise scientifica già esistente in tali Paesi; dall'altro, rafforzare l'integrazione economica all'interno del Consiglio di Mutua Assistenza Economica (Comecon). La decisione di avviare questi progetti di collaborazione internazionale fu formalmente adottata dal governo sovietico nell'aprile del 1965².

Nel novembre del 1965, rappresentanti dell'Unione Sovietica si riunirono con delegazioni di otto Paesi comunisti – DDR, Bulgaria, Ungheria, Cuba, Mongolia, Polonia, Romania e Cecoslovacchia – per discutere il contenuto, la forma e gli obiettivi di un possibile sforzo collaborativo nell'ambito della scienza e dell'esplorazione spaziale. Durante l'incontro, furono individuati quattro settori principali di cooperazione: fisica, meteorologia, biologia e medicina, nonché comunicazioni. Successivamente, nel 1975, fu aggiunto un quinto settore relativo allo studio delle risorse terrestri. Inoltre, i Paesi firmatari scambiarono opinioni sui metodi e sulle strategie più adeguati a promuovere la cooperazione nell'esplorazione e nell'utilizzo pacifico dello spazio esterno, tenendo in considerazione le capacità scientifiche e tecniche, nonché le risorse economiche, di ciascun Paese socialista³.

Infatti, le capacità scientifiche dei Paesi socialisti variavano in modo significativo ed erano piuttosto eterogenee nei diversi settori. Secondo

una valutazione statunitense, la DDR⁴ e la Cecoslovacchia furono classificate come le nazioni leader, con la DDR particolarmente eccellente nel campo dell'ottica, settore che beneficiava dell'eredità delle competenze tedesche sviluppate durante la Seconda Guerra Mondiale⁵. La Polonia e l'Ungheria furono collocate in una fascia intermedia, sebbene entrambe dovessero affrontare sfide significative. La comunità scientifica polacca era stata gravemente compromessa durante la guerra, mentre l'Ungheria aveva subito una consistente fuga di cervelli a seguito dell'esodo di scienziati avvenuto sia durante il conflitto sia dopo la rivoluzione del 1956. All'estremità inferiore dello spettro si trovavano la Romania e la Bulgaria, le cui capacità scientifiche erano valutate come estremamente limitate⁶.

51

A seguito degli accordi raggiunti nell'aprile del 1967, furono organizzati incontri a Mosca tra i rappresentanti degli Stati membri per discutere e adottare un programma scientifico unificato volto all'esplorazione pacifica e all'utilizzo dello spazio. Questa iniziativa sarebbe poi diventata nota come il programma Intercosmos⁷. I satelliti artificiali sviluppati nell'ambito di questa collaborazione presero anch'essi il nome di Intercosmos.

Per garantire un'efficace attuazione del programma, ciascuno dei nove Paesi partecipanti istituì un organismo di coordinamento incaricato di monitorarne l'attuazione complessiva. Questi organismi nazionali di coordinamento si avvalevano del supporto di gruppi di lavoro permanenti e misti, composti da scienziati e specialisti provenienti dai vari Paesi aderenti al programma. Nell'Unione Sovietica, il Consiglio Intercosmos, istituito all'interno dell'Accademia delle Scienze dell'URSS, fungeva da organo di coordinamento principale, con l'Accademico Boris Petrov nominato primo presidente dell'Intercosmos nel 1966. Negli altri Paesi partecipanti, gli enti di coordinamento assumevano denominazioni diverse, quali comitati, consigli o commissioni Intercosmos.

In conformità con il programma Intercosmos, l'Unione Sovietica forniva gratuitamente le proprie attrezzature per la ricerca spaziale, tra cui lanciatori e satelliti. Queste piattaforme erano equipaggiate con strumenti scientifici sviluppati dagli scienziati dei Paesi partecipanti. Il razzo principale utilizzato per il lancio dei satelliti Intercosmos era progettato dall'OKB-586, l'Ufficio di Progettazione Yužnoe di Dnepropetrovsk, sotto la direzione di Michail Jangel'. Il lavoro diretto di costruzione e controllo del satellite in orbita era affidato a un team della KB-3, una sotto-sezione strutturale dell'OKB-586, operante sotto la guida di Vjačeslav Kovtunenکو.

Il programma Intercosmos ebbe inizio nel 1968 con il lancio di *Cosmos-261*, un satellite dal peso di 400 chilogrammi, equipaggiato

esclusivamente con strumenti sovietici. Tuttavia, le misurazioni a terra venivano effettuate dai Paesi partecipanti, tra cui Bulgaria, Cecoslovacchia, Repubblica Democratica Tedesca, Ungheria, Polonia e Romania. Sebbene inizialmente fosse previsto che il satellite assumesse la denominazione di *Intercosmos-1*, venne designato *Cosmos-261* poiché il lancio avvenne dal Cosmodromo di Plesetsk, all'epoca una base classificata. Questa scelta fu motivata dalla necessità di evitare di attirare l'attenzione di osservatori internazionali sul sito di lancio⁸. Il primo satellite ufficialmente internazionale, *Intercosmos-1*, fu invece lanciato nel 1969 dal Cosmodromo di Kapustin Jar.

52

Nel quadro del programma Intercosmos, tra ottobre 1969 e dicembre 1991, furono lanciati 25 satelliti artificiali terrestri della serie *Intercosmos*. Il programma Intercosmos comprendeva anche esperimenti condotti su razzi geofisici come il *Vertikal*. Inoltre, le attrezzature scientifiche fornite dai Paesi partecipanti furono installate su satelliti biologici della serie *Cosmos (Bion)*, così come su stazioni automatiche interplanetarie sovietiche (AMS) destinate alla Luna, a Marte e a Venere⁹. In aggiunta, furono lanciati razzi meteorologici M-100 e MR-12, equipaggiati con strumenti progettati da scienziati dei Paesi socialisti¹⁰.

Circa 2.200 istituti di ricerca e uffici di progettazione del Comecon contribuirono al programma Intercosmos. Tra il 1969 e il 1991, scienziati e ingegneri dei Paesi partecipanti collaborarono a decine di progetti congiunti, coprendo diversi ambiti scientifici, tra cui la fisica spaziale, gli studi solari e solare-terrestri, l'atmosfera superiore terrestre, l'ionosfera e la magnetosfera, oltre a ricerche sulla Luna, i pianeti, lo spazio interplanetario e l'astronomia extra-atmosferica. Anche le osservazioni satellitari e lo studio della Terra dallo spazio rappresentarono aree di interesse condiviso. Nell'ambito del programma di voli spaziali con equipaggio, avviato nel 1977, furono addestrati 18 cosmonauti e condotte 9 missioni di visita alle stazioni orbitali, con 8 agganci riusciti¹¹.

Il Consiglio Intercosmos, operativo sotto l'egida dell'Accademia delle Scienze dell'URSS, rimase attivo fino al 1991. Nel 1992, il Consiglio fu sostituito dal Consiglio Spaziale dell'Accademia delle Scienze Russe (RAS), che istituì la Sezione per la Cooperazione Internazionale, sotto la leadership dell'Accademico Vladimir Kotelnikov. La Russia, in qualità di successore legale dell'Unione Sovietica, si assunse la responsabilità di realizzare i progetti internazionali precedentemente pianificati sotto il programma Intercosmos¹².

3. Il contributo della Cecoslovacchia

La moderna Repubblica Ceca vanta una tradizione secolare nell'esplorazione spaziale. La storia di questo campo affonda le radici nel periodo in cui Praga divenne un centro internazionale di astronomia durante il regno dell'Imperatore del Sacro Romano Impero, Rodolfo II. Questo prestigio fu dovuto in gran parte agli sforzi del naturalista e astronomo ceco Tadeáš Hájek z Hájku (1525-1600), che svolse un ruolo fondamentale nell'attrarre figure di fama mondiale come Tycho Brahe (1546-1601) e Johannes Kepler (1571-1630) a Praga, dove furono ospitati all'Università Carlo IV. La creazione dello Stato cecoslovacco, a seguito dell'indipendenza dall'Impero Austro-Ungarico nel 1918, diede nuovo slancio alla ricerca scientifica, inclusa l'astronomia.

53

Non mancarono le ricerche originali nel settore missilistico. Nel 1929, un giovane ingegnere, Rudolf Pešek, registrò un brevetto per un motore a razzo progettato per accelerare le bombe aeree. Tuttavia, la mancanza di fondi impedì la realizzazione del motore. Negli anni '50, fu avviato un progetto di sviluppo di razzi sondanti presso l'Accademia Militare di Brno. Il progetto fu formalmente interrotto nel 1970 a causa della mancanza di finanziamenti e di un interesse in calo. Le ragioni alla base di questa interruzione furono in gran parte politiche, in seguito all'invasione della Cecoslovacchia da parte degli eserciti del Patto di Varsavia nel 1968.

La Cecoslovacchia emerse come uno dei principali contributori all'esplorazione spaziale tra i Paesi del blocco socialista, anche prima del lancio del programma Intercosmos. Nel 1957, gli scienziati cechi raggiunsero traguardi significativi, tra cui la prima rilevazione ottica e l'acquisizione radio di *Sputnik-1* e del suo razzo di lancio al di fuori del territorio sovietico. Inoltre, utilizzando i calcoli orbitali di *Sputnik-2*, il professor Emil Buchar dell'Università Tecnica Ceca sviluppò una metodologia che consentì misurazioni più precise della deformazione sferica della Terra¹³.

Il primo satellite a portare strumenti cecoslovacchi fu l'*Interkosmos-1*. A partire dal 1975, i carichi utili cechi vennero anche impiegati sui satelliti *Prognoz*, che operavano in orbite altamente eccentriche, con apogei che raggiungevano circa 200.000 km. Un progetto particolarmente notevole fu *Intershock*, condotto sul satellite *Prognoz-10*¹⁴. Lo sviluppo di questo progetto proseguì per quasi dieci anni, dalle discussioni iniziali nel 1975 fino al lancio del *Prognoz-10* nel 1985. Dei 11 esperimenti condotti nell'ambito di questa missione, sette furono sviluppati in Cecoslovacchia, con due realizzati in collaborazione con scienziati sovietici. Il satellite

Prognoz-10 operò fino all'inizio di novembre 1995 e fornì molti risultati scientifici interessanti e significativi¹⁵.

Inoltre, i rivelatori di polvere interstellare cecoslovacchi furono dispiegati su numerosi razzi sondanti, satelliti e sonde marziane. Tra i carichi spaziali più complessi progettati e costruiti in Cecoslovacchia c'era una piattaforma automatica stabilizzata. Questo sistema avanzato permetteva di puntare con precisione su oggetti target, raggiungendo un livello di qualità comparabile con piattaforme simili sviluppate negli Stati Uniti. La piattaforma venne impiegata a bordo di due sonde *Vega* e successivamente installata sul modulo *Kvant* della stazione orbitale *Mir*¹⁶.

54

La Cecoslovacchia fu una delle due nazioni del blocco socialista a lanciare un proprio satellite nell'ambito del programma Intercosmos. Nel 1978, la progettazione, il lancio e la gestione operativa in orbita del primo satellite, *Magion-1*, segnarono un traguardo significativo. Il satellite fu immesso in orbita terrestre come carico utile secondario di un satellite scientifico sovietico, nell'ambito della missione *Intercosmos-18*, dal Cosmodromo di Plesetsk. Entrambi i satelliti facevano parte di un programma internazionale volto allo studio della magnetosfera terrestre¹⁷. A seguito del successo di *Magion-1*, furono sviluppate sonde più avanzate nell'ambito dei progetti sovietici *Activny*, *Apex*, *Interball-1* e *Interball-2*. Questi satelliti, designati *Magion-2* fino a *Magion-5*, furono anch'essi lanciati come elementi complementari dei satelliti principali.

Le evidenze statistiche mostrano una vasta partecipazione degli specialisti cecoslovacchi nel programma Intercosmos. I loro contributi furono inclusi in 23 dei 25 satelliti *Intercosmos*, nonché in numerosi satelliti *Prognoz*. Complessivamente, più della metà degli esperimenti condotti all'interno del programma furono sviluppati in Cecoslovacchia o creati in collaborazione con specialisti cecoslovacchi. Inoltre, la Cecoslovacchia partecipò a 19 esperimenti basati a terra, posizionandosi al secondo posto, dopo la DDR, che ne condusse 20¹⁸.

Questi successi collocarono la Cecoslovacchia in prima linea nelle missioni spaziali congiunte, evidenziandone la leadership e le competenze nelle collaborazioni internazionali. Il contributo cecoslovacco allo sviluppo delle capacità spaziali di Intercosmos fu riconosciuto con l'opportunità di inviare il primo uomo nello spazio che non fosse né americano né sovietico: Vladimír Remek.

L'evoluzione del programma spaziale cecoslovacco nel periodo sovietico è stata sintetizzata dall'ingegnere Jaroslav Vojta dell'Istituto di Fisica Atmosferica dell'Accademia delle Scienze della Repubblica Ceca. Come egli stesso ricorda: «In tutto questo periodo, abbiamo condotto

ricerche spaziali in modo collaborativo, apprendendo gli uni dagli altri, facendo scoperte, affrontando sfide e ottenendo ripetutamente risultati significativi»¹⁹.

Le drammatiche trasformazioni politiche in Europa nel 1989, inclusa la Rivoluzione di Velluto in Cecoslovacchia e la successiva divisione nelle Repubbliche Ceca e Slovacca, crearono una situazione completamente nuova. Il programma Intercosmos si dissolse e le modifiche strutturali all'interno dei sistemi economici dell'Europa centrale e orientale ostacolarono l'avvio di nuovi programmi indipendenti significativi. D'altro canto, il nuovo panorama politico facilitò la cooperazione con il mondo occidentale e permise l'ingresso in organizzazioni internazionali come Eutelsat, Intelsat e Inmarsat.

55

L'esperienza accumulata nei decenni precedenti rimase la base per progetti in cui la comunità scientifica cecoslovacca continuò a svolgere un ruolo significativo nella ricerca internazionale, in particolare in campi come geofisica, fisica solare e psicofisiologia²⁰. Nel 2008, la Repubblica Ceca divenne membro a pieno titolo della ESA.

4. La Polonia nello spazio

A differenza della Cecoslovacchia, che lanciò il suo satellite nell'ambito del programma Intercosmos ed ebbe l'onore di essere la prima a inviare un cosmonauta non proveniente dalle due superpotenze, la Polonia assunse un ruolo relativamente meno prominente nella cooperazione socialista nel campo spaziale. Tuttavia, almeno tre istituzioni polacche furono coinvolte nelle attività di ricerca spaziale: il Centro di Ricerca Spaziale dell'Accademia Polacca delle Scienze (CBL PAN)²¹, l'Istituto di Aviazione e un gruppo di strumenti scientifici situato a Wroclaw, associato al CBL PAN.

Il primo approccio della Polonia all'esplorazione spaziale risale al 1968, in concomitanza con il lancio del satellite *Cosmos-261*. In questa fase, gli scienziati polacchi contribuirono partecipando alle misurazioni a terra e all'analisi dei dati raccolti. I primi strumenti spaziali progettati in Polonia furono installati a bordo del satellite *Intercosmos-9*, lanciato nel 1973. Conosciuto anche come *Intercosmos-Kopernik-500*, il satellite fu dedicato al 500° anniversario della nascita di Niccolò Copernico, il celebre astronomo polacco. Il veicolo spaziale ospitava uno spettrometro radio, progettato e costruito in Polonia, con l'obiettivo principale di studiare le emissioni radio solari nella gamma di lunghezze d'onda comprese tra i 50 e i 500 metri. Inoltre, la missione si proponeva di investigare le caratteristiche dell'ionosfera terrestre²².

Successivamente, gli sforzi congiunti si concentrarono anche sullo sviluppo di strumenti scientifici destinati alla serie di biosatelliti *Cosmos*. In particolare, 14 esperimenti, elaborati da scienziati provenienti dall'URSS, dagli Stati Uniti, dalla Polonia, dalla Romania, dalla Francia, dalla Cecoslovacchia e dall'Ungheria, furono condotti a bordo del satellite *Cosmos-782 (Bion-3)*²³, lanciato il 25 novembre 1975. I biologi polacchi parteciparono anche alle missioni successive della serie *Bion*.

Nel campo dell'esplorazione dello spazio profondo, la cooperazione ebbe inizio nel 1980 con un esperimento congiunto sulle onde a bordo del satellite *Prognoz-8*. La missione prevedeva l'installazione di un analizzatore polacco di frequenze ultrabasse, progettato per misurare le fluttuazioni nei campi elettrici e magnetici, nonché nei flussi di plasma, in combinazione con una serie di altri strumenti di ricerca. Ulteriori esperimenti collaborativi furono condotti nel 1985 sul satellite *Prognoz-10*.

Nonostante l'imposizione della legge marziale in Polonia nel 1981, che comportò l'interruzione di numerosi contatti e la sospensione di alcune forniture, gli sforzi coordinati di scienziati e ingegneri permisero la preparazione e l'esecuzione di un esperimento congiunto a bordo delle sonde interplanetarie *Vega-1* e *Vega-2*, lanciate nel 1984. Nell'ambito della serie di esperimenti elettromagnetici, fu installato con successo un analizzatore polacco-sovietico-cecoslovacco per lo studio delle onde di plasma a bassa frequenza (*APV-N*)²⁴.

Oltre alla partecipazione ai lanci di satelliti, la Repubblica Popolare Polacca prese parte anche alle missioni con equipaggio del programma *Intercosmos*. In questo contesto, la Polonia divenne la quarta nazione a inviare un proprio cittadino nello spazio, quando Miroław Hermaszewski prese parte alla missione *Sojuz 30* nel giugno del 1978. Dietro questo significativo traguardo propagandistico si celava una complessa competizione politica riguardante l'ordine di priorità per la partecipazione ai voli destinati alla stazione orbitale. Questa dimensione politica è stata successivamente raccontata nelle memorie di Janusz Bronisław Zieliński, vice direttore per la scienza presso il Centro di Ricerca Spaziale Polacco dal 1976 al 1986.

L'annuncio dell'opportunità di voli umani da parte di cosmonauti dei paesi socialisti suscitò un notevole interesse da parte dei governi di queste nazioni. In particolare, il governo polacco, sotto la guida del Partito Comunista e del Primo Segretario Edward Gierek, sostenne con fermezza che un cosmonauta polacco dovesse essere il primo a partecipare a tale serie di voli. Tale insistenza era profondamente radicata nella dottrina politica

del governo polacco, che sosteneva che la Polonia, in quanto secondo paese più grande nel 'campo socialista', dovesse essere considerata il principale alleato dell'Unione Sovietica.

Tuttavia, per ragioni che rimangono ancora poco chiare, il governo sovietico assegnò la priorità alla Cecoslovacchia per il primo volo della serie. L'evolversi di questa disputa nel corso dei mesi fu sorprendente, in quanto rivelò l'entità del disaccordo tra il governo socialista polacco e l'Unione Sovietica, uno scenario che appariva implausibile per molti. Il risultato si rivelò alla fine prevedibile: un cosmonauta cecoslovacco divenne il primo a partecipare al programma²⁵.

57

Con il crollo del regime comunista nel 1989, la Polonia avviò la sua partecipazione a numerose missioni spaziali condotte da enti occidentali, in particolare dall'ESA e dalla NASA. I programmi ai quali la Polonia ha preso parte includevano, tra gli altri, *Mars Express*, *Venus Express*, *Cassini-Huygens*, *Coronas-F*, *Coronas-Photon*, *Interball-Aurora*, *Demeter*, *Kompass-2*, *Apex* e *Coronas*²⁶. Nel 2012, la Polonia firmò gli Accordi di Accesso alla Convenzione ESA, diventando il ventesimo Stato Membro dell'Agenzia Spaziale Europea.

5. Partecipazione della Bulgaria

Il programma spaziale della Bulgaria ebbe inizio negli anni '70 con la creazione di un istituto di ricerca all'interno dell'Accademia Bulgara delle Scienze. Il 1° dicembre 1972, il satellite *Intercosmos-8* fu lanciato dal Cosmodromo di Plesetsk con l'obiettivo di studiare i processi atmosferici, l'ionosfera e il campo magnetico terrestre. Questa missione rappresentò la prima occasione in cui l'equipaggiamento bulgaro venne incluso a bordo di un satellite, in collaborazione con i contributi di altri tre paesi socialisti²⁷. Tra i principali traguardi del programma spaziale bulgaro durante l'era sovietica figurano due voli di cosmonauti bulgari verso le stazioni spaziali Salyut-6 e Mir, rispettivamente nel 1979 e nel 1988, nonché il lancio del satellite *Intercosmos-Bulgaria-1300* nel 1981.

Nel 1979, la Bulgaria conseguì un importante progresso nell'esplorazione spaziale. Il 10 aprile di quell'anno, il primo cosmonauta bulgaro, Georgi Ivanov, fu lanciato a bordo della navetta *Soyuz-33*. Accompagnato dal cosmonauta sovietico Nikolaj Rukavišnikov, Ivanov trascorse 48 ore e 1 minuto in orbita terrestre. Questo successo segnò la Bulgaria come il sesto paese al mondo a inviare un cosmonauta nello spazio. Successivamente, nel

1988, un secondo cosmonauta bulgaro, Aleksandr Aleksandrov, partecipò a una missione a bordo della Stazione Spaziale Mir, dove trascorse dieci giorni conducendo una serie di esperimenti scientifici. In questo modo, la Bulgaria si distinse come l'unica nazione dell'Europa centro-orientale a inviare due cosmonauti nello spazio nell'ambito del programma Intercosmos.

I successi del programma spaziale nazionale furono ampiamente enfatizzati dalla Bulgaria comunista. I ritratti dei due cosmonauti, in particolare quello di Georgi Ivanov, furono esposti in modo prominente su vari mezzi di comunicazione, tra cui libri di testo, manifesti e persino sulle facciate degli edifici pubblici. Un aspetto interessante riguarda un episodio curioso legato al volo di Ivanov, che mette in evidenza il ruolo centrale della propaganda nelle attività spaziali, orientate tanto al pubblico nazionale quanto a quello internazionale.

Un episodio significativo riguarda il cognome originario di Georgi Ivanov, che era Kakalov. A causa delle connotazioni sfavorevoli di tale nome nella lingua russa – dove è direttamente associato al verbo omonimo che significa «defecare» – si decise di modificarlo per evitare reazioni negative da parte del pubblico sovietico. Per risolvere questo problema, il cosmonauta adottò un cognome più neutro, derivato dal nome del padre, Ivan. Di conseguenza, il suo cognome fu cambiato in Ivànov²⁸.

Nel 1981, due anni dopo il volo del primo cosmonauta bulgaro, fu lanciato il satellite *Intercosmos-22* (conosciuto anche come *Intercosmos-Bulgaria-1300*) per celebrare il 1300° anniversario della fondazione dello stato bulgaro. La missione rappresentò un importante catalizzatore per l'avanzamento scientifico della Bulgaria. Non solo produsse un'ampia quantità di ricerche e analisi, ma ispirò anche una serie di esperimenti bulgari successivi condotti su stazioni orbitali sovietici, rafforzando così il contributo del paese all'esplorazione spaziale²⁹.

Secondo i resoconti ufficiali, nel 1976 gli scienziati bulgari K. Serafimov, I. Kutiev e D. Gogošev proposero il lancio di un satellite equipaggiato con strumenti bulgari³⁰. Durante le discussioni relative al progetto, Leonid Brežnev, che si trovava in vacanza in Crimea, invitò Todor Živkov a unirsi a lui³¹. Questo incontro portò infine all'approvazione del progetto da parte dei Segretari Generali dei Partiti Comunisti dell'URSS e della Bulgaria³².

Simile al satellite cecoslovacco *Magion-1*, lanciato nel 1978, il *Bulgaria-1300* è classificato come un satellite di seconda generazione. Questi satelliti furono sviluppati sotto la direzione del governo e delle istituzioni nazionali, sfruttando le infrastrutture tecnologiche e le competenze fornite dall'URSS e dagli Stati Uniti negli anni '60-'80. Vengono considerati i pri-

mi satelliti strettamente associati al paese, sviluppati con un significativo supporto dall'URSS e all'interno della sua sfera di influenza politica³³.

Seppur il veicolo spaziale fosse progettato e costruito nell'URSS, l'equipaggiamento scientifico a bordo fu prodotto da scienziati bulgari. Il satellite *Meteor-2*, sviluppato dal VNIEM³⁴, fu scelto come piattaforma di base. Grazie agli sforzi congiunti degli ingegneri del VNIEM e del NIIEM³⁵, nonché degli scienziati bulgari, nel 1981 furono costruiti due satelliti. Uno di questi, l'*Intercosmos-Bulgaria-1300* era specificamente progettato per studiare le risorse naturali della Terra dallo spazio. Equipaggiato con un insieme di undici strumenti scientifici, il satellite trasse beneficio dai contributi di specialisti sovietici e ricercatori dell'Accademia Bulgara delle Scienze, sia per la creazione dei suoi strumenti che per l'analisi dei dati scientifici raccolti³⁶.

Il secondo satellite, *Meteor-Priroda* N. 2-4, faceva parte di un progetto di ricerca oceanica e atmosferica condotto nel 1981. Anche questa missione rappresentò un impegno congiunto tra scienziati bulgari e sovietici. Grazie all'analisi dei dati raccolti, gli scienziati bulgari riuscirono a identificare le aree di scarico delle acque dolci nel Mar Nero e a rilevare le emissioni di gas dai sedimenti sul fondale marino³⁷.

Gli articoli pubblicati sulla stampa ufficiale sovietica, accompagnati dal tono solenne adottato dai giornalisti, sottolineavano chiaramente l'importanza politica del progetto congiunto. Queste pubblicazioni non solo evidenziavano lo spirito di cooperazione tra i paesi socialisti, ma enfatizzavano anche il ruolo guida e orientativo dell'URSS nello sviluppo del programma spaziale nazionale della Bulgaria. Ad esempio, l'agenzia di stampa TASS pubblicò un breve articolo sul lancio del satellite, riconoscendone l'importanza ai massimi livelli politici: «Sentiti complimenti in occasione del lancio dei satelliti *Intercosmos-Bulgaria-1300*. Il compagno L. Brežnev ha cordialmente congratulato il compagno T. Živkov per questo evento importante. Il compagno Živkov ha espresso la sua sincera gratitudine per l'opportunità di partecipare alla ricerca spaziale congiunta»³⁸. Inoltre, Vjačeslav Balebanov, vice direttore dell'Istituto di Ricerca Spaziale (IKI) dell'Accademia delle Scienze dell'URSS, concesse un'intervista al corrispondente speciale di *Pravda* dal sito di lancio del satellite, offrendo ulteriori approfondimenti sulla collaborazione:

I nostri colleghi bulgari non solo hanno assunto un ruolo di primo piano nello sviluppo del programma di ricerca, ma hanno anche contribuito attivamente alla progettazione delle metodologie e degli strumenti scientifici. In ogni fase del progetto, hanno collaborato strettamente con gli specialisti

*sovietici. Il successo del lancio del satellite rappresenta una testimonianza dell'efficacia della cooperazione fraterna tra i paesi socialisti, in particolare nel campo dell'esplorazione spaziale. Questo risultato evidenzia anche i progressi della comunità scientifica bulgara, che ha visto emergere esperti altamente qualificati nel settore della ricerca spaziale*³⁹.

60

Privata del robusto supporto fornito dal programma spaziale sovietico negli anni '80 – significativamente ristrutturato durante la transizione verso la Russia post-sovietica negli anni '90 – la Bulgaria riuscì a lanciare il suo secondo satellite nazionale, EnduroSat One, soltanto 37 anni dopo, nel 2018⁴⁰.

La partecipazione della Bulgaria al progetto Intercosmos, tuttavia, si estese ben oltre i voli e il supporto scientifico e tecnico. La Repubblica Popolare di Bulgaria divenne il terzo paese al mondo, dopo l'URSS e gli Stati Uniti, a produrre cibo per i cosmonauti. L'Istituto di Criobiologia e Tecnologie Alimentari, sotto la direzione dell'Accademico Cvetan Cvetkov, sviluppò un metodo innovativo di conservazione a freddo e di essiccazione sottovuoto dei biomateriali. Questa tecnologia permetteva la completa conservazione dei prodotti alimentari per un periodo fino a cinque anni⁴¹.

La Bulgaria continua a perseguire attivamente il suo programma spaziale nel XXI secolo, sebbene, secondo alcuni esperti, con un ambito più limitato. L'Istituto di Ricerca Spaziale e Tecnologie dell'Accademia delle Scienze della Bulgaria, che opera con il suo nome attuale dal 2010, conduce ricerche in vari settori, tra cui la fisica dello spazio esterno, le simulazioni di osservazione della Terra, gli studi sulla radiazione solare e lo sviluppo della tecnologia aerospaziale. Diverse innovazioni sviluppate dall'istituto sono state utilizzate a livello internazionale, inclusi applicazioni a bordo della Stazione Spaziale Internazionale (ISS)⁴².

Attualmente, la Bulgaria detiene lo status di Stato Cooperante Europeo (ECS) in virtù dell'accordo firmato con l'ESA nel 2015. Nel 2022, la Bulgaria ha annunciato l'intenzione di presentare domanda per diventare membro a pieno titolo dell'ESA, con l'obiettivo di offrire agli ingegneri, scienziati e imprenditori bulgari un accesso più ampio ai progetti spaziali. Nel novembre del 2023, la Bulgaria ha ulteriormente consolidato il suo impegno nello spazio internazionale firmando gli Artemis Accords, diventando il 32° paese e l'ultima nazione europea a aderire a questa iniziativa guidata dagli Stati Uniti.

Per i Paesi aderenti al Patto di Varsavia, la partecipazione al programma Intercosmos ha comportato numerosi vantaggi. Indipendentemente

dal livello iniziale delle loro scienze spaziali, il coinvolgimento in questa cooperazione internazionale, sotto l'egida dell'Unione Sovietica, ha consentito a queste nazioni di gettare le basi per lo sviluppo di diversi programmi di ricerca spaziale. Dopo il crollo dei regimi comunisti tale partecipazione ha inoltre favorito un'integrazione progressiva in progetti di ricerca internazionali promossi da organizzazioni quali l'ESA e la National Aeronautics and Space Administration (NASA) nell'era post-comunista.

Per alcune nazioni, come la Bulgaria, il programma Intercosmos ha rappresentato un'opportunità unica per avviare e sviluppare programmi spaziali nazionali. Per i Paesi più avanzati, con tradizioni consolidate in ambiti quali l'astronomia (ad esempio, la Cecoslovacchia) o l'istrumentazione scientifica (come la Repubblica Democratica Tedesca), il programma ha agevolato opportunità di cooperazione internazionale e scambio di competenze. Tali interazioni includevano anche collaborazioni con scienziati occidentali in contesti prestigiosi, quali i forum internazionali COSPAR⁴³ e IAF⁴⁴.

61

Note

¹ D. SAGATH, M. ADRIAENSEN, CH. GIANNOPAPA, *Past and present engagement in space activities in Central and Eastern Europe*, in «Acta Astronautica», vol. 148, 2018, pp. 132-140.

² B. HARVEY, O. ZAKUTNYAYA, *Russian space probes: scientific discoveries and future missions*, Springer, 2011, p. 102.

³ C. BURGESS, B. VIS, *Intercosmos. The Eastern Bloc's Early Space programme*, Springer, 2016, p. 2.

⁴ Sulla ricerca spaziale nella DDR si veda B. HARVEY, *Forgotten space agency. Who has heard of the IKF?*, in «Space Chronicle», n. 2-3, 2022, pp. 8-20.

⁵ CIA: Scientific intelligence report, long range capabilities of the Soviet Union in major scientific fields 1957-1967, cit. in B. HARVEY, O. ZAKUTNYAYA, *op. cit.*, p. 103.

⁶ *Ibidem*

⁷ L. VEDEŠIN, *Meždunarodnoje sotrudničestvo v issledovanii i ispol'zovanii kosmičeskogo prostranstva v mirnykh celjach (k 55-letiju programmy «interkosmos»*, in «Issledovanie zemli iz kosmosa», n. 2, 2023, p. 93.

⁸ B. HARVEY, O. ZAKUTNYAYA, *op. cit.*, p. 104.

⁹ Istoričeskaja spravka o Sovete RAN po kosmosu. Disponibile http://sovetskosmos.ru/sites/default/files/history/2_14.pdf

¹⁰ L. VEDEŠIN, *op. cit.*, p. 94.

¹¹ O. SELIVANOVA, *International cooperation in the field of the space exploration and use*, in *Materialy mezhdunarodnoj konferentsii rossijskogo natsional'nogo*

komiteta po istorii i filosofii nauki i tekhniki RAN, posvyashchennoy 90-letiyu Instituta istorii yestestvoznaniya i tekhniki im. S.I. Vavilova, IIET RAN, Moskva, 2022, p. 96.

¹² L. VEDEŠIN, *op.cit.*, pp. 93, 98.

¹³ P. BAREŠ, *op.cit.*, pp. 957-960.

¹⁴ Z. NEMECHEK, Y. SHAFRANKOVA, *Matematiko-fizičeskij fakul'tet Karlova universiteta (MFF KU): četyre desjatiletija sotrudničestva. Vklad MFF KU v izučeniye solnečno-zemnykh svyazej*, in A. Pevzner (a cura di) *K 45-letiyu Instituta kosmičeskikh issledovanij RAN. Obratnyj otsčet... 2*, IKI RAN, Moskva, 2010, p. 138.

¹⁵ G. ZASTENKER, *O proekte «Intershok»*, in A. Pevzner (a cura di), *Obratnyj otsčet vremeni. Sbornik materialov k 40-letiyu IKI RAN*, IKI RAN, Moskva, 2006, pp. 163-166.

¹⁶ P. BAREŠ, *Czechs in space*, in «Acta Astronautica», vol. 48, issues 5-12, 2001, p. 960.

¹⁷ YU. AGAFONOV, J. VOJTA, *40 let sotrudničestva v kosmose*, in A. Pevzner (a cura di) *K 45-letiyu Instituta kosmičeskikh issledovanij RAN*, *op. cit.*, p. 45.

¹⁸ O. SELIVANOVA, *Sovetsko-čechoslovatskoye sotrudničestvo v'oblasti kosmičeskikh issledovanij. Dokumenty programmy «Interkosmos» v archive Rossiyskoy akademii nauk*, in *XLVII Academic Space Conference dedicated to the memory of academician S.P. Korolev and other outstanding national scientists — pioneers of space exploration*, MGTU im. Baumana, Moskva, 2023, p. 75.

¹⁹ YU. AGAFONOV, J. VOJTA, *op.cit.*, p. 42.

²⁰ P. BAREŠ, *op.cit.*, pp. 962-963.

²¹ Per saperne di più sul ruolo del CBK PAN polacco nella promozione della collaborazione internazionale (come interfaccia tra l'URSS e l'Occidente) si veda M. GRUNTMAN, *My Fifteen Years at IKI, the Space Research Institute*, Interstellar Trail Press, 2022, pp. 213-220.

²² I. MARCHENKO, *Sputniki «Interkosmos»*, in «Technika-molodeži», n. 10, 1979, pp. 34-35.

²³ Sulla storia del progetto e sulle collaborazioni internazionali si veda O. DUBROVINA, *Science and politics: Soviet-European co-operation on the Bions*, in IAC 2024 congress proceedings, 75th International Astronautical Congress (IAC), Milan, Italy. Disponibile su <https://dl.iafastro.directory/event/IAC-2024/paper/81221/>

²⁴ T. ROMANTSOVA (a cura di), *Naučnoye sotrudničestvo meždu rossijskoj akademijej Nauk i Pol'skoj akademijej Nauk v'oblasti fundamental'nykh kosmičeskikh issledovanij. Rezul'taty sovmestnykh issledovanij(2011-2015)*, IKI RAN, Moskva, 2016, pp. 5-32.

²⁵ J. ZIELIŃSKI, *Vlijaniye pervogo sputnika na moyu žizn'*, in A. Zakharov (a cura di), *Pervaja kosmičeskaja*, IKI RAN, Moskva, 2007, p. 133.

²⁶ P. MANIKOWSKI, *Developments in space activities in Poland*, in «Space Policy», vol. 29, issue 1, 2013, p. 36.

²⁷ A.V. ZBOYEV, *On the History of Cooperation Between Bulgaria and the Ussr in Space Exploration*, in «Rusistika bez granits», n. 1, 2019, p. 62.

²⁸ YU. BATURIN (a cura di), *Mirovaja pilotiruemaja kosmonavtika. Istoria. Technika*, RTSof, Moskva, 2005, p. 674.

²⁹ B. HARVEY, O. ZAKUTNYAYA, *op.cit.*, p. 403.

³⁰ G. GDALEVICH, *Vospominanija o godach raboty v IKI*, in A. Pevzner (a cura di), *Obratnyj otsčet vremeni*, p. 121.

³¹ E. LARIONOV, «*I pust'gazety pišut, čto my živem kak bogi, a my voz'mjom gazetu i schodim poguljat*», in A. Pevzner (a cura di), *K 45-letiju Instituta kosmičeskich issledovanij RAN*, *op. cit.*, p. 75.

³² L. MAKRIDENKO, S. VOLKOV, A. GORBUNOV, R. SALIKHOV, V. KHODNENKO, *Spacecraft Intercosmos Bulgaria 1300 Equipped with Bulgarian Research Hardware*, in «*Voprosy elektromechaniki*», vol. 147, 2015, p. 49.

³³ M. BERTHET, SH. NAKASUKA, M. CHO, K. SUZUKI, *Country-first domestic satellites: A family tree*, in «*Progress in Aerospace SCIENCES*», vol. 146, 2024, p. 8.

³⁴ Istituto di Ricerca Scientifica Pansovietica di Elettromeccanica a Mosca.

³⁵ Istituto di Ricerca di Elettromeccanica a Istra (regione di Mosca).

³⁶ L. VEDEŠIN, *op.cit.*, p. 95.

³⁷ *Ivi*, p. 97.

³⁸ TASS.

³⁹ A. POKROVSKY, *K vichrjam kosmičeskim. Naš special'nyj korrespondent peredajot s kosmodroma*, in «*Pravda*», 7 Agosto 1981.

⁴⁰ A. KOLEV, I. IVANOV, I. NEDELEV, V. DANCHEV, *EnduroSat one – The first Bulgarian CubeSat mission*, in AIP Conference Proceedings – 2075, 2019.

⁴¹ A. ZBOYEV, *op. cit.*, p. 62.

⁴² D. TRANKOVA, *Bulgaria's forgotten race into space*, in «*Vagabond. Bulgaria's English Magazine*», n. 197, 23-2-2023. Disponibile a <https://www.vagabond.bg/bulgarias-forgotten-race-space-3666>

⁴³ Committee on Space Research.

⁴⁴ International Astronautical Federation.

Obiettivo Unione Europea o ritorno al passato? Il caso serbo tra accelerazioni in avanti e freni ideologici e culturali

Francesco Randazzo

L'Europa orientale è ancora oggi un mosaico di esperienze storiche più che di popoli ed etnie. Uno sguardo dopo il 1991 ci restituisce l'immagine di un territorio che prima le guerre jugoslave degli anni Novanta del '900 poi il processo di adesione all'Unione Europea, in anni più recenti, hanno reso problematico e lontano dal raggiungimento di obiettivi di breve periodo in relazione ai parametri dettati da Bruxelles, almeno nel caso dei Balcani occidentali. A rendere più complesso il quadro è il forte legame che unisce alcuni di questi popoli alla Russia. Legame che ha profonde radici storiche e affonda nel comune patrimonio culturale e religioso slavo-ortodosso, consolidatosi nei secoli attraverso rapporti politici, militari e diplomatici¹. Il crollo dell'Unione Sovietica, dei suoi satelliti e degli altri sistemi socialisti europei meno strettamente legati a Mosca, come l'Albania enverista e la Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, ha ovviamente innescato profonde ma non sempre efficaci trasformazioni politiche e sociali. Tra i casi più emblematici si annovera proprio la disgregazione della Jugoslavia, composito mosaico etno-linguistico nato dopo la Prima Guerra Mondiale come Regno dei Serbi, Croati e Sloveni sotto la dinastia di Pietro I Karađorđević. Dopo oltre settant'anni di convivenza segnata da tensioni nazionalistiche, conflitti bellici e un'esperienza federativa sotto il socialismo titino, le varie componenti della Jugoslavia hanno intrapreso percorsi distinti: Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro e, successivamente, il Kosovo sono diventate entità statuali autonome non senza enormi contrasti politici, etnici e ideologici alla base delle loro plurisecolari tradizioni. Il processo di dissoluzione della Jugoslavia ha una data precisa, il 1991, con le dichiarazioni d'indipendenza di Slovenia e Croazia (25 giugno 1991), seguite dalla guerra d'indipendenza croata (1991-1995) e dal conflitto sloveno di dieci giorni (27 giugno-7 luglio 1991). La Macedonia ha dichiarato la propria indipendenza l'8 settembre 1991, mentre la Bosnia-Erzegovina il

1° marzo 1992, con l'inizio di un conflitto devastante protrattosi fino agli Accordi di Dayton del 14 dicembre 1995. La Serbia e il Montenegro sono rimaste unite fino al 3 giugno 2006, quand'anche il Montenegro ha proclamato l'indipendenza, seguita da quella del Kosovo il 17 febbraio 2008.

66 Tra il 1997 e il 2000, le transizioni post-comuniste hanno generato interrogativi cruciali per la stabilità politica e sociale della regione. Paradossalmente, nei contesti in cui il sistema repressivo comunista è stato sostituito da forme di autoritarismo meno rigide, caratterizzate da un nazionalismo esacerbato e da una gestione clientelare dell'economia, l'opposizione democratica ha incontrato maggiori difficoltà nell'affermarsi. Lacerazioni etniche e politiche hanno provocato violenti conflitti, minacciando l'affermarsi di istituzioni democratiche solide².

La disgregazione, maturata nel quadro più ampio della dissoluzione del blocco comunista e della progressiva affermazione del modello democratico occidentale, si è sviluppata in diverse fasi: dalla crisi kosovara alla secessione slovena, dalla guerra croata alla tragedia bosniaca, fino alla definitiva affermazione dell'indipendenza del Kosovo, ultimo tassello di un mosaico oramai distrutto. La dinamica di questi eventi, segnata da radicalizzazioni identitarie e interventi internazionali spesso tardivi e inefficaci, è stata fortemente influenzata dalle politiche di Slobodan Milošević, il leader serbo che ha fatto sì che la storia abbandonasse «i binari della logica per tuffarsi nella follia»³. Egli si è fatto promotore di una strategia ultranazionalista che ha contribuito alla degenerazione del conflitto interetnico, con pesanti implicazioni morali e materiali sia nei confronti della popolazione kosovara che bosniaca, in quest'ultimo caso in un contesto di complicità con le autorità croate⁴.

Gli avvenimenti jugoslavi degli anni Novanta hanno evidenziato la molteplicità delle traiettorie verso la libertà e l'indipendenza, ma hanno sollevato anche interrogativi inquietanti sul ruolo della comunità internazionale nella tutela della legalità e dei diritti umani. Sotto gli occhi del mondo si è consumata una delle più tragiche manifestazioni di violenza interetnica della storia contemporanea, frutto di un'integrazione forzata di popoli distinti per cultura, valori e confessione religiosa sotto un'unica cornice ideologica.

Il disinteresse iniziale dell'Unione Europea nei confronti della crisi jugoslava si è potuto parzialmente ricondurre alla complessità del contesto internazionale di fine anni Ottanta e inizi anni Novanta. La caduta del Muro di Berlino il 9 novembre 1989 segnò non soltanto la fine della Guerra Fredda ma anche l'avvio di un tumultuoso processo di transizione in Europa orientale⁵. Laddove in Polonia avevano luogo le prime

elezioni parzialmente libere, il 4 giugno 1989, e in Cecoslovacchia la «Rivoluzione di Velluto» dell'autunno 1989 portava dissoluzione rapida e quasi indolore del regime comunista, in Unione Sovietica le riforme di *perestrojka* e *glasnost* promosse dal segretario del Partito comunista sovietico, e leader nazionale, Michail Gorbačëv, stimolavano tensioni nazionaliste e spinte secessioniste fino ad allora sopite ma mai realmente sopresse, specialmente nelle repubbliche baltiche⁶. Il 3 ottobre 1990, la Germania completava il proprio processo di riunificazione, frutto di un intenso e laborioso sforzo diplomatico a livello europeo e internazionale. Parallelamente, la Prima Guerra del Golfo (1990-1991) monopolizzava l'attenzione della comunità internazionale, relegando in secondo piano la crisi balcanica.

67

In tale scenario di fluidità geopolitica e incertezza strategica, il concetto stesso di «ordine internazionale» risultava privo di riferimenti stabili. I leader europei si trovarono impreparati a gestire simultaneamente le sfide della transizione post-comunista, la costruzione dell'unità europea e le crisi regionali emergenti. Il collasso del bipolarismo lasciò l'Europa orientale in una fase di profonda riorganizzazione politica e sociale in cui si intrecciavano speranze di democratizzazione e nuovi focolai di tensione.

Le risposte tardive della comunità internazionale e le esitazioni dell'amministrazione statunitense presieduta da George Bush senior di fronte alla crisi jugoslava permisero il protrarsi di violenze estreme, le cui conseguenze rimangono, ancora oggi, difficili da valutare. La ricostruzione storica di tali eventi resta aperta, in attesa che future indagini possano far luce sugli interrogativi ancora irrisolti di una delle più drammatiche transizioni della storia contemporanea.

La progressiva dissoluzione della Jugoslavia negli anni Novanta è avvenuta in un contesto dominato da conflitti etnici e nazionalismi esasperati, in cui la diplomazia ha ceduto sovente il passo alla violenza e alla radicalizzazione⁷. Tuttavia, con l'inizio del nuovo millennio, i paesi emersi dal disfacimento jugoslavo hanno avviato un percorso di progressivo avvicinamento all'Unione Europea, proprio mentre quest'ultima ha rafforzato il proprio assetto economico con l'introduzione della moneta unica, l'euro.

Un momento chiave in questa fase di avvicinamento è stato l'avvio del Processo di Stabilizzazione e Associazione (PSA) nel 1999, un meccanismo istituzionale volto a integrare gradualmente i Balcani occidentali nell'orbita europea attraverso strumenti quali il dialogo politico, la cooperazione regionale e il supporto finanziario⁸. Tale iniziativa ha favorito l'adozione di valori democratici e principi di governance occidentali,

riducendo progressivamente l'influenza dei modelli autoritari e comunisti che avevano caratterizzato la regione nel XX secolo.

68 Evento significativo, in questo percorso, è stato dunque il referendum del 2006 con cui il Montenegro ha sancito la propria indipendenza dalla Serbia, avviando autonomamente il proprio iter di adesione all'UE. Per la Serbia, tuttavia, il cammino si è rivelato più complesso, a causa della sua peculiare tradizione storica e del forte legame con la Russia. Questa relazione, radicata sia in una comune appartenenza all'area slavo-ortodossa sia in un interesse strategico da parte di Mosca per il controllo di un'area di snodo tra Europa e Mediterraneo, ha rappresentato un fattore condizionante nella politica estera serba. Sin dai tempi dello zarismo, la Russia ha visto nei Balcani un'area di influenza privilegiata, un elemento che si è protratto anche in epoca sovietica e post-sovietica.

Oggi, sebbene la Serbia abbia raffreddato alcuni legami con la Russia, limitandoli principalmente alla cooperazione energetica (esemplificata dalla partecipazione di Gazprom nella *Naftna Industrija Srbije*, NIS), essa ha sviluppato nuove relazioni con la Cina, potenziando investimenti e collaborazioni economiche⁹. Ciò non ha migliorato la posizione di Belgrado nei confronti dell'UE, dove la Serbia continua a essere percepita come un paese in perenne attesa di adesione.

Il processo di allargamento dell'Unione ai Balcani occidentali ha incontrato ulteriori ostacoli a causa delle resistenze di alcuni Stati membri, in particolare della Francia, la cui posizione ha inciso negativamente sui negoziati con la Macedonia del Nord e l'Albania¹⁰. L'iniziativa francese ha portato alla riorganizzazione dei capitoli dell'*acquis* comunitario in sette cluster, rendendo l'iter di adesione più complesso e rafforzando i requisiti in settori chiave quali la giustizia, la lotta alla corruzione e la libertà di stampa. Questa rigidità ha avuto ripercussioni politiche interne nei paesi candidati alimentando il malcontento e il rafforzamento di forze euroscettiche. La Serbia ha formalmente presentato la propria domanda di adesione all'Unione Europea nel 2009 ottenendo lo status di candidato nel 2012 e avviando i negoziati nel 2014. Come per ogni altro Stato in attesa di ingresso, il principio guida dovrebbe essere quello del merito, valutando i progressi concreti compiuti nelle riforme richieste: «l'adesione è un processo fondato sul merito, e tale rimarrà, ed è inoltre totalmente dipendente dai progressi oggettivi realizzati da ciascun paese, compresa la Serbia»¹¹. Tuttavia, il processo è stato condizionato da fattori extra-istituzionali, tra cui il peso della memoria storica legata ai conflitti degli anni Novanta. L'Unione Europea, nel tentativo di integrare la Serbia, ha dovuto affrontare la difficile eredità lasciata dalle violenze perpetrate

durante la guerra, come dimostrato dai crimini contro i civili kosovari a Poklek, documentati dalle forze della Kosovo Force (Kfor)¹².

La Serbia ha aperto 15 dei 34 capitoli dell'acquis comunitario, il corpo normativo che ogni Stato candidato deve adottare per aderire all'Unione Europea. Tuttavia, persistono numerosi ostacoli in ambiti chiave come la riforma della magistratura, i diritti fondamentali, l'agricoltura e il controllo finanziario. Il capitolo sull'ambiente rappresenta una sfida particolarmente ardua, con Bruxelles che sottolinea una «totale incompatibilità» tra le attuali normative serbe e gli standard europei¹³.

Un ulteriore nodo cruciale riguarda la democratizzazione del paese. Il sistema politico serbo è ancora caratterizzato da un dominio marcato del partito di governo, con scarsa partecipazione delle opposizioni e problematiche legate alla libertà dei media. Il regresso democratico è stato evidenziato nel Country Report della Commissione Europea (2020), in cui si sottolineava come le elezioni parlamentari di giugno 2020 fossero state boicottate da gran parte delle forze di opposizione¹⁴.

Il dilemma del Kosovo e il rapporto con l'UE. Uno degli ostacoli più rilevanti nel cammino della Serbia verso l'UE resta la questione del Kosovo. Belgrado continua a negare l'indipendenza di Pristina, proclamata unilateralmente nel 2008 e attualmente riconosciuta da oltre 100 Stati, tra cui la maggioranza dei membri dell'UE¹⁵. Tuttavia, cinque paesi dell'Unione (Spagna, Slovacchia, Romania, Grecia e Cipro) non hanno ancora riconosciuto lo Stato kosovaro, temendo ripercussioni sui propri movimenti indipendentisti interni.

L'ex ambasciatore italiano in Kosovo, Michael L. Giffoni, ha sottolineato che una vera normalizzazione richiede concessioni reciproche: Belgrado dovrebbe accettare almeno de facto l'indipendenza kosovara, mentre Pristina dovrebbe garantire un'autonomia significativa alle comunità serbe. Questo approccio ricalca in parte la logica degli Accordi di Bruxelles (2013) e di Washington (2020), che però hanno avuto un'attuazione parziale e non hanno risolto i contrasti fondamentali¹⁶.

A complicare il quadro vi è il ruolo di Miroslav Lajčák, ex ministro degli Esteri slovacco, nominato rappresentante speciale dell'UE per il dialogo Serbia-Kosovo. Il suo mandato è stato accolto con freddezza da Pristina, considerando che la Slovacchia è tra i paesi che non riconoscono il Kosovo. I negoziati tra le due parti, rilanciati a luglio 2023 a Bruxelles, hanno evidenziato profonde divergenze, con scambi di accuse reciproche che confermano quanto sia complesso il percorso di riconciliazione.

La possibilità di una normalizzazione dei rapporti tra Serbia e Kosovo appare ancora lontana, ostacolata da tensioni persistenti e da un naziona-

lismo serbo che fatica ad accettare qualsiasi riduzione dell'influenza della comunità serba in Kosovo¹⁷. Un eventuale reciproco riconoscimento tra i due paesi potrebbe realizzarsi solo grazie a una pressione europea più stringente sui criteri di adesione all'Unione, che costringerebbe Belgrado a fare scelte più nette in politica estera. In questo contesto, l'inviato speciale dell'UE per il dialogo tra Serbia e Kosovo, il già menzionato Miroslav Lajčák, mantiene un'intensa attività diplomatica. Durante lo scorso autunno è tornato a Pristina per incontrare i leader della maggioranza e dell'opposizione, cercando di mediare sulle tensioni emerse nei territori contesi di Jarinje e Brnjak, lungo il confine tra i due paesi.

Con il sostegno dell'allora inviato speciale degli Stati Uniti per i Balcani Occidentali, Gabriel Escobar, a Bruxelles si è tentato successivamente di porre freno a una escalation che ha visto la Serbia pericolosamente proiettarsi verso una fase nuova dei propri rapporti con l'Unione Europea. Non giova al dialogo tra i due paesi il forte nazionalismo che è alla base del popolo serbo¹⁸ e che non vedrebbe di buon grado una perdita di potere della comunità serba in Kosovo. Ma sull'ingresso della Serbia nel club dell'euroUnione vi è una schiera di sostenitori, sia nel continente che oltreoceano, che spinge per velocizzare i processi di coesione: secondo lo sloveno Janez Jansa, presidente di turno dell'Unione, l'ingresso della Serbia «sancirebbe in modo definitivo la dissoluzione della Federazione jugoslava»¹⁹. Così la pensa la maggioranza di quei partiti di destra europei, a partire dal *Rassemblement National* francese all'ungherese *Fidesz*, i quali «approvano la richiesta di adesione di Belgrado e corteggiano apertamente le minoranze serbe che vivono nei rispettivi Paesi, mentre l'amministrazione Biden, dopo gli anni del disimpegno americano dai Balcani dai tempi di Bush, di Obama e di Trump, avrebbe deciso di riportare la regione nella lista degli impegni prioritari di politica estera, affidando il "Dossier Serbia" al sottosegretario agli Affari Europei ed Eurasiatici, Matthew Palmer, diplomatico di lungo corso e di grande esperienza»²⁰. Ma se l'ostacolo politico resta ancora il difficile rapporto della Serbia con lo Stato kosovaro, sul piano formale le relazioni con l'Unione proseguono senza particolari «strappi», sebbene alcuni atteggiamenti dell'élite al potere non sempre siano in linea con i sentimenti di coesione promossi dai membri europei: si veda ad esempio l'episodio del presidente serbo Vučić che bacia in diretta televisiva il vessillo della Repubblica Popolare Cinese come ringraziamento per gli aiuti ricevuti durante la pandemia, laddove la solidarietà europea veniva apostrofata dallo stesso Vučić come «una favola»²¹. L'allora ambasciatore italiano a Belgrado, Carlo Lo Cascio, ha tuttavia minimizzato l'episodio, affermando che da diversi anni lo Stato

balcanico fa del processo di adesione all'Ue una priorità della propria politica estera ed evidenziando come la stessa Commissione Europea, in una comunicazione del 2018 fortemente voluta dall'allora presidente Juncker, avesse riconosciuto il ruolo di *front runner* di questo paese nel processo di allargamento in corso²².

Nondimeno, il diplomatico italiano non ha mancato di sottolineare come rimangano più distanti «le associazioni» tra la Serbia, l'UE e i valori che quest'ultima rappresenta, «con lo stato di diritto, con la separazione dei poteri, con la responsabilità di una pubblica amministrazione al servizio del cittadino, con le garanzie e il rispetto per la libertà di espressione, con il contrasto alla corruzione e con le sanzioni ai conflitti di interesse. In sintesi, con un sistema fatto di valori acquisiti e condivisi, già in buona parte esistenti nei Paesi fondatori, che la costruzione europea nel corso di oltre sessant'anni ha contribuito in maniera decisiva a rafforzare e ad ampliare»²³.

71

È certo innegabile che esista, tra Serbia e Unione Europea e anche specificamente tra Serbia e Italia, un vasto patrimonio condiviso di esperienze culturali, artistiche, cinematografiche, di scambi bilaterali, visite ufficiali, vertici bilaterali, open day, di iniziative di carattere commerciale e culturale come i Festival Food Planet di Novi Sad e le mostre fotografiche sull'UE, tutti eventi organizzati in questi ultimi anni dall'Italia e dalla Serbia per rinforzare e rinnovare l'antico e inscindibile legame tra Italia, Europa e Balcani. D'altro canto, come evidenziato dal Parlamento europeo nell'articolata «Relazione 2018 sui rapporti tra Serbia e UE» a partire dal Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003, ancora lungo e complesso rimane il cammino affinché si possa ritenere accettabile il processo di avvicinamento del Paese balcanico agli standard europei. In questa sede, l'organo assembleare dell'UE si compiaceva «del continuo impegno della Serbia nel perseguire il cammino di integrazione nell'Unione europea», accoglieva favorevolmente «il riuscito completamento del processo di programmazione IPA 2018 e la firma dell'accordo di finanziamento per l'IPARD» nonché «i progressi compiuti dalla Serbia per lo sviluppo di un'economia di mercato funzionante che garantisca la crescita economica e preservi la stabilità macroeconomica e monetaria». Preoccupazione veniva tuttavia espressa «riguardo alla persistente disoccupazione», sottolineando «l'importanza della formazione e dello sviluppo di competenze imprenditoriali tra i giovani». La Serbia veniva inoltre invitata «ad aumentare il proprio allineamento alla politica estera e di sicurezza dell'Unione, compresa la politica riguardo alla Russia, anche nell'ambito delle Nazioni Unite». Degno di elogio appariva nondimeno

«l'approccio costruttivo della Serbia in relazione alla gestione degli effetti della crisi migratoria e dei rifugiati, e il significativo sforzo compiuto dal paese per fornire accoglienza e aiuti umanitari, principalmente con il sostegno dell'UE», nonché «l'adozione da parte della Serbia della nuova legge sull'asilo, della legge sugli stranieri e della legge sul controllo delle frontiere». Il governo di Belgrado era altresì esortato «ad allineare progressivamente la sua politica dei visti con quella dell'UE», in quanto «la politica non allineata in materia di visti della Serbia» apriva possibilità di «immigrazione clandestina e di contrabbando verso paesi dell'Unione e paesi terzi limitrofi». La Serbia era dunque invitata a «mettere in atto un meccanismo di rimpatrio per i migranti irregolari, in linea con l'*acquis* dell'Unione, e a migliorare ulteriormente la sua capacità di rispondere alle esigenze dei minori non accompagnati» e infine a «trovare una soluzione praticabile per i rifugiati provenienti dai paesi vicini, anche per quanto riguarda il loro fabbisogno in termini di alloggio e l'accesso al lavoro e all'istruzione»²⁴. Luci e ombre di un difficile processo di transizione.

Considerata la posizione centrale della Serbia nella cosiddetta «rotta balcanica» dei migranti, la crisi migratoria rimane ovviamente un dossier essenziale nelle relazioni tra Belgrado e Bruxelles. In questo senso, degno di nota è l'accordo siglato tra Serbia e Commissione europea il 25 giugno 2024: esso prevede la cooperazione operativa e il pattugliamento comune dei confini serbi con l'Agenzia europea della guardia di frontiera (Frontex), non solo lungo i confini fra Serbia e stati membri dell'UE (Croazia, Ungheria, Bulgaria, Romania), ma anche lungo le frontiere con Bosnia Erzegovina, Macedonia del nord, Montenegro e infine, non ultimo in ordine d'importanza, il conteso confine con il Kosovo²⁵.

Ma è sui capitoli dei «Diritti umani» e della «Democrazia e dialogo sociale» che permangono le maggiori differenze, per le quali l'UE ha sempre richiesto riforme incisive affinché si addivenga a una sostanziale revisione con riforme incisive. Nella già citata Relazione del 2018, l'esecutivo serbo veniva esortato «a intensificare gli sforzi di riforma nel settore dello Stato di diritto e, in particolare, a garantire l'indipendenza e l'efficienza complessiva del sistema giudiziario ... [a] intensificare la lotta alla corruzione... [e] a mostrare un chiaro impegno nell'affrontare tale questione». Il Parlamento UE ammoniva altresì la Serbia affinché implementasse «le raccomandazioni del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) [invitando] il parlamento serbo ad attuare in particolare le raccomandazioni in merito alla prevenzione della corruzione e ai conflitti di interessi, e ad adottare il codice di condotta». «Risultati tangibili» e «riscontri convincenti» erano richiesti relativamente ad «azioni penali

e condanne in casi di criminalità organizzata, compresi la tratta illegale e il traffico illecito di migranti dalla Serbia verso l'Unione e verso paesi terzi, gli omicidi connessi alla criminalità organizzata, la criminalità informatica, i flussi finanziari a sostegno delle attività terroristiche e il riciclaggio di denaro»²⁶.

Sulla strada della democrazia venivano sottolineati il controllo ancora non completamente efficace del parlamento serbo sull'esecutivo e la necessità di un miglioramento della trasparenza, l'inclusività e la qualità del processo legislativo. Troppo diffusa risultava l'adozione di procedure d'urgenza sottratte al controllo parlamentare e al dialogo con le parti sociali; preoccupante il ricorso a «calunnie e diffamazione» contro i rappresentanti dell'opposizione, così come l'abuso del dibattito pubblico «per alimentare la crescita del radicalismo». Urgeva inoltre, nell'opinione del Parlamento Europeo, porre un freno all'ostruzionismo e ad altre pratiche lesive del dibattito democratico²⁷ – fenomeni non sconosciuti tuttavia a diversi istituti parlamentari europei, tra cui quello italiano.

73

Al di là delle osservazioni e delle raccomandazioni rivolte al sistema politico e sociale serbo, è evidente che sul tavolo dell'adesione della Serbia all'UE hanno pesato e pesano le questioni che il nuovo Stato eredita dagli anni Novanta del Novecento. La Comunità internazionale, fortemente critica nei confronti degli atti di criminalità ordinaria compiuta da alcuni gruppi militari serbi nei confronti della popolazione bosniaca e kosovara, vorrebbe dal sistema giudiziario serbo una condanna più severa per gli artefici dei massacri e non intende soprassedere sulle pulizie etniche in attesa di una "Norimberga jugoslava". Argomenti altamente scottanti che si scontrano con un nazionalismo che ha radici ancora molto solide nella società civile serba, le cui rivendicazioni etno-nazionali sarebbero difficili da tenere a freno anche per un governo che sia con esse meno compiacente. È proprio la questione etnica ad avvinghiare ancora il paese in una morsa dalla quale la Serbia potrà svincolarsi solo se riuscirà a concepirsi parte di un sistema nuovo e non «controparte». Il suo legame a Stati che provano un forte sentimento antieuropeista certo non aiuta il paese a fare quel passo decisivo verso l'Unione e relegano la Serbia al ruolo di eterna «promessa sposa» di un facoltoso pretendente che non sarà semplice lasciar andar via.

Il percorso di adesione avviato dalla Serbia nel 2012, apparentemente inarrestabile agli occhi degli osservatori dell'epoca, ha subito dunque una battuta d'arresto negli ultimi anni. Dal 2022, l'assenza di progressi significativi, come l'apertura di nuovi capitoli negoziali, ha sollevato dubbi sulla reale volontà politica di Bruxelles e Belgrado di portare a termine

il processo. Questo rallentamento ha riaperto il dibattito sulla direzione geopolitica della Serbia, sempre più corteggiata da potenze alternative come Cina, Russia ed Emirati Arabi Uniti²⁸.

74 Le istituzioni europee e diverse ONG, tra cui *Freedom House*²⁹ e *Reporter Senza Frontiere*³⁰, hanno denunciato un crescente declino dello Stato di diritto, una restrizione della libertà dei media e una persistenza delle disuguaglianze di genere. La Serbia, un tempo considerata un modello di transizione democratica nei Balcani, viene oggi sovente ascritta alla categoria dei «regimi ibridi», «democrazie illiberali» o «autoritarismi competitivi» in cui figurano sistemi tendenti *de facto* al monopartitismo e al verticismo come Russia, Turchia, Iran, Singapore e, significativamente, visto il suo stato di membro UE, l'Ungheria di Orbán.

Dal punto di vista costituzionale, la Serbia si presenta come uno Stato che garantisce pari diritti a tutti i cittadini, con una particolare attenzione alla tutela delle minoranze nazionali. Attualmente, il paese riconosce 23 consigli nazionali delle minoranze, tra cui ungheresi (3,5%), rom (2%) e bosgnacchi (2%). Tuttavia, il censimento del 2022 rivela una realtà più complessa, con molte di queste comunità che denunciano discriminazioni e una scarsa rappresentanza politica ed economica. Un altro nodo critico riguarda la libertà di espressione: la Serbia si trova al 96° posto nella classifica 2025 di *Reporter Senza Frontiere*, a testimonianza di un ambiente mediatico sempre più controllato e polarizzato³¹.

Le elezioni, considerate il termometro della salute democratica di un paese, sono state spesso oggetto di controversie. Il sistema elettorale proporzionale con una soglia di sbarramento al 3% ha permesso una certa pluralità politica, ma le consultazioni elettorali sono state segnate da accuse di brogli, pressioni sugli elettori e manipolazione mediatica. Le elezioni parlamentari e presidenziali dell'aprile 2022 non hanno fatto eccezione. L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) ha denunciato l'uso improprio delle risorse pubbliche a fini elettorali, l'assenza di parità nell'accesso ai media e una scarsa trasparenza nei finanziamenti dei partiti³². L'organo di amministrazione elettorale, spesso percepito come poco indipendente, è stato indicato come uno dei punti deboli del sistema democratico serbo. Tutte queste osservazioni ricorrono spesso in atti del Parlamento europeo che continua a denunciare una situazione di persistente infrazione dovuta a brogli elettorali e altri meccanismi di irregolarità nella pratica del voto in Serbia. La *Résolution sur la situation en Serbie à la suite des élections* n. 2024/2521 (RSP), dell'8 febbraio 2024, da parte di alcuni gruppi parlamentari europei, ha posto in evidenza numerose irregolarità procedurali, frequenti episodi di caos

nei seggi elettorali, violazioni della segretezza del voto, numerosi casi di voto collettivo e alcuni episodi isolati di aggressioni fisiche nelle elezioni del 17 dicembre 2023 in Serbia³³.

Vengono accusati tra l'altro i media locali e regionali, fondamentali per garantire un'informazione libera e pluralista, di essere sempre più soggetti a pressioni economiche e politiche. Molti di essi dipendono da finanziamenti pubblici, un meccanismo che li rende vulnerabili a interferenze governative. Attraverso investimenti mirati da parte di aziende statali e l'assegnazione selettiva di fondi pubblici, il governo riesce a esercitare un controllo indiretto, limitando la libertà di stampa e condizionando la narrazione dominante nel paese. La lotta alla corruzione rimane un'altra grande sfida per la Serbia. Nonostante le promesse di riforma, i risultati rimangono modesti. Gli scandali di corruzione che coinvolgono alti funzionari raramente si traducono in condanne effettive, alimentando una diffusa percezione di impunità. Gli organi indipendenti, teoricamente incaricati di vigilare sulla trasparenza, sono spesso oggetto di pressioni politiche che ne minano l'autonomia e l'efficacia. Parallelamente, il sistema giudiziario è percepito come vulnerabile a interferenze governative, rendendo difficile l'applicazione di leggi anticorruzione. Misure che hanno portato più volte i parlamentari europei a chiedere di sospendere i finanziamenti dell'Unione Europea alla Serbia³⁴.

75

Sul fronte economico, la Serbia ha attratto investimenti significativi, soprattutto, come già menzionato, da Cina ed Emirati Arabi Uniti. Questi flussi di capitali, sebbene fondamentali per la crescita economica del paese, sollevano interrogativi sulla loro trasparenza e sulle condizioni contrattuali concesse dal governo. Molti di questi accordi sono stati conclusi senza una supervisione parlamentare adeguata, suscitando timori su possibili ricadute negative nel lungo periodo. Inoltre, il crescente ruolo di attori economici privi di meccanismi di controllo democratico ha favorito la nascita di una rete informale di influenze e pressioni dietro le quinte del potere politico. Il crollo della pensilina nella stazione di Novi Sad del novembre 2024 è stato il catalizzatore di un dissenso e di un malcontento diffuso in ampie fasce della società serba. Le proteste studentesche iniziate all'indomani del tragico evento hanno innescato una crisi politica che ha portato alle dimissioni del primo ministro Miloš Vučević e a una crisi di governo ancora in corso al momento della redazione di questo testo³⁵.

Sul fronte internazionale, la nota ambiguità della Serbia si esplica nel continuo oscillare tra l'aspirazione all'integrazione europea e il mantenimento di rapporti privilegiati con Mosca e Pechino. Se l'equidistanza, nella storia delle relazioni internazionali, ha portato sovente benefici a chi sia in

grado di sfruttare a proprio vantaggio le dinamiche dell'equilibrio di potenze (ne è un esempio proprio la Jugoslavia di Tito), l'ondivaga equivocità delle posizioni serbe ha piuttosto fatto sì che né Bruxelles, né Mosca, considerino oggi Belgrado un partner degno di fiducia³⁶. Limitatamente all'area balcanica, il mancato riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo rimane un elemento centrale della politica estera serba, con Belgrado che continua a esercitare un'influenza sulla comunità serba del Kosovo settentrionale. La retorica revanscista del «Mondo Serbo» (*Srpski Svet*), evocata in particolare dall'attuale vicepremier, e già direttore dei servizi segreti Aleksandar Vulin, alimenta sospetti di ambizioni egemoniche nella regione; egemonia che la Serbia ambirebbe a restaurare fomentando le spinte secessioniste delle minoranze in Kosovo, Montenegro e Bosnia-Erzegovina, senza necessariamente agognare una annessione diretta ma piuttosto vagheggiando la costruzione di un «progetto politico comune», un «sistema gravitazionale» basato sul *soft power* emanato da Belgrado³⁷. Il sostegno della Chiesa Ortodossa serba a questa visione rafforza il legame tra religione e politica, contribuendo a plasmare l'identità nazionale serba. Le implicazioni negative di una simile ideologia, fondata su pulsioni revansciste e separatiste, sulla stabilità politica dell'area balcanica sono evidenti.

In questo scenario complesso, la Serbia si trova a un bivio. Il paese dovrà decidere se proseguire nel suo cammino verso l'Unione Europea, adottando riforme politiche ed economiche sostanziali, o se consolidare una posizione di neutralità strategica, mantenendo legami privilegiati con attori alternativi come Russia e Cina. La posta in gioco non riguarda solo la politica estera, ma anche la qualità della democrazia e il futuro della società serba nel contesto internazionale. Dopo l'invasione russa dell'Ucraina, media filogovernativi serbi hanno espresso sostegno a Mosca, mentre il governo serbo non ha aderito alle sanzioni contro la Russia. Sebbene Belgrado non abbia partecipato al voto ONU sulla Crimea nel 2014 ha poi sostenuto diverse risoluzioni che condannano l'invasione russa del 2022 e le sue conseguenze. Tuttavia, si è astenuta sul voto relativo alle riparazioni di guerra. Nel dicembre 2022 la Serbia ha anche sottoscritto la Dichiarazione di Tirana, condannando l'aggressione russa insieme ai leader UE e dei Balcani occidentali. Ma su questa strada, durante i tre anni di guerra, il governo serbo, nonostante abbia tentato di allineare la sua politica estera a quella europea, continua a destare una impressione negativa presso le Istituzioni di Bruxelles tanto che, nella Risoluzione del 7 maggio 2025 del Parlamento europeo sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sulla Serbia, l'Unione Europea esprime forte preoccupazione per la mancanza di sanzioni serbe contro la Rus-

sia, un fattore cruciale per la sicurezza europea. Le costanti relazioni di Belgrado con Mosca minano la sua credibilità come paese candidato e la fiducia dei partner UE. Si chiede alla Serbia di aumentare la trasparenza del centro umanitario russo-serbo a Nis e di cessare la cooperazione militare con la Russia. Si deplora inoltre il calo del sostegno pubblico serbo all'UE, alimentato da una retorica anti-UE e filo-russa, e la persistente diffusione di disinformazione, che influenza negativamente la regione. L'UE invita dunque la Serbia a contrastare tale fenomeno e a promuovere un dibattito basato sui fatti riguardo l'adesione³⁸. Un richiamo che segue anni di altalenanti chiaroscuri nei rapporti tra Serbia e Russia, soprattutto riguardo alle armi fornite dai serbi agli ucraini, fattore che ha destato forti rimostanze russe nei confronti del presidente serbo Vučić.

77

Nel frattempo, in questi mesi non si arresta la contestazione studentesca nelle piazze e le continue dimostrazioni di dissenso minano non solo il potere politico ma ogni altra forma di coesistenza sociale pacifica. Tornano al pettine i nodi di una giovane democrazia che ancora non ha superato le difficoltà del suo passato.

Tra grandeur e decadenza: la Serbia e il suo nuovo ruolo internazionale. Nel cuore dei Balcani, dove la storia si intreccia con le ambizioni del presente, la Serbia del 2025 si muove su un crinale sottile tra passato e futuro. Paese erede della complessa eredità jugoslava, essa ha sempre vissuto sospesa tra Oriente e Occidente, tra la nostalgia della *grandeur* perduta (più un mito che non una realtà)³⁹, la retorica nazionalista del tradimento dell'Occidente (dalle guerre jugoslave ai bombardamenti del 1999) e il pragmatismo imposto dalla geopolitica contemporanea. Oggi, a venticinque anni dalla caduta di Slobodan Milošević e a più di un decennio dalle ultime fiammate delle tensioni con il Kosovo, Belgrado si trova ancora una volta di fronte a una scelta di campo che non è soltanto politica, ma anche esistenziale.

Il paese cerca di proiettarsi nel XXI secolo con ambizioni rinnovate, ma faticando ad emanciparsi da narrazioni antiche e problemi endemici. L'economia serba, seppur fragile e ancora segnata dalle difficoltà strutturali tipiche dei Balcani, ha conosciuto negli ultimi anni un'accelerazione in alcuni settori strategici. Belgrado si è trasformata in un hub tecnologico emergente, attirando startup e investimenti nel settore digitale. Tuttavia, questa modernizzazione convive con un tessuto sociale segnato da disuguaglianze crescenti, da una disoccupazione giovanile preoccupante e da una fuga di cervelli che svuota il paese delle sue migliori risorse umane.

Sul piano politico, il presidente Aleksandar Vučić continua a esercitare un controllo saldo sulle istituzioni, in un equilibrio che ricorda la

tradizione dell'uomo forte tipico della storia serba. Da Miloš Obrenović a Tito, fino ai leader contemporanei, la Serbia ha spesso trovato stabilità in figure autoritarie capaci di incarnare la nazione in momenti di crisi. Ma dietro la facciata di stabilità, il malcontento cresce: le proteste contro la corruzione e la mancanza di libertà di stampa si moltiplicano, segno che la società civile, pur repressa, non ha rinunciato a far sentire la propria voce. E poi c'è il nodo del Kosovo, il nervo scoperto della politica serba⁴⁰. La recente apertura a negoziati più pragmatici con l'Occidente non cancella il fatto che, per una parte significativa della popolazione, il Kosovo rimane il cuore simbolico e spirituale della nazione serba, una ferita aperta che nessuna concessione politica potrà mai rimarginare completamente.

In questo scenario, la Serbia si muove come un funambolo sulla corda della storia. Da un lato, il richiamo alla grandeur slava, ai miti epici del Kosovo Polje, alla grande Jugoslavia come sogno infranto di una federazione multietnica che non ha retto il peso delle sue contraddizioni. Dall'altro, la necessità di trovare una collocazione nel mondo globalizzato, di attrarre investimenti, di offrire un futuro ai giovani che non vogliono più essere prigionieri di un passato ingombrante.

La questione, alla fine, non è solo geopolitica. È culturale, identitaria, profondamente esistenziale. La Serbia di oggi assomiglia a un racconto di Ivo Andrić, dove il ponte tra due mondi non è solo un simbolo architettonico, ma una metafora di un paese sospeso tra due destini⁴¹. La scelta tra l'Europa e l'Eurasia, tra modernità e tradizione, non è ancora stata fatta. Forse non lo sarà mai completamente. Ma una cosa è certa: la Serbia continuerà a essere, nel bene e nel male, un crocevia della storia.

La Serbia sta costruendo le basi di un rapporto multipolare che guarda all'Unione Europea da una parte e al resto dei paesi del mondo, tra cui Russia e Cina che le permettono di non mettere il suo futuro solo nelle mani di Bruxelles. Appare dunque comprensibile che se da una parte Belgrado non voglia rinunciare alle ingenti risorse messe a sua disposizione dall'Europa, che le chiede in cambio un sostanziale allineamento alle «modalità» con cui l'Unione tratta ogni tipo di partecipazione alla convivenza democratica e civile, dall'altra l'ex paese comunista non vuole rinunciare a trarre profitto da un legame storico, politico e religioso con la Russia e di tipo economico finanziario con la Cina. Questi ultimi due permettono infatti alla Serbia di non sentirsi vincolata a nessuna restrizione nel controllo sociale e politico, a nessun meccanismo imposto da Bruxelles nel tenere sotto controllo i conti e le spese, a nessuna restrizione per ciò che riguarda il suo percorso di modernizzazione e regolamentazione dei

suoi rapporti con il Kosovo. Quale percorso sceglierà dipenderà soltanto da quanto i valori e i «parametri» dell'Unione Europea, i primi condivisi e i secondi imposti, sapranno farsi strada tra le maglie della complessa ed eterogena società serba.

Note

¹ Negli anni Novanta dello scorso secolo, con la dissoluzione della Jugoslavia, la Russia appoggiò diplomaticamente la Serbia di Slobodan Milošević, opponendosi alle sanzioni internazionali e agli interventi occidentali, come i bombardamenti della NATO nel 1999 durante la crisi del Kosovo. Tuttavia, con la caduta di Milošević nel 2000, Belgrado ha cercato un nuovo equilibrio tra le sue aspirazioni europee e il profondo legame con Mosca. Oltre ad articoli specifici pubblicati su riviste come «East European Politics and Societies», «Journal of Balkan and Near Eastern Studies», o «Problems of Post-Communism», che approfondiscono il tema delle relazioni russo-serbe in età contemporanea, si vedano anche gli studi monografici di R. LUKIC, A. LYNCH, *Europe from the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*, Oxford University Press, Oxford, 1996; M. GLENNY, *The Balkans: Nationalism, War, and the Great Powers, 1804-2011*, Penguin Books, 2001; J. HEADLEY, *Russia and the Balkans*, Hurst Publishers, London 2008; V. VUJAČIĆ, *Nationalism, Myth, and the State in Russia and Serbia: Antecedents of the Dissolution of the Soviet Union and Yugoslavia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

² P. KENNEY, *Il peso della libertà. L'Europa dell'est dal 1989*, EDT, Torino, 2008, p. 137 (titolo orig. *The Burdens of Freedom. Eastern Europe since 1989*, 2006).

³ Ivi, p. 58. L'ampia letteratura sulla figura di Milošević non ci permette di compendiare, in un saggio come questo, una trattazione esauriente. Vorremmo segnalare ad ogni modo la biografia equilibrata, e ben documentata, di L. SELL, *Slobodan Milosevic and the destruction of Yugoslavia*, Duke University Press, Durham, 2002. Sempre in ambito di storiografia anglosassone anche quella altrettanto apprezzata di A. LEBOR, *Milosevic: a biography*, Bloomsbury, London, 2002, una delle biografie più complete su Milošević, scritta da un giornalista esperto della regione balcanica.

⁴ J. PIJVEVEC, *Le guerre jugoslave*, Einaudi, Torino, 2001. Si veda anche su Milošević la biografia di A. LEBOR, *Milosevic, a biography* (cit.); D. DODER, L. BRANSON, *Milosevic, portrait of a tyrant*, The Free Press, New York, 1999; L. SELL, *Slobodan Milosevic and the destruction of Yugoslavia*, Duke University Press, Durham, 2002; M. NAVA, *Milosevic, la tragedia di un popolo*, RCS Libri, Milano, 1999.

⁵ Cfr. A. BIAGINI, F. GUIDA, *Mezzo secolo di socialismo reale, L'Europa centro-orientale dal secondo conflitto mondiale all'era postcomunista*, G. Giappichelli, Torino, 1997; T. JUDT, *Postwar: A History of Europe Since 1945*, Penguin Books, Londra, 2005; M. MAZOWER, *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*, Pen-

guin Books, Londra, 1998; A. APPLEBAUM, *Iron Curtain: The Crushing of Eastern Europe 1944-1956*, Doubleday, New York, 2012; N. NAIMARK, *The Russians in Germany: A History of the Soviet Zone of Occupation, 1945-1949*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1995; M. G. REIMAN, *The Birth of Stalinism: The USSR on the Eve of the Second Revolution*, Indiana University Press, Bloomington, 1987; R. SERVICE, *Comrades! A History of World Communism*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2007; M. KRAMER, *Soviet Deliberations During the Polish Crisis, 1980-1981*, Cold War International History Project, Washington D.C., 1999; G. STOKES, *The Walls Came Tumbling Down: The Collapse of Communism in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1993; C. FEEST, *The Hungarian Revolution 1956*, Longman, Londra, 1971; M. DOBBS, *Down with Big Brother: The Fall of the Soviet Empire*, Knopf, New York, 1997.

80

⁶ Nel 1991 i rapporti tra Michail Gorbačëv e la Jugoslavia si deteriorarono a causa delle crescenti tensioni nazionaliste e della disgregazione della federazione. Con la Slovenia e la Croazia che dichiararono la loro indipendenza, Gorbačëv tentò di mantenere l'unità della Jugoslavia, ma i suoi sforzi furono vani. Il governo jugoslavo, guidato da Slobodan Milošević, adottò un atteggiamento aggressivo verso le repubbliche separatiste mentre Gorbačëv, con l'Unione Sovietica in crisi, si trovò in una posizione di debolezza. Alla fine del 1991, il processo di disgregazione era già in corso e il padre della perestrojka non riuscì a fermare il conflitto crescente. In sintesi, i suoi tentativi di mediazione furono infruttuosi in un contesto di crescente instabilità. Cfr. L. SILBER, A. LITTLE, *Yugoslavia: Death of a Nation*, TV Books Inc, London, 1996 è [in italiano *Jugoslavia: La morte di una nazione*, Rizzoli, Milano, 1996].

⁷ Cfr. M.-J. CALIC, *A history of Yugoslavia*, Purdue University Press, West Lafayette, Indiana, 2019; M. GLENNY, *La caduta della Jugoslavia: La terza guerra balcanica*, Garzanti, Milano, 1997; L. BRUBAKER, *La violenza etnica nei paesi post-comunisti: Il caso della Jugoslavia*, il Mulino, Bologna, 2001; J. F. R. JONES, *La guerra in Bosnia ed Erzegovina: 1992-1995*, Editori Riuniti, Roma, 1995; T. J. MCADAMS, *Le guerre jugoslave: 1991-2001*, Edizioni del Baldo, Bologna, 2007; C. R. FOSTER, *Le guerre jugoslave: Storia e pace*, Edizioni Il Punto, Roma, 2001; J. B. ALLCOCK, *I Balcani: Breve storia dai tempi greci ai giorni nostri*, Rizzoli, Milano, 1997; C. K. STOJANOVIĆ, *Bosnia ed Erzegovina: Breve storia di una nazione complessa*, Carocci, Roma, 2019; M. ŽIVKOVIĆ, *Guerra e memoria in Bosnia*, Carocci, Roma, 2003; D. JOVIĆ, *Yugoslavia: A State that Withered Away*, Purdue University Press, Indiana, 2009; R. PETROVIĆ, *Il fallito modello federale della ex Jugoslavia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005.

⁸ Cfr. «Accordo di Stabilizzazione e di Associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra», in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L278/16, 18 ottobre 2023, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A1018\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A1018(01)).

⁹ La tradizionale «sfera russa» nella nazione si è ridotta oggi principalmente al petrolio e al gas. Il 90% degli investimenti russi è concentrato nel settore energetico, mentre il 10% nell'agricoltura. Gazprom Neft ha acquistato NIS nel 2008 per 400 milioni di euro. Si vedano a riguardo anche gli interessanti studi di J. TEOKAREVIC, M. ABRAMOWITZ, F. BIEBER, D. JOVIĆ, R. MANCHIN, A. MUN-

GIU-PIPPIDI, S. ORDANOSKI, M. RADULOVIC, D. SARAJLIĆ-MAGLIĆ, I. ŠTIKS, V. SURROI, *Ten years of post-Milosevic transition in Serbia: problems and prospects*, in J. RUPNIK (a cura di), *The Western Balkans and the EU: 'The hour of Europe'*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2011, pp. 59-79; J. TEOKAREVIC, *Serbia. In Absorb and conquer: an EU approach to Russian and Chinese integration in Eurasia*, European Council on Foreign Relations (ECFR), 2016, pp. 56-64; A. VANGELI, *La cooperazione per lo sviluppo delle infrastrutture nei Balcani: sotto l'egida della Cina, per volontà locale*, World Affairs Institute (TWAI), Torino 2018, <https://www.twai.it/articles/la-cooperazione-per-lo-sviluppo-delle-infrastrutture-nei-balconi-sotto-legida-della-cina-per-volonta-lo-cale/>; W. ZWEERS, V. SHOPOV, F.-P. VAN DER PUTTEN, M. PETKOVA, M. LEMSTRA, *China and the EU in the Western Balkans: Different strings attached*, in *China and the EU in the Western Balkans: A zero-sum game?*, Clingendael Institute, 2020, pp. 39-55.

81

¹⁰ Cfr., ad es., Ł. JURCZYSZYN, *The Significance of France's Opposition to EU Enlargement to North Macedonia and Albania*, in «Bulletin of the Polish Institute of International Affairs», n. 169 (2019), pp. 1-2, e A. EISL, *France's Questionable Arguments against EU Enlargement*, Jacques Delors Institute, 13 dicembre 2019, <https://institutdelors.eu/en/publications/frances-questionnaire-arguments-against-eu-enlargement-2/>.

¹¹ *Risoluzione del Parlamento europeo del 29 novembre 2018 sulla relazione 2018 della Commissione sulla Serbia* in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0478&from=LV>.

¹² Per una panoramica sulle violenze interetniche, i massacri di civili e le espulsioni forzate verificatesi durante la guerra del Kosovo, basata su testimonianze di rifugiati, rapporti di ONG, e varie fonti governative e internazionali, si veda ad es. «Under Orders. War Crimes in Kosovo», in *Human Rights Watch*, 26 ottobre 2011, <https://www.hrw.org/report/2001/10/26/under-orders/war-crimes-kosovo>. Inoltre, «Ethnic Cleansing in Kosovo: An Accounting», in *U.S. State Department Report*, dicembre 1999, https://1997-2001.state.gov/global/human_rights/kosovoii/pdf/kosovii.pdf.

¹³ Cfr. ad es., M. I. MIRKOVIĆ, *Serbia as an ecological blind spot of Europe, what is needed for harmonization with the EU?*, in «European Western Balkans», 27 dicembre 2021, <https://europeanwesternbalkans.com/2021/12/27/serbia-as-an-ecological-blind-spot-of-europe-what-is-needed-for-harmonization-with-the-eu/>, e D. DUIĆ, U. ČEMALOVIĆ, *The Environmental Legal Framework Governing the Relations Between the EU And Serbia as a Candidate Country*, in R. A. WESSEL et al (a cura di), *EU External Relations Law and Sustainability. Global Europe: Legal and Policy Issues of the EU's External Action*, vol. 4 (2024), pp. 457-477.

¹⁴ European Commission, *Commission Staff Working Document. Serbia 2020 Report*, 6 ottobre 2020, pp. 9-10, https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf.

¹⁵ Il rapporto tra Serbia e Kosovo resta complesso e teso. Il Kosovo, dove la maggioranza della popolazione è di etnia albanese, si è inizialmente autoproclamato indipendente dalla Serbia nel 1999, per poi dichiarare ufficialmente la propria indipendenza nel 2008. Sebbene la maggior parte dei Paesi dell'Unione

Europea abbia riconosciuto il Kosovo come Stato sovrano, la Serbia continua a considerarlo parte integrante del proprio territorio.

¹⁶ Cfr. M. L. GIFFONI, «Serbia e Kosovo, non solo targhe: il dialogo alla prova della verità», in *CESPI – Centro Studi di Politica Internazionale*, ottobre 2022, https://www.cespi.it/sites/default/files/brief_n._3_serbia_e_kosovo_non_solo_targhe_giffoni.pdf

¹⁷ Ivi, p. 4. Cfr. S. BIANCHINI, *La questione jugoslava*, Giunti, Firenze, 1999; C. LUTARD, *Serbia. Le contraddizioni di un'identità ancora incerta*, il Mulino, Bologna, 1999.

¹⁸ V. VUJAČIĆ, *Elites, Narratives, and Nationalist Mobilization in the Former Yugoslavia*, in «Comparative Politics», vol. 40, n. 1, (2007), pp. 103-124.

¹⁹ G. E. VALORI, «Serbia nell'Ue? Se lo stallo avvicina Belgrado a Mosca e Pechino», in *Formiche.net*, 27 luglio 2021, <https://formiche.net/2021/07/serbia-ue-stallo-belgrado-a-mosca-e-pechino/>.

82

²⁰ *Ibidem*.

²¹ C. LO CASCIO, «Il rilancio del processo di adesione della Serbia all'Ue: una scelta imprescindibile per la difesa degli interessi italiani ed europei», in *CESPI – Centro Studi di Politica Internazionale*, 6 luglio 2020, <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/la-ue-i-balcani-la-scommessa-dell'allargamento/il-rilancio-del-processo-di>.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ «Relazione 2018 sulla Serbia. Risoluzione del Parlamento europeo del 29 novembre 2018 sulla relazione 2018 della Commissione sulla Serbia (2018/2146(INI))», in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, C363/18, 28 ottobre 2020, pp. 121-122, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0478>.

²⁵ <https://www.eunews.it/2024/06/25/ue-balcani-occidentali-serbia-frontex/>

²⁶ «Relazione 2018 sulla Serbia», cit., p. 122. L'ultimo «Pacchetto Allargamento» 2024, pubblicato il 30 ottobre 2024, offre una valutazione approfondita delle riforme e delle sfide affrontate dalla Serbia. Principali punti emersi dal rapporto: il rapporto evidenzia la necessità di migliorare la conduzione delle elezioni e di attuare riforme per rafforzare l'indipendenza del sistema giudiziario. Si sottolinea l'importanza di implementare pienamente le raccomandazioni dell'OSCE/ODIHR e del Consiglio d'Europa. Per quel che concerne la lotta alla corruzione, sebbene siano stati compiuti alcuni progressi, la corruzione rimane una preoccupazione significativa. È stata dunque adottata una nuova strategia anticorruzione per il periodo 2024-2028, ma è necessaria una volontà politica più forte per affrontare efficacemente il problema. Per quel che concerne l'allineamento con la Politica Estera dell'UE, la Serbia ha mantenuto relazioni di alto livello con la Federazione Russa e ha intensificato i rapporti con la Cina, sollevando interrogativi sulla sua direzione strategica. Si sottolinea dunque l'importanza per la Serbia di allinearsi progressivamente alle posizioni dell'UE, comprese le misure restrittive. Cfr. E. W. B., «Key findings of the 2024 European Commission Report on Serbia», in *European Western Balkans*, 31 ottobre 2024, <https://europeanwesternbalkans.com/2024/10/31/key-findings-of-the-2024-european-commission-report-on-serbia/>.

²⁷ «Relazione 2018 sulla Serbia», cit., p. 123.

²⁸ Sulla recente intensificazione delle relazioni economiche tra Serbia ed Emirati in settori diversi dal petrolio, cui ha fatto da corollario l'abbattimento o la riduzione delle barriere doganali su oltre il 96% delle linee tariffarie, si veda ad es. «UAE-Serbia CEPA officially comes into force», in *Gulf Today*, 31 maggio 2025, <https://www.gulftoday.ae/business/2025/05/31/uae-serbia-cepa-officially-comes-into-force>.

²⁹ Cfr., ad es., M. SMELTZER, N. BUYON, *From Democratic Decline to Authoritarian Aggression*, in «Nations in Transit 2022», p.4, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-04/NIT_2022_final_digital.pdf.

³⁰ Cfr., ad es., «Serbia, the weak link of Europe: in Belgrade, RSF urges the government to act for press freedom and against propaganda», in *Reporters Without Borders*, 8 novembre 2024, <https://rsf.org/en/serbia-weak-link-europe-belgrade-rsf-urges-government-act-press-freedom-and-against-propaganda>.

³¹ «Serbia» (profilo paese), in *Reporters Without Borders*, <https://rsf.org/en/country/serbia>. Consultato il 31/05/2025.

³² OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia. Presidential and Early Parliamentary Elections, 3 April 2022. ODIHR Election Observation Mission: Final Report*, 19 agosto 2022, in https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385_0.pdf.

³³ Parlement européen, Observatoire législatif, *Résolution sur la situation en Serbie à la suite des élections*, 2024/2521(RSP), 8 febbraio 2024, in <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/document-summary?id=1775256>.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Cfr. R. RENZI, *Cosa succede in Serbia?* in «Il caffè geopolitico», 27 marzo 2025, <https://ilcaffegeopolitico.net/997132/3-cosa-succede-in-serbia>.

³⁶ Cfr. E. MORINA, A. Vascotto, «A double bind: How unrest and geopolitics could end Serbia's government», in *European Council on Foreign Relations*, 6 febbraio 2025, <https://ecfr.eu/article/a-double-bind-how-unrest-and-geopolitics-could-end-serbias-government/>.

³⁷ Sull'ideologia revanscista del «Mondo serbo» si veda ad es. F. RONCHI, «La Serbie et l'Union: doctrine de l'élargissement stratégique», in *Le Grand Continent*, 25 marzo 2025, <https://legrandcontinent.eu/fr/2025/03/25/la-serbie-et-lunion-doctrine-de-lelargissement-strategique/>. Inoltre, T. ELSHANI, «Serbia's Revisionist Agenda: A Danger to Balkan Stability and European Peace», in *The Geopost*, 21 novembre 2023, <https://thegeopost.com/en/analysis/serbias-revisionist-agenda-a-danger-to-balkan-stability-and-european-peace/>.

³⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2025 sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sulla Serbia in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0093_IT.html

³⁹ M. GALASSO, *Grande Serbia, Illiria e Jugoslavia: precedenti storici e ante-signani di due idee* in Quaderni Vergeriani. Studi Storici Adriatico-Danubiani, Anno XX, n. 19, 2024, (Nuova Serie, I, n. 1-2024), pp. 100-116. Il XIX secolo, un'epoca segnata dal Romanticismo e dall'ascesa dei nazionalismi, giocò un ruolo cruciale nella genesi del concetto di Grande Serbia. Tuttavia, questa idea è stata spesso impiegata in modo fuorviante e anacronistico generando confu-

sione. Accade frequentemente che il termine «Grande Serbia» venga utilizzato per descrivere realtà storiche profondamente diverse. Ad esempio, a volte lo si associa impropriamente all'Impero di Stefan Dušan del Trecento, un'entità medievale che, pur estesa, aveva caratteristiche e contesti geopolitici lontanissimi dalle moderne aspirazioni nazionaliste ottocentesche. Altre volte, viene applicato all'espansione del Regno di Serbia poco prima della Prima Guerra Mondiale. Sebbene quest'ultima rappresenti una fase di crescita territoriale legata a ideali nazionalisti contemporanei, equipararla senza distinguo a un impero medievale o a successive interpretazioni radicali del nazionalismo serbo è un'operazione che può distorcere la comprensione storica, oscurando le specificità di ogni periodo e il reale significato delle aspirazioni territoriali e identitarie.

84

⁴⁰ F. MARTINO, A. FERRO, *Gli impatti del conflitto in Ucraina e i rischi di instabilità rispetto al posizionamento geopolitico della Serbia e della Bosnia Erzegovina*, in CESpI, giugno 2023. Unione europea e Stati Uniti hanno rilanciato una concreta iniziativa per arrivare ad una effettiva normalizzazione dei rapporti tra Serbia e Kosovo, culminata negli Accordi di Ohrid del marzo 2023 accolti solo verbalmente dalle parti. La rinnovata tensione nel nord del Kosovo e il ritorno della violenza con gli scontri tra manifestanti serbi e forze KFOR hanno però mostrato che lo sforzo intrapreso non è sufficiente.

⁴¹ Si tratta del libro più famoso di I. ANDRIĆ, *Il ponte sulla Drina*, pubblicato nel 1945. Un romanzo storico che racconta la storia del ponte di Višegrad, costruito nel XVI secolo per ordine del Gran Visir ottomano Mehmed Paša Sokolović. Attraverso il ponte, Andrić narra quattro secoli di storia della Bosnia, descrivendo la convivenza tra le diverse comunità (musulmani, ortodossi, cattolici ed ebrei) e le tensioni politiche e sociali che hanno segnato la regione fino alla Prima Guerra Mondiale. L'opera, che mescola realtà storica e finzione letteraria, è considerata un capolavoro della letteratura jugoslava e valse ad Andrić il Premio Nobel per la Letteratura nel 1961.

The Right to return in International Law: Legal frameworks and prospects for the South Caucasus

Valentina Chabert

1. Introduction

Since the beginning of the 20th century and specifically after the Second World War, a dramatic increase in the number of internally displaced persons (IDPs) and refugees occurred. If on the one hand this has resulted from massive destructions and conflict, on the other hand the growing presence of refugees can be considered the result of multiple practices that have been specifically intended to promote the creation of ethnically homogeneous States, by driving entire ethnic groups from their homes¹.

The end of the Cold War further spurred the movement of refugees and IDPs on a worldwide scale: in this regard, the displacement of approximately 250,000 Georgians from Abkhazia in the aftermath of the 1992-93 secessionist war and the return of refugees mostly to Afghanistan, Myanmar and Mozambique between 1994 and 1995 represent – among others – a case in point². Accordingly, the United Nations found itself in the situation to address a number of additional conflicts whose outcome was the mass displacement of populations. In the majority of cases, UN organs have supported or demanded the return of all refugees and displaced persons³. Security Council resolutions endorsing the return to both Croatia and Bosnia and UN responses to the humanitarian crisis resulting from the Rwandan genocide are an example in this sense⁴. In particular, in the latter case the Security Council underlined the need for the *«orderly and voluntary repatriation and resettlement of refugees and the return of internally displaced persons, which are crucial elements for the stability of the region»*⁵. Additionally, with respect to the collapse of the Soviet Union, numerous resolutions emphasized the importance of the return of masses of individuals in response to the extensive relocations that took place in the former Soviet republics⁶.

UN statements and resolutions were indeed followed by the actual return of hundreds of thousands of refugees and displaced persons. However, only in a minority of the abovementioned resolutions – and especially the sole concerning the conflicts in Bosnia and in Croatia – did the United Nations assert the presence of a right to return. Hence, in many cases a simple «encouragement» or «urgence» of the international community and humanitarian organizations to «facilitate» or «assist» the return of refugees and displaced persons was affirmed⁷. Correspondingly, at that time the existence of a legal obligation concerning the right to return could not be detected⁸.

86

Notwithstanding, in recent times the issue of the re-establishment of forcibly displaced persons in their earlier places of residence has attracted the attention of both scholars and the legal doctrine, thus opening to renovated discussions on the legal nature of the right to return and its relationship with the international legal framework.

From a legal standpoint, the right to return is closely connected to the right to leave, since the existence of one right automatically allows the exercise of the other. Likewise, both rights respond to different necessities of the individuals: if on one side peoples leaving their countries may follow a logic of desire to emigrate for economic, social or political reasons or seek refuge, on the other side persons seeking to return to their residences are generally motivated by the aspiration to reconnect to their roots or to the place where they belong⁹.

At the same time, the right to return is the corollary of the freedom of movement, which is composed of two main aspects – an internal dimension related to the liberty of mobility within a country, and an external feature connected to the freedom of movement between States, which is based on conventional law. The latter is usually summoned as the right to temporarily or permanently leave a country to return to one's antecedent residence or belonging¹⁰. Interestingly, unlike other freedoms or human rights, the right to return produces effects in more than one State and generally affects at least two communities – the one of the country of permanence and that of the State to which ingress is sought¹¹. Accordingly, questions connected with State sovereignty and responsibility regarding the transboundary movement of persons arise.

Against this background, this study aims at shedding light on the issue of the right to return in international law by focusing on the current situation in South Caucasus. More precisely, the legal nature of the right to return will be initially assessed by verifying its acknowledgement in hard and soft law instruments. Secondly, this paper will tackle the debate

around the customary nature of the right to return. Additionally, a reflection on its possible conception as containing a collective dimension will be included. In conclusion, the last section will be dedicated to the analysis of the main challenges and dilemmas in the practical application of the right to return with reference to South Caucasus, to show both the legal and the political impediments in the effective exercise of the considered right.

2. The right to return: an international legal perspective

87

2.1 Hard and soft law instruments protecting the right to return

By way of context, the topic of the protection of refugees and IDPs has been the object of extensive examination by the legal doctrine and the scholarly community, both in the field of refugee law, international humanitarian law and international human rights law¹².

As concerns IDPs, for example, alongside the extensive body of law protecting internally displaced persons, the 2009 African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (known as the Kampala Convention) appears to be worthy of mention, as one of the most relevant and appreciated instruments for the protection of IDPs in the African continent¹³. Indeed, with the aim to establish a legal framework to prevent internal displacement and strengthening national and regional measures to promote durable solutions to the condition of IDPs, State Parties to the Kampala Convention commit to ensure the protection of human rights of IDPs, grant responsibility for acts of arbitrary displacement, ensure the accountability of involved non-State actors – including multinational companies and private military and security companies – and eventually to provide prompt and unimpeded assistance to internally displaced persons without prejudice¹⁴.

Against this background, to detect the international legal framework providing for and protecting the right of refugees, IDPs and forcibly displaced persons to return to their previous households, an extensive analysis of the hard and soft law instruments mentioning this right is deemed necessary.

The scholarly doctrine has reflected on the right to return in the aftermath of the Second World War and later of the Cold War, by virtue of an increase in the number of refugees, IDPs, forced displacements and community movements.

Above all, in the case of displaced persons a compensation is foreseen for those individuals who are unable to return home due to property loss or occupation and destruction of the former place of residence. In that respect, the London Conference organized in 1992 with a view to tackle the Bosnian situation offers an interesting example. Hence, by establishing the requirements for refugees and displaced persons to be entitled for the possibility to return home, it was affirmed that compensation should be granted in case of people opting not to return¹⁵. Nevertheless, compensation should not be considered a substitute of the right to return, which is the expression of one's choice to rejoin the proximities of a former habitation¹⁶.

The solid foundation of the right to return in international law is intrinsically connected to its direct or indirect inclusion in multiple hard and soft law instrument. Article 13(2) of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) adopted on December 10, 1948 affirms that *«everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country»*¹⁷. Shortly thereafter, the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) clearly enshrined the right to return under its provisions on the freedom of movement, contained in article 12¹⁸. Specifically, the right to return is encompassed under the external dimension of the freedom of movement (article 12 (2)), which both implies the right to leave a country and to enter one's country (article 12 (4)). The Human Rights Committee General Comment on article 12 of the ICCPR released in November 1999 provides further clarification for the application of the right to return and guidance for States in fulfilling their reporting requirements¹⁹. By way of example, the interpretation of article 12(4) was extended also to individuals belonging to extensive dislocated groups, and it constituted the basis for the assurance of the application of the right to return in peace agreements signed in Georgia and Rwanda respectively on April 4 and October 24, 1994²⁰.

Likewise, the existence of a right to return is further accounted in four human rights treaties with regional scope of application, namely the American Convention on Human Rights (article 22(5)); the African Charter on Human and Peoples' Rights (Banjul Charter, article 12(2)) entered into force in October 1986; Protocol n. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (article 3) adopted in September 1963; and the Arab Charter on Human Rights (article 22). Interestingly, a different wording is employed by the above-mentioned instruments to refer to a person's territory: specifically, the African and the Arab Charter refer to *«an individual's country»* in con-

nection to the right to return, while the American Convention and the European Protocol make use of the term «the State of which the individual is a national», thereby limiting the scope of application of the examined right and subjecting it to the possession of the country's nationality²¹.

As concerns international refugee law, the right to return is affirmed by placing emphasis on voluntary repatriation as the preferred durable solution to refugee situations. The 1951 Convention Relating to the status of Refugee and its 1967 protocol, as well as regional refugee instruments, UN resolutions and the conclusions of the UNHCR's Executive Committee support the abovementioned standpoint.

When it comes to United Nations comments and resolutions, the General Assembly resolution 194(III) of 11 December 1948 represents the cornerstone of the right to return in international law²². More precisely, it maintains that refugees wishing to return to their homes and living at peace with their neighbors should be permitted to do so at the earliest predictable date. Similarly, compensation should be paid both for the properties of those individuals choosing not to return and in case of loss or damage of the properties located in the former country of residence by the responsible government or authorities²³. Even though the abovementioned resolution specifically and merely referred to the right to return of Palestinians, its fundamental importance lays in the fact that it elevated and confirmed the status of the right to return as customary international law.

In addition to the mentioned UNGA resolution, in 1986 the Economic and Social Council – which had first asserted the principle of the right to return in 1946 – approved a set of draft principles on the right of everyone to leave any country and to return to one's country²⁴. On that occasion, the Council also decided that the Commission on Human Rights should have continued to retain on its agenda on the topic. Considering this, the presence of the right to return and its status of an acknowledged norm of international law gathered the juridical opinion around the conviction of it being a general principle of law recognized by civilized nations.

Besides, a reference to the right to return is present in article 5 of the 1965 Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination (CERD) and in the Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (also known as the Pinheiro Principles) adopted in June 2005. The abovementioned principles were finally endorsed by the United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, and they provide a primary guidance to governmental and non-governmental authorities for the development

and the implementation of housing and property restitution laws, policies and programs to ensure the protection of the right to housing and property restitution²⁵.

90 Additionally, despite being neither an act of hard nor soft law but a mere study commissioned by the International Committee of the Red Cross, an eventual pertinent reference to the right to return is to be detected in rule 132 of the ICRC Rules of Customary International Law, which is dedicated to the return of displaced persons. Markedly, the rule states as follows: «*Displaced persons have a right to voluntary return in safety to their homes or places of habitual residence as soon as the reasons for their displacement cease to exist*»²⁶. Accordingly, the right to return applies to those who have been voluntarily or involuntarily displaced in the context and as a consequence of the armed conflict, and not to individuals with foreign nationality who have been lawfully expelled.

Within the context of war, the Geneva Convention (IV) further provides that persons who have been evacuated during military operations must be transferred back to their homes as soon as hostilities in the area at issue have ceased. This therefore means that the displacement must be limited in time, and that individuals must be allowed to return to their homes or places of habitual residence within a determined period of time²⁷. On top of that, the Guiding Principles on Internal Displacement provide that displacement shall last no longer than required by the circumstances²⁸. Otherwise, the same Guiding Principles further provide for the duty of competent authorities to take measures to facilitate the voluntary and safe return and reintegration of displaced persons, recalling the Convention Governing Refugee Problems in Africa adopted on September 10, 1969. Among the measures to be taken to smooth the voluntary and safe return and reintegration of displaced persons, activities as mine clearance, assistance to cover basic needs as shelter, food, water and medical care, construction tools, rehabilitation of schools, training programs and education are included²⁹.

2.2 *The right to return as a norm of customary international law?*

The debate around whether the right to return amounts to a principle of customary international law results to be of particular importance. As a matter of fact, even though its precise content appears to be difficult to define, part of the doctrine supports its customary nature due to its express recognition in most international human rights instruments, draft declarations, national constitutions, and in the law and jurisprudence of

multiple States³⁰. As portrayed in the above section, a formal recognition is furthermore present in international humanitarian law instruments, as well as a clear reference can be consistently detected in resolutions of UN organs dealing with the rights of displaced individuals and refugees. Similarly, as concerns the objective element of the international custom, State practice seems to suggest that an individual or a State national will not be denied the right of re-entry³¹. A clear example on this matter is the Arab Declaration on the Protection of Refugees and Displaced Persons in the Arab World of 19 November 1992, which provides in article 1 for the «*right of individuals to leave and to return to their own countries*»³². Similarly, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discriminations (CERD) adopted in 1965 postulates in article 5 that State parties are required to «*prohibit and eliminate racial discrimination [...] and guarantee the rights of everyone [...] in particular [to] the right to leave any country, including one own's and to return to one's own country*»³³. In this regard, further documents entailing a reference to the right to return include the *United Nations Draft Principles on Freedom and Non-Discrimination in respect of the right of everyone to Leave any Country, including his own, and to Return to his Country* and the *Strasbourg Declaration on the Right to Leave and Return*, adopted on November 26, 1986.

91

Nonetheless, to detect the existence of the right to return as a customary norm, its mere inclusion in international treaties, conventions and soft law documents is not sufficient. As a matter of fact, the International Law Commission (ILC)'s Draft conclusions on identification of customary international law of 2018 posit at Conclusion 2 that «*to determine the existence and content of a rule of customary international law, it is necessary to ascertain whether there is a general practice that is accepted as law (opinion juris)*»³⁴. It therefore means that considering the practice of international organizations as part of a general practice must entail caution³⁵ due to their variety of membership and functions. Similarly, the conduct of entities other than States and international organizations is not considered to be an expression of customary international law by the ILC, which explicitly affirms that «*As such, their conduct does not contribute to the formation, or expression, of rules of customary international law, and may not serve as direct (primary) evidence of the existence and content of such rules [...]. However, [...] such conduct may have an indirect role in the identification of customary international law, by stimulating or recording the practice and acceptance as law (opinion juris) of States and international organizations*»³⁶.

For the abovementioned reason, an examination of the *opinio juris* and practice of States with reference to the right to return is deemed necessary to reconstruct its possible customary nature.

At the moment there seems to be a *opinio juris* and State practice regarding the fact that the right to return amounts to a norm of customary international law in its core formulation, namely the right of individuals not being arbitrarily deprived of the ability to come back to their own country. In turn, the presence of numerous international conventions, national legislations and soft law instruments crystallizing the right to return and multiple bodies of law (as refugee law and human rights law) endorsing the principle undoubtedly represents an additional indication confirming its customary nature³⁷.

More controversial appears, however, the customary nature of the right to return with respect to refugees and displaced persons. As a matter of fact, State practice revealed that the recognition of the customary nature of the right to return is context-specific, recognized on a case-by-case basis and not applied or accepted uniformly.

For example, in the vision of most of the doctrine, the previously recalled General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1948 and the ICRC Rule 132 included in the Rules of Customary International Law leave no doubt on the level of acceptance of the customary nature of the considered right. Nonetheless, in the words of Eric Rosand:

*«In order to show that international practice is starting to support an expansive right to return, which, as demonstrated above, is grounded in the international human rights covenants, mass returns must take place in conjunction with the international community's assertions and the acknowledgment by the parties to the underlying conflict that these people are returning as a matter of right»*³⁸.

A first relevant example concerns the right to return of Palestinian refugees, which for the first time was made explicit in the already mentioned General Assembly Resolution 194(III) of 1948. Nonetheless, the resolution configures as a non-binding instrument, reflecting political positions more than an established customary norm of international law. Relevant to the discourse on the customary nature of the right to return in this regard is the recent Advisory Opinion of the International Court of Justice (ICJ) *Legal consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, delivered on July 19, 2024. Indeed, in line with the previous practice of General Assembly's resolutions on the Palestine issue, the Court made reference to the current practices of Israel in occupied territories and

clearly mentioned the right to return of Palestinians, by stating in paragraph 270 that «*Restitution [...] also requires [...] allowing all Palestinians displaced during the occupation to return to their original place of residence.*»³⁹ Following the ICJ's Advisory Opinion, on 19 December 2024 the UNGA adopted a Resolution demanding Israel's compliance with its legal obligations under international law, including as set out by the ICJ⁴⁰. Nonetheless, in spite of the wide support of the international community to the resolution, it has to be acknowledged that at the moment the right to return as applied to the Palestinian people has not been applied and enforced mainly due to political and security reasons, thereby reinforcing the affirmation that the right at issue is generally applied on a case-by-case basis.

93

Similarly, by taking as example the Bosnian context, the Dayton Agreement signed in 1995 which put an end to the Bosnian War explicitly included provisions for the return of displaced persons. More precisely, the rights of refugees and displaced persons to return to their homes was included as a key goal of the peace agreement in annex 7. This objective was previously endorsed by the Security Council, which in the already mentioned Resolution 787 of 1992 insisted on the voluntary return of all refugees and displaced persons to their pre-war homes as part of a durable solution to the conflict⁴¹. Nonetheless, in practice the implementation of the right to return did not respect the return of 2.2 million Bosnian refugees as originally foreseen by the Dayton Accords, thereby only realizing what has been described as a «minority return»⁴². Indeed, apparently only 400,000 people have been in the position to exercise the right to return. For this reason, the case of Bosnia can be considered a further example of a non-universal international practice concerning the right to return of refugees, which again appears to be context dependent. As a matter of fact, the possibility to affirm that international practice supports an expansive right to return cannot be exclusively linked to the inclusion of the right in international covenants and soft law instruments, but must be grounded in a consistent practice of States confirming that refugees and IDPs are returning to their original places of residence as a matter of right.

Similar conclusions can be reached with reference to the situation in Cyprus after the occupation of the northern part of the island by Turkish military forces in 1974. Hence, approximately 180,000 Greek-Cypriot nationals have left the island as a consequence of the circumstances, and other 45,000 Turkish-Cypriots already residing in the South decided to move toward the territory controlled by Türkiye. Also in this case, the UN Security Council and the General Assembly endorsed the support for the

return of Greek-Cypriot nationals to their former habitations⁴³, in spite of Türkiye's refusal to recognize the existence of such a right. Similarly, in 1996 the European Court of Human Rights in the case *Loizidou v. Turkey* reiterated the responsibility of Türkiye to ensure the right to return of a Greek-Cypriot woman who was displaced in 1974. On that occasion, the Court furthermore found the country in violation of article 1 of Protocol 1 of the European Convention on Human Rights, due to the prevention of the plaintiff's right to return to her ancestral land in Northern Cyprus⁴⁴.

94 In spite of this, however, the situation in Cyprus still appears to be a net ethnic division between the North and the South, thereby confirming the reluctance of some States to recognize the existence of a right to return and to effectively implement it.

Nonetheless, the case law of the European Court of Human Rights concerning disputes involving the right to return does not limit to the abovementioned decision regarding the situation in Cyprus. Indeed, in 2012 the Court found inadmissible a dispute involving Chagos Islanders and the United Kingdom, due to the fact that the former effectively renounced to their right to return because of the acceptance of compensation by the UK⁴⁵. Specifically, the case concerned the possibility that the applicants of the Chagos Islands (now known as British Indian Ocean Territory, BIOT) were effectively expelled from or barred from returning their homes between 1967 and 1973 by the United Kingdom to facilitate the construction of a military base on Diego Garcia operated by the USA. In that regard, the Court affirmed that *«where applicants accept a sum of compensation in settlement of civil claims and renounce further use of local remedies, they will generally no longer be able to claim to be a victim in respect of those matters. Having accepted and received compensation in the Ventacassen litigation and thus having effectively renounced bringing any further claims, the applicants could no longer claim to be victims of a violation [...]»*⁴⁶.

Eventually, a further case decided by the European Court of Human Rights in 2015 concerns the right to return of an Armenian national displaced from the territories formerly pertaining to Soviet Azerbaijan during the Nagorno Karabakh conflict. Indeed, in the case *Sargsyan v. Azerbaijan*, the Court found Azerbaijan in violation of the European Convention on Human Rights due to the country's unwillingness to allow Sargsyan and its family to return to their property. At the same time, the Court further underlined the importance of the right to return of displaced persons⁴⁷.

As for the previously mentioned cases, State practice does not appear uniform with respect to the existence of a customary right to return of refugees and displaced individuals.

Alongside this, further elements that are worthy of consideration concern the content of the right to return, to whom it is addressed and what instruments would guarantee its enforcement. Hence, in spite of the fact that the majority of scholars supports the existence of a norm of customary international law assuring an individual outside his country the right to return to it, the content of this right has nevertheless been subjected to ongoing discussions⁴⁸. In this respect, David Miller explicitly clarifies that in spite of the right to return being widely recognized in international law, its precise content and the basis on which individuals can claim it still remain ambiguous⁴⁹. The reference to the language employed by the already mentioned International Covenant on Civil and Political Rights at article 12(4) and by the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination at article 5(d)(ii) represent a case in point: hence, both legal instruments employ the term «country», thereby indicating that the right to return is not linked to a person's juridical status nor to its possession of a nationality granted by a State. The absence of narrow formulations and the broad indication to the return to one's country contribute to the ambiguity and the vagueness of the right to return's content, as well as of what it actually implies in practice. According to the author, it is not clear whether the right of return is understood to be exercisable only by single individuals or also by larger groups or communities wishing to come back to their former places of residence⁵⁰. For this reason, Miller advances the proposal of distinguishing between residence-based and citizenship-based conceptions of persons entitled to claim the right to return, with a view to grasp the different sensitiveness in the interpretation of the different extensions and justifications of the right at issue⁵¹. At the same time, the prevention of statelessness and the human need to belong and to have a homeland to return to are further considered by the author as justification for the exercise of the right to return, which is generally enforceable on an individual basis and – under some circumstances – also collectively by groups of people aspiring at reconstructing their ethnic community in their original place of residence.

Against this background and in spite of the ambiguities that have been underlined in the present section, it can be affirmed that – depending on the specific context – the right to return may be exercised by nationals of a country, as States cannot arbitrarily prevent their nationals from re-entering. As emerged from State practice, the customary nature of the right to return appears to be more contested in presence of displaced populations, including refugees and internally displaced persons (IDPs). Indeed, this

view is extensively context-specific and not universal, depending on the single State's approach.

2.3 *The collective dimension of the right to return*

96

As partially underlined in the previous paragraph, an additional heated debate concerning the right to return is centered upon its eventual limitation to an individual right or, conversely, its possession of a collective dimension. Hence, since the right to return as a legal principle was first enunciated in the non-binding Universal Declaration of Human Rights in 1948, scholars have generally conceived it as to be applicable only to individuals but not to persons belonging to a group⁵². For this reason, there appears to be an evident need of the international community to adequately and effectively confront the issue by clarifying the scope of application of the right, either to all individuals and/or to members of an entire dislocated population.

Although various scholars have argued that the right to return is applicable even when it is claimed by groups of displaced communities⁵³, in actual terms the majority of the doctrine shares the vision that international human rights instruments do not recognize such a collective dimension of the right⁵⁴. In support of this standpoint, the dominant view maintains that the issue of return of masses of dislocated people amounts either to a political or to a self-determination problem, rather than an issue to be dealt with by international human rights law⁵⁵.

In this regard, a case in point involves a further mention to the 2024 ICJ's Advisory Opinion *Legal consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*. Hence, even though the right to self-determination of Palestinians was already affirmed in previous United Nations General Assembly Resolutions⁵⁶ and in the previous ICJ Advisory Opinion *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* delivered in 2004⁵⁷, the Court tackles the situation of Palestinians as an issue of self-determination. Indeed, in paragraphs 230-243 the Court enquires the effects of Israel's policies and practices on the exercise of the Palestinian people's right to self-determination, expressing the view that the prolonged character of Israel's unlawful policies and practices exacerbates the violation of Palestinians' right to self-determination⁵⁸. For this reason, the Court found that Israel is under an obligation to cease its unlawful presence in the occupied Palestinian territories in the most rapid way possible⁵⁹, and the international community shall not recognize the

current situation arising from Israel's unlawful presence in the occupied territories as legal⁶⁰.

In addition to this argument, scholars relied on the fact that both the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights ensure to the potential receiving State the right to derogate or limit the exercise of rights and freedoms guaranteed by these conventions, with a view to legitimize the refusal to accept the return of refugees and masses of dislocated peoples. Concretely, this position is generally supported by those States and scholars that endorse Israel's refusal to accept the right to return of Palestinians, and it entails the invocation of a general limitation pursuant to article 29 of the Universal Declaration of Human Rights permitting its non-application in the case in which «*the influx of more than one and half million mostly hostile refugees would without doubt violate the rights and freedoms of others in Israel*» and would probably «*damage public order and the general welfare in a diplomatic society*»⁶¹. It is unquestionable that this argument is mainly employed as a justification for a clear (unlawful) denial of the return of all the members of the dislocated group. However, the adoption of such an approach reveals to be useful in order to prevent the return of those refugees whose true hostility to the receiving State could not give the expectation of a peaceful life upon return.

97

Eventually, from an historic perspective the derogation of a State of its obligations deriving from human rights instruments and with respect to the determination whether to deny the right to return to displaced communities is usually linked to a government that in most cases has been the responsible for the exodus of the same community. More precisely, the receiving State would in all likelihood perceive the impending return of the same group as a threat to the national order, security and stability⁶².

In any case, in spite of the different approaches that have been presented in this section, it appears possible to share De Zaya's view of the freedom of movement as inevitably acquiring a collective dimension when considered in the context of mass movements of persons. Accordingly, this collective dimension does not imply the modification of the character of the right to leave and to return as individual rights, whose application needs in turn to be determined on an individual basis⁶³. As explained by Miller:

«an individual's claim to return only makes sense in the context of a collective right of return, whereby a sufficiently large number of people go back to recreate the located community that has been destroyed. The exer-

cise of any individual's right of return will depend on the willingness of the other members of the relevant group to seize the opportunity to repatriate and reconstitute the homeland»⁶⁴.

For these reasons, due to its relevance in situations involving refugees, displaced persons and populations affected by conflict or expulsion, it would be reasonable to conclude that the right to return has both individual and collective dimensions, with the latter to be realized and enforced under some circumstances by a community of people desiring to return as a group to a former place of residence, country or homeland. Indeed, no modification of the right holder will occur depending on the individual or collective dimension of the right, as well as the legal basis to claim for its respect by States.

98

3. The right to return in practice: the Armenia-Azerbaijan case

As concerns the practical application of the right to return, the refugee situation in South Caucasus and in particular the mass dislocation of Azeri from Armenia offers an interesting perspective of the attitude of the international community regarding displaced peoples and refugees in the region. What is more, for the time being studies concerning the application of the right to return in that area are rather scarce, as well as South Caucasian perspectives on the topic result to be sporadic.

Historically speaking, South Caucasus has been the theatre of a thirty-year long conflict between Armenia and Azerbaijan, which virtually broke out in concomitance with the crisis and eventually the collapse of the Soviet Union at the beginning of the 1990s. By 1993, the aggression of Armenia against Azerbaijan resulted in the former's occupation of approximately 20% of the sovereign territory of Azerbaijan and the forcible expulsion of around 1 million Azerbaijanis from their ancestral lands⁶⁵. More recently, in September 2023 Azerbaijan restored its territorial integrity and as a result approximately 100,000 individuals of Armenian ethnicity residing in the region left their habitations, thus producing a further mass exodus of refugees in the region⁶⁶.

Beside this, as concerns Azeris expelled from their previous residences in Armenia, it should be recalled that the current predominantly monoethnic composition of modern Armenia is also to be associated with the cumulation of intimidations and enforced ejection of ethnic Azeris that began in the early 20th century and continued into the late Soviet era, until the previously mentioned First Karabakh War in 1991⁶⁷. The scholarly

community has identified at least four waves of expulsion from Armenia: 1905-1906; 1918-1921; 1948-1953 and 1987-1991. Moreover, the situation was further exacerbated in the mid-20th century due to Stalin's soviet policies leading to the transfer of then Azeri-majority regions to Armenia⁶⁸.

For the time being, the situation of Azeri refugees has still not been addressed by the international community, which however has solely become acquainted of the negative consequences of the displacements on Azeri citizens' enjoyment of human and cultural rights. Indeed, despite the institutionalization of Azeri communities' calls for international recognition and eventually the application of their right to return in Armenia, the problem remains unsolved, understudied and ultimately unconsidered. Accordingly, among many reasons, political and security challenges undoubtedly play a role⁶⁹.

99

Against this background, several remarks can be retrieved from the general discourse on the right to return made in the previous sections of this paper and from the general refugee situation in South Caucasus. First, it should be noted that the case of Azeri displaced persons appears to be relevant considering previous discussions on the right to return, especially as concerns the hindrances connected to its conception as an individual or as a collective right. As a matter of fact, from a pure legal perspective the right to return is still to be considered on an individual case-by-case basis. At the same time, however, as in the previously mentioned case of Palestinian people, the situation in South Caucasus imposes a set of reflections on the effective convenience of the consideration of the right to return as an individual right, given the fact that in many cases it is invoked by entire groups of people. For this reason, the topic appears to be more current than ever, as well as in need of further investigation to detect any future developments both of international law and of State practice in this sense.

In this regard, it should be noted that since 2021 the International Court of Justice dealt with the situation in South Caucasus in two disputes opposing Armenia and Azerbaijan relating to the application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) adopted in 1965⁷⁰. In particular, on September 16, 2021 Armenia filed a case against Azerbaijan basing the ICJ's jurisdiction on Article 22 of the CERD. At the same time, on 23 September of the same year Azerbaijan filed a case against Armenia before the ICJ based on the same Article of the CERD⁷¹.

As concerns the lawsuit filed by Armenia, the country complained about the violation of the CERD by Azerbaijan due to alleged systemic

discrimination, mass killings, torture and other abuse, supposedly directed at individuals of Armenian ethnic or national origin. Additionally, the application to the ICJ contained a request for the indication of a set of eight provisional measures to prevent the aggravation or extension of the dispute⁷². On its part, Azerbaijan refused Armenia's allegations and asked the Court to reject the request for the indication of provisional measures and filed a parallel case against Armenia contending the country's engagement in discriminatory acts against Azeris on the basis of their national and ethnic origin⁷³. More precisely, Azerbaijan alleged that Armenia's policies of ethnic cleansing, cultural erasure and fomentation of hatred against Azeris amount to a violation of the Convention. In light of this, the application contained a request for the indication of six provisional measures, in order to protect the rights enshrined in the CERD⁷⁴. On 7 December 2021, the ICJ indicated certain measures in order to protect the rights claimed by Azerbaijan. In particular: «*The Court considers that, with regard to the situation described above, Armenia must, pending the final decision in the case and in accordance with its obligations under CERD, take all necessary measures to prevent the incitement and promotion of racial hatred, including by organizations and private persons in its territory, targeted at persons of Azerbaijani national or ethnic origin*»⁷⁵. Additionally, in paragraph 74 the Court recalled the LaGrand (Germany v. United States of America) Judgement of 2001 to affirm that provisional measures have binding effect and thus create international legal obligations for any party to whom they are addressed⁷⁶.

Additionally, on 22 February 2023 the Court further indicated provisional measures following Azerbaijan's second request of indication of provisional measures on 4 January 2023, due to the emergence of new evidence showing Armenia's alleged contradiction of representations made to the Court in 2021 and its deliberate dissemination of landmines after 2021 in civilian zones to which displaced Azerbaijanis had to return⁷⁷. For this reason, the Court ordered a set of provisional measures soliciting Armenia to «*immediately take all necessary steps to enable Azerbaijan to undertake the prompt, safe and effective demining of the towns, villages and other areas to which Azerbaijani civilians will return [...] in order to enable Azerbaijani internally displaced persons to return to their homes*»⁷⁸. In addition to that, the Court made an additional reference to Azeris returning to their original places of residence by indicating a second provisional measure: «*Armenia shall immediately cease and desist from any further efforts to plant or to sponsor or support the planting of landmines and booby traps in these areas to which Azerbaijani civilians*

will return in Azerbaijan's territory, including, but not limited to, the use of the Lachin Corridor for this purpose»⁷⁹.

However, in spite of the order of the International Court of Justice, no concrete action has been undertaken by Armenia neither to comply with the provisional measures, nor to facilitate and realize the right to return of Azeri IDPs to their original residences. On the contrary, a more recent ICJ Order of Provisional Measures dated 17 November 2023 tackled the issue of the exodus of ethnic Armenians from Nagorno-Karabakh following September 2023 Azerbaijan's restoration of sovereignty over the region⁸⁰. In particular, the Court partially accepted Armenia's requests for preliminary measures, but rejected Azerbaijan's requests regarding the issue of the return of people who left Nagorno-Karabakh after September 2023. More precisely, the Court ordered that *«The Republic of Azerbaijan shall, in accordance with its obligations under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, (i) ensure that persons who have left Nagorno-Karabakh after 19 September 2023 and who wish to return to Nagorno-Karabakh are able to do so in a safe, unimpeded and expeditious manner; (ii) ensure that persons who remained in Nagorno-Karabakh after 19 September 2023 and who wish to depart are able to do so in a safe, unimpeded and expeditious manner; and (iii) ensure that persons who remained in Nagorno-Karabakh after 19 September 2023 or returned to Nagorno-Karabakh and who wish to stay are free from the use of force or intimidation that may cause them to flee»⁸¹.*

101

Considering ICJ jurisprudence highlighted in the present section, the regional example of (mis)application of the right to return considered in this section opens to additional reflections on the relationship between the legal and the political dimension deriving from the effective exercise of the right. Indeed, in spite of the numerous invoked Conventions and official United Nations documents, the underlying political layer is particularly evident in the South Caucasus example: as repeatedly highlighted over the paper, multiple internal and external factors involving the changed geopolitical situation in the region, the general level of mutual trust between the two countries, the perception of internal security in Armenia and its stances toward the conception of sovereignty are at play⁸². In turn, these aspects raise concerns about the prospect of granting an effective possibility to Azeris displaced persons to exercise their right to return, since their presence is highly interpreted as a destabilizing societal factor in Armenia. Conversely, the same reasons can be invoked with reference to ethnic Armenians desiring to return to the Nagorno-Karabakh region.

Eventually, by adopting a broader regional perspective, the missing repatriation of Azeris to Armenia and vice-versa further undermines the delicate ongoing peace negotiations between the two countries⁸³.

Conclusion

102 The constant recalling of the right to return and its inclusion both in hard and soft international law instruments leaves no doubt around the legal relevance of the movement of forcibly displaced peoples and communities and their re-establishment in areas of previous residence.

In spite of the presence of a heated debate around the customary international law nature of the principle – which at present is deemed to be unquestioned – and its uncertain collective dimension, the right to return is considered to be a corollary of the right to freedom of movement and as such it appears to be protected by numerous legal documents. Similarly, the United Nations and its organs continuously recall for a concrete implementation of the right to return by making its realization part of the political agenda of post-war reconstruction efforts. Nonetheless, many examples that go beyond the mere right of Palestinian people to return to their ancestral lands and encompass examples at a worldwide level prove that the international legal framework still appears to be ill-equipped for an effective protection of the right of individuals to re-establish in pre-war or pre-forcibly displacement areas of residence. Eventually, the focus on the practical and political hindrances linked to its actual application in the South Caucasus region, the collective nature of the right to return remains an open question, with a number of States interpreting the re-establishment of refugees and displaced communities in a restrictive way by virtue of fears of domestic destabilization and alterations of the status quo. As a consequence, human rights norms included in international treaties, resolutions and declarations are frequently derogated based on political motives.

Note

¹ A. M. DE ZAYAS, *International Law and Mass Population Transfers*, in «Harvard International Law Journal», vol.16, n.2, 1975, p. 223. By referring to the legacy of the Treaty of Lausanne signed in 1923, the scholar posits that the transplanting of population from their ancestral lands as a means to curb ethnic

violence after the first world war represented a negative precedent, which was later followed during the final months of the second world war. Indeed, population transfers on an unprecedented scale occurred pursuant to the Potsdam Declaration signed on August 2, 1945, which provided for the transfer to Germany of 15 million Germans in Austria, Poland, Hungary and Czechoslovakia. Nonetheless, the Declaration did not deal with the right to return, nor mentioned further issues connected to the mass transfer.

² Data can be retrieved from *UNHCR by numbers*, in «United Nations Digital Library», 1997, <https://digitallibrary.un.org/record/251091>.

³ E. ROSAND, *The Right to Return under International Law Following Mass Dislocation: The Bosnia Precedent*, in «Michigan Journal of International law», vol. 19, n. 4, 1998, pp. 1119-1120.

⁴ See S.C. Res. 947, U.N. SCOR, 49th Sess., 3434th mtg., 7; S.C. Res. 859, U.N. SCOR, 48th Sess., 3269th mtg., 6(d).

⁵ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Draft Resolution*, S/1996/921, 9 November 1996, <https://digitallibrary.un.org/record/223396?ln=en&v=pdf>. Adopted as S/RES/1078, 9 November 1996, 10(b): «To seek the cooperation of the Government of Rwanda in, and to ensure international support for, further measures, including the deployment of additional international monitors, as appropriate, to build confidence and ensure a safe return of refugees». <https://digitallibrary.un.org/record/223424?v=pdf>.

⁶ See among others S.C. Res. 999, U.N. SCOR, 50th Sess., 3544th mtg, 16 June 1995, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n95/180/23/pdf/n9518023.pdf>.

⁷ See for instance S.C. Res. 1080, U.N. SCOR, 51st Sess., 3713th mtg., 3, U.N. Doc. S/RES/1080, 1996 with respect to Rwanda and S.C. Res. 1014, U.N. SCOR, 50th Sess., 3577th mtg., 14, U.N. Doc. S/RES/1014, 1995 referring to Liberia.

⁸ S. AGTERHUIS, *The right to return and its practical application*, Lambert Academic, London, 2017.

⁹ K. LAWAND, *The Right to Return of Palestinians in International Law*, in «International Journal of Refugee Law», vol. 8, n. 4, 1996, pp. 539-540.

¹⁰ International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, article 12 (4).

¹¹ A. CASSESE, *The International Protection of the Right to Leave and to Return*, in «Studi in Onore di Manlio Udina», vol. 1, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 219-221.

¹² Alongside international conventional instruments regarding the protection of refugees, bibliographic references abound in this regard. Although not exhaustive, see for example F. NEGOZIO, *La protezione temporanea nel diritto internazionale. Profili di ricostruzione teorica, prassi e prospettive evolutive*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023; L. MANCA, *Notes on the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants. Practice, challenges and perspectives*, in «Federalismi», 2023; G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2021; C. COSTELLO, M. FOSTER, *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford University Press, 2021; V. CARLINO, *L'accesso alla tutela giurisdizionale nella procedura per il riconoscimento del diritto di asilo*, Wolters Kluwer, 2021; M. ODELLO, *Il diritto dei rifugiati*, Franco Angeli, 2021.

¹³ AFRICAN UNION, *Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)*, 23 October 2009, entered into force 6 December 2012.

¹⁴ *Ivi*, Article III (1).

¹⁵ UNITED NATIONS DIGITAL LIBRARY, *Letter dated 17 July 1992 from the Permanent Representatives of Belgium, France and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, S/24305, 17 July 1992, <https://digitallibrary.un.org/record/146603?v=pdf>.

¹⁶ E. KANDEL, *The Right to Return*, in «Journal of Law & Economics», vol. 39, 1996.

¹⁷ Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, art. 13(2).
104 Nonetheless, scholars have generally interpreted the right to return as formulated by art. 13(2) in a restrictive manner. This should be understood in light of the political and legal context of the 1940s: indeed, human rights law was still in an infancy phase, as it was the prohibition of mass expulsions and transfers of individuals. For this reason, the right to return does not fall within the main focus of the UDHR drafters.

¹⁸ International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, art. 12.

¹⁹ CCPR General Comment No. 27, Article 12, <https://www.refworld.org/legal/general/hrc/1999/en/46752>.

²⁰ In 1994, a tripartite agreement on the implementation of the voluntary return of Rwandese refugees from Zaire based on Article 13(2) UDHR and article 12 ICCPR was signed between the Governments of Zaire, Rwanda and the UNHCR. The agreement is available at the following link: <https://digitallibrary.un.org/record/198058?ln=en&v=pdf>. Furthermore, with regard to the situation in the South Caucasian State of Georgia, a quadripartite agreement was signed by the UNHCR with the governments of Russia, Abkhazia and Georgia with the scope of guaranteeing the voluntary return of displaced persons and refugees, which recalled the same abovementioned articles in the UDHR and the ICCPR. The agreement is available at: <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/ge940404quadripartiteagreementvoluntaryreturnrefugees.pdf>.

²¹ S. AGTERHUIS, *The right to return*, Cit., p. 13.

²² UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Resolution 194 (III). Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator*, 11 December 1948, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96F-F9%7D/IP%20ARES%20194.pdf>.

²³ *Ibidem*

²⁴ UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *The right of everyone to leave any country, including his own, and to return to his country*, 11 March 1986, <https://www.refworld.org/legal/resolution/unchr/1986/en/37224>.

²⁵ UNITED NATIONS SUB-COMMISSION ON THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS, *Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons* (the Pinheiro Principles), June 2005, <https://www.unhcr.org/media/principles-housing-and-property-restitution-refugees-and-displaced-persons-pinheiro>.

²⁶ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *Rules of Customary International Law*, Rule 132. Return of Displaced persons, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule132>.

²⁷ Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12 August 1949, art. 134.

²⁸ OCHA, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 2004, <https://www.unhcr.org/media/guiding-principles-internal-displacement>.

²⁹ *Ivi*, principles 1-9.

³⁰ K. LAWAND, *The Right to Return*, Cit., p. 544. See also W.T. MALLISON, S. MALLISON, *The Right to Return*, in «Journal of Palestine Studies» vol. 9, no. 3, 1980, p. 125.

³¹ C.L.C. MUBANGA-CHIPOYA, *Analysis of the current trends and developments regarding the right to leave any country including one's own, and to return to one's own country, and some other rights or considerations arising therefrom*, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1988/35, 20 June 1988, art. 18, para 87.

³² Arab Declaration on the Protection of Refugees and Displaced Persons in the Arab World, 19 November 1992, article 1.

³³ Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discriminations, 1956, art. 5.

³⁴ INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries*, 2018, commentary 2.

³⁵ *Ivi*, Conclusion 4, Commentary (7), p. 131.

³⁶ *Ivi*, (8), p. 132.

³⁷ D. N. ARCHER, *Reparations and the Right to Return*, in «NYU Review of Law and Social Change», vol. 45, 2021.

³⁸ E. ROSAND, *The right to return*, Cit., p. 1138.

³⁹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Legal Consequences Arising From The Policies And Practices Of Israel In The Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem*, Advisory Opinion, 19 July 2024.

⁴⁰ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of Israel in relation to the presence and activities of the United Nations, other international organizations and third States*, A/RES/79/232, 19 December 2024, para 2.

⁴¹ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, S/RES/787, 1992, para 2.

⁴² E. ROSAND, *The right to return*, Cit., p. 1111.

⁴³ See for instance UNGA, A/RES/37/253, 13 March 1983; UNSC, Resolution 774, 26 August 1992.

⁴⁴ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case of Loizidou v. Turkey*, 18 December 1996. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-58007%22%5D%7D>.

⁴⁵ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case of Chagos Islanders v. United Kingdom*, 11 December 2012. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%5B%22002-7334%22%5D%7D>.

⁴⁶ *Ivi*, at Law – Article 34 (victim status).

⁴⁷ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case of Sargsyan v. Azerbaijan*, 16 June 2015. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-155662%22%5D%7D>.

⁴⁸ S. AGTERHUIS, *The right to return*, Cit., pp. 2-4.

⁴⁹ D. MILLER, *Justifying the right of return*, in «Theoretical Inquiries in Law», vol. 21, 2020.

⁵⁰ *Ivi*, p. 374.

⁵¹ *Ivi*, pp. 375-377.

⁵² K. LAWAND, *The right to return*, Cit., pp. 542-543; E. ROSAND, *The right to return*, Cit., p. 1128.

⁵³ J. QUIGLEY, *Family Reunion and the Right to Return to Occupied Territory*, in «Georgetown Immigration Law Journal», vol. 6, n. 2, 1992, pp. 236-237.

⁵⁴ See S. JAGERSKIOLD, *The Freedom of Movement*, Cit., p.180; H. HANNUM, *The Right to Leave and Return in International Law and Practice*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1987, p. 175.

106

⁵⁵ E. ROSAND, *The right to return*, Cit., p. 1128.

⁵⁶ See, among others, UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, A/RES/3236 (XXIX), *Question of Palestine*, 22 November 1974.

⁵⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 2004.

⁵⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Legal Consequences Arising From The Policies And Practices Of Israel In The Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem*, Cit., paras 230-243.

⁵⁹ *Ivi*, para 267: «With regard to the Court's finding that Israel's continued presence in the Occupied Palestinian Territory is illegal, the Court considers that such presence constitutes a wrongful act entailing its international responsibility. It is a wrongful act of a continuing character which has been brought about by Israel's violations, through its policies and practices, of the prohibition on the acquisition of territory by force and the right to self-determination of the Palestinian people. Consequently, Israel has an obligation to bring an end to its presence in the Occupied Palestinian Territory as rapidly as possible».

⁶⁰ *Ivi*, para 274: «The Court observes that the obligations violated by Israel include certain obligations erga omnes. [...] Among the obligations erga omnes violated by Israel are the obligation to respect the right of the Palestinian people to self-determination». See also para 278: «Taking note of the resolutions of the Security Council and General Assembly, the Court is of the view that Member States are under an obligation not to recognize any changes in the physical character or demographic composition, institutional structure or status of the territory occupied by Israel on 5 June 1967, including East Jerusalem, except as agreed by the parties through negotiations and to distinguish in their dealings with Israel between the territory of the State of Israel and the Palestinian territory occupied since 1967».

⁶¹ T. KRAMER, *The Controversy of a Palestinian Right to return to Israel*, in «Arizona Journal of International and Comparative Law», vol. 18, n. 3, 2001.

⁶² K. LAWAND, *The right to return*, Cit.

⁶³ A. M. DE ZAYAS, *Population, Expulsion and Transfer*, in «Encyclopedia of Public International Law», Elsevier Science, Amsterdam, vol.8, 1985, at 438-443. The same vision is shared by S. Agterhuis, cit., pp. 9-10.

⁶⁴ D. MILLER, *Justifying the right of return*, Cit., p. 393.

⁶⁵ B. FRELICK, *Faultlines of Nationality Conflict: Refugee and Displaced Persons from Armenia and Azerbaijan*, in «International Journal of Refugee Law», vol.6, 1994, p. 581.

⁶⁶ UNITED NATIONS NEWS, *UN Karabakh mission told 'sudden'exodus means as few as 50 ethnic Armenians may remain*, 2 October 2023, <https://news.un.org/en/story/2023/10/1141782>.

⁶⁷ CENTER OF ANALYSIS OF INTERNATIONAL RELATIONS, *Why there are no Azerbaijanis in the Modern Territories of Armenia*, 2024, p. 4.

⁶⁸ B. FRELICK, *Faultlines of Nationality Conflict*, Cit., p. 588.

⁶⁹ CENTER OF ANALYSIS OF INTERNATIONAL RELATIONS, *Why there are no Azerbaijanis*, Cit. p. 5.

⁷⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, 2021; See also INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia)*, 2021.

⁷¹ R. MAUREL, *Confirming recent developments in the Law of Provisional Measures by and before the International Court of Justice: Remarks on the Provisional Measures Orders of 7 December 2021 in the Cases concerning the application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v Azerbaijan and Azerbaijan v Armenia)*, in «Canadian Yearbook of International Law», 2021, pp. 368-369.

⁷² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Armenia v. Azerbaijan*, Cit.

⁷³ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Azerbaijan v. Armenia*, Cit.

⁷⁴ *Ibid.* See also E. SALKIEWICZ-MUNNERLYN, B. ZYLKA, *Interim measures of protection, Order of the ICJ from 7 December 2021 in Case of Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan) and (Azerbaijan v. Armenia)*, in «Ukrainian Journal of International Law», vol. 3, 2022, p. 53.

⁷⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Application Of The International Convention On The Elimination Of All Forms Of Racial Discrimination, Azerbaijan v. Armenia*, Request of indication of Provisional Measures, Order of Provisional Measures, 7 December 2021, para 71. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/181/181-20211207-ORD-01-00-EN.pdf>.

⁷⁶ *Ivi*, para 74.

⁷⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Azerbaijan v. Armenia*, Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 22 February 2023, para 6. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/181/181-20230222-ord-01-00-en.pdf>.

⁷⁸ *Ivi*, para 11(a).

⁷⁹ *Ivi*, para 11(b).

⁸⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Application of The International Convention on the Elimination of All Forms Of Racial Discrimination (Armenia V. Azerbaijan)*, Request For The Indication Of Provisional Measures, Order of 17

November 2023. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/180/180-20231117-ord-01-00-en.pdf>.

⁸¹ *Ivi*, para 74 (1).

⁸² CENTER OF ANALYSIS OF INTERNATIONAL RELATIONS, *Return of Azerbaijani Refugees to Armenia*, 2024, p. 4.

⁸³ *Ibid.*

Letti e rilettri

Corruzione. Prevenire e reprimere per una cultura della legalità

Di Raffaele Cantone (Vita e pensiero, Milano 2023)

Recensione di Francesco Merenda

Il volume di Raffaele Cantone propone un'analisi dettagliata e articolata del fenomeno della corruzione, avvalendosi di un approccio interdisciplinare.

La scelta di scrivere un libro sulla corruzione in un periodo di disinteresse generale verso tale argomento si configura come una sfida notevole. L'opera approfondisce il tema con grande rigore intellettuale, evidenziando anche quegli aspetti problematici che, nel corso di questo decennio, hanno ostacolato l'effettiva implementazione della politica anticorruzione.

Si evincono tre blocchi principali: la prima parte di analisi sulla corruzione e la sua evoluzione storica (pp. 15-66); la seconda parte relativa alle modalità di manifestazione e rilevamento del fenomeno (pp. 67-110); infine, la terza parte si sofferma tanto sulla repressione quanto sulla prevenzione della corruzione (pp. 111-191).

Una questione che emerge con chiarezza sin dalle prime pagine concerne l'evoluzione dell'anticorruzione nell'ordinamento italiano, che ha conosciuto fasi alterne. L'autore delinea un quadro in cui si registra una tendenza al disinvestimento nella prevenzione della corruzione (pp. 10-13). Questa tesi è avvalorata da una serie di interventi legislativi che hanno depotenziato alcuni istituti della legge n. 190 del 2012. Tali mutamenti sono stati rilevati nel periodo 2018-2023, anni in cui i Governi nazionali hanno adottato un atteggiamento di riduzione degli sforzi nella lotta alla corruzione e alla *maladministration*.

La questione assume particolare evidenza nello scenario del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), all'interno del quale le misure amministrative di prevenzione vengono considerate un fattore che contribuisce significativamente all'aumento dell'eccessiva burocrazia e persino alla facilitazione di fenomeni corruttivi.

Nella sezione dedicata alla multiformità della corruzione (pp. 67-89), l'analisi delle diverse forme di corruzione permette di comprendere che la natura di questo fenomeno non è univoca.

Tra gli aspetti che emergono con maggiore evidenza, si evince il nesso tra le politiche anticorruzione e quelle relative ad altri ambiti. Tale indirizzo si inserisce coerentemente nell'evoluzione recente del quadro normativo anticorruzione a livello europeo e internazionale, soprattutto in considerazione della prossima direttiva europea in materia.

112 Il terzo blocco del volume è incentrato sulle strategie di contrasto e prevenzione, sull'impianto organizzativo e sugli attori che, a vario titolo, intervengono nel vasto panorama dell'anticorruzione. In linea con il recente dibattito sull'abolizione del reato di abuso di ufficio, nel testo si evidenziano le differenze tra azione punitiva/repressiva e le misure amministrative adottate per contrastare tali condotte. Si sostiene inoltre che questo approccio, sebbene necessario, si sia dimostrato insufficiente nel passato e continui a esserlo anche oggi, ragion per cui è necessario ricorrere al sistema di prevenzione e alle sue regole.

Cantone individua i tre pilastri portanti di un sistema di prevenzione della corruzione: la responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche; la trasparenza; l'integrità dei funzionari pubblici. Oltre alla descrizione degli strumenti e delle regole poste a presidio di queste tre aree, l'aspetto più interessante è la lettura per ciascuna di esse proposta da chi scrive.

L'autore sostiene infatti che una efficace politica anticorruzione non può che coinvolgere i soggetti che rivestono il doppio ruolo di destinatari e promotori di tali misure: le pubbliche amministrazioni. La trasparenza è intesa come un mezzo che assume molteplici finalità, tra cui spicca la promozione di un diverso rapporto tra la cittadinanza e l'apparato amministrativo, favorendo il controllo e la partecipazione democratica. Per quanto riguarda l'integrità del personale, viene operata una netta distinzione tra le misure di imparzialità soggettiva e quelle orientate a: «*rafforzare i requisiti di idoneità morale necessari per esercitare le funzioni pubbliche*» (p. 156). Questa impostazione dà luogo a un'idea di integrità pubblica in cui l'imparzialità del personale si collega con la promozione di condotte efficienti e orientate alla buona amministrazione.

Nella parte conclusiva, l'autore si sofferma sia sugli effetti positivi della legislazione italiana anticorruzione che sulle problematiche ad essa associate. La disamina si concentra, da un lato, sulle criticità che affliggono le pubbliche amministrazioni odierne e, dall'altro lato, considera anche quelle chiavi di lettura che tentano di sminuire l'approccio preventivo, arrivando persino a riconoscere a esso responsabilità infondate, come il mancato sviluppo della semplificazione, la digitalizzazione e l'ammodernamento del settore pubblico (p. 182).

Cantone conclude con una riflessione fondamentale: la questione principale risiede nella mancanza o nella debolezza della legalità in seno alla società, nella sfera pubblica e, persino, in un pezzo della pubblica amministrazione stessa.

La lettura del volume di Raffaele Cantone conduce dunque alla consapevolezza che la questione della corruzione persiste nel presentare problemi sia consolidati che emergenti, tra cui la corruzione transfrontaliera.

Il concetto di legalità, che funge da filo conduttore nell'opera, rappresenta il fondamento delle istituzioni pubbliche nella lotta contro la corruzione (p. 189). Promuovere la cultura della legalità sembra essere, nell'attuale contesto socio-politico, un'esigenza impellente. L'opera va oltre la mera analisi dell'evoluzione della corruzione, promuovendo una maggiore consapevolezza nei lettori riguardo al fatto che la perdita di fiducia nella legalità incide non solo sullo sviluppo della corruzione, ma anche sull'indebolimento del tessuto democratico stesso.

113

Bibliografia

- E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna, 2023.
F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè editore, Milano, 2008.

Note e commenti

Davide Torsello e l'analisi antropologica della corruzione

Alberto Vannucci

Non è facile raccogliere i pensieri nel ricordare un collega, da poco scomparso, che è stato anche un caro amico. Impossibile tenere distinte due sfere, quella emotiva associata alla nostra relazione personale, e la dimensione «istituzionale» dello scambio e della collaborazione scientifica. Ho conosciuto Davide Torsello, all'epoca professore all'Università di Bergamo, nel 2012. Eravamo entrambi coinvolti nel vasto progetto del 7° *Framework Programme* «Anticorrp», il primo finanziato dalla Commissione europea a concentrarsi sul tema della lotta alla corruzione¹. Quest'ultima, com'è noto, è un oggetto di studio complesso, dalle molte sfaccettature, che preferibilmente richiede l'adozione di molteplici piani di analisi, dunque uno sguardo ampio e interdisciplinare. Davide era il responsabile del filone di ricerca che adottava un approccio antropologico al tema, da lui sviluppato negli anni in modo innovativo. Si è concentrato infatti sui processi di costruzione sociale di modelli di integrità, o viceversa di «normalizzazione» delle pratiche irregolari e illecite all'interno delle amministrazioni pubbliche, attingendo dai «classici» del pensiero sociologico e antropologico per interpretare in una chiave di lettura originale i fenomeni rilevati nella ricerca². Gli amministratori pubblici affrontano quotidianamente sfide di integrità nell'assolvimento dei loro compiti, la cui soluzione non è condizionata soltanto da fattori istituzionali e regolativi – come solitamente si assume all'interno del paradigma economico dominante – ma riflette anche l'incidenza di variabili di matrice socio-culturale³. Queste ultime vengono spesso trascurate, anche per nodi e difficoltà di ordine metodologico che la ricerca antropologica permette invece di sciogliere attraverso l'impiego di una prospettiva *bottom-up*⁴. Un intenso lavoro di approfondimento che avrebbe poi proseguito, combinando ricerca empirica e riflessione teorica, nella nuova sede istituzionale in cui si era nel frattempo trasferito, la *Central European University*, prima a Budapest, poi a Vienna. Ogni incontro, seminario,

convegno durante i cinque anni di attività del progetto «Anticorrp» è stata per me un'occasione per approfondire la nostra relazione di amicizia, e al tempo stesso per apprezzarne le qualità di studioso e ricercatore attento, curioso, appassionato.

118

Negli anni le occasioni conviviali si sono naturalmente integrate con gli impegni accademici, che nel frattempo abbiamo avuto modo di estendere in un campo ulteriore. Ho approfittato infatti delle competenze e della disponibilità di Davide per arricchire col contributo delle scienze antropologiche la gamma di lenti interpretative impiegate nell'attività didattica del master in «Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione», avviato nel 2010 con sede presso l'Università di Pisa, di cui sono direttore. Si tratta infatti di un percorso di formazione avanzata di impronta multidisciplinare, che dal 2019 è diventato inter-universitario, associando anche le Università di Torino, Federico II di Napoli e Palermo, oltre all'associazione antimafia e anticorruzione Libera. Nell'ultimo decennio Davide è stato regolarmente invitato come docente alle lezioni del master, fornendo ogni anno un contributo apprezzatissimo dagli studenti, diventandone un vero e proprio punto di riferimento. La sua regolare attività di docenza ci ha fornito anche un'occasione per incontrarci con continuità in occasione delle sue «incursioni» pisane, fino all'ultima – nel marzo del 2023, un anno prima della sua prematura scomparsa – quando nonostante l'affaticamento causato dalla malattia tenne una lezione di straordinario impatto e valore. Dalle nostre lunghe conversazioni era intanto nata l'idea di sviluppare un percorso di ricerca comune, incrociando le nostre diverse sensibilità e metodi nell'analisi di un caso di studio che aveva suscitato l'interesse di entrambi, ossia quello di «mafia capitale», il sistema criminale emerso a Roma nel 2014.

Ne è nato un articolo, perfezionato negli ultimi mesi del 2023, oggi pubblicato sulla rivista «SN Social Sciences»⁵. Ci siamo concentrati sul reticolo di relazioni che legano i protagonisti dell'inchiesta romana «mondo di mezzo», guardando ai meccanismi di sviluppo al suo interno di un apparato simbolico in una certa misura acquisito dall'esterno, in parte intenzionalmente creato e strategicamente alimentato in un processo circolare. Questo sistema simbolico ha favorito la diffusione pervasiva delle pratiche di corruzione in diversi ambiti di vita politica e amministrativa capitolina, sviluppando un linguaggio proprio, rafforzato da metafore, codici, riferimenti a «valori» – dal «Re di Roma» al «Samurai», dalla katana allo stesso «mondo di mezzo». I simboli hanno interagito con la percezione diffusa dell'esistenza di regole informali di condotta e con una pressione diffusa verso l'obbedienza, mettendo in moto da un

lato un meccanismo di costruzione della reputazione degli attori chiave, dall'altra un processo di auto-giustificazione sociale e personale dei soggetti coinvolti. Il caso di studio «mafia capitale» è di particolare interesse, poiché dimostra come un vasto e «avvolgente» apparato di simboli possa contribuire in modo significativo a rafforzare la definizione dei ruoli all'interno di una vasta rete di relazioni informali e illecite, generando credenze coerenti sull'efficacia delle regole non scritte, di «facilitatori» e garanti che governano le intricate interazioni tra i partecipanti, riducendone gli attriti.

Uno dei temi ricorrenti e più originali della riflessione di Torsello, che torna anche in quest'ultimo contributo congiunto, è infatti lo studio di come gli elementi narrativi e descrittivi utilizzati sia all'interno delle reti di corruzione che nel discorso pubblico rappresentino indicatori sulle caratteristiche dell'evoluzione altrimenti non osservabile delle reti di corruzione⁶. Utilizzando quali fonti i resoconti dei media, lavori di specialisti (accademici e magistrati) e le intercettazioni ambientali, diventa così possibile ricostruire aspetti rilevanti del fenomeno, per sua natura sfuggente. Le parole e le metafore ricorrenti che sia i protagonisti che gli osservatori tendono a utilizzare e riprodurre diventano così il fuoco dell'analisi. La prospettiva antropologica permette di approfondire precisamente quei meccanismi cognitivi attraverso i quali le metafore, e dunque anche parole e simboli, riescano a incidere sulla stessa realtà sociale entro la quale sono stati generati, in un continuo *feedback*. I meccanismi strutturali della «vecchia» corruzione italiana, tipici delle inchieste di «mani pulite» e descritti col termine di «dazione ambientale», ossia una realtà dove domina il versamento di «tangenti» – punti di contatto tra le realtà autonome e distinte di politica e imprenditoria – cedono il passo negli ultimi anni a nuove rappresentazioni⁷. Il valore evocativo e il carico simbolico di termini emersi in inchieste e negli scandali di corruzione degli ultimi anni, come «sistema gelatinoso», «cricca», e lo stesso «mondo di mezzo», potranno dunque essere studiati come indicatori di una realtà in cui la pratica della corruzione si è modificata in profondità – almeno nella percezione di chi vi è coinvolto o la rileva. Lo scambio occulto tende a svilupparsi all'interno di cerchie sociali in cui una varietà di attori – politici, faccendieri, imprenditori, professionisti, portaborse, ma anche criminali, mafiosi, banchieri, etc. – sono collegati tra loro in quanto avvolti in un liquido vischioso, che li associa in un legame collusivo a tutto tondo. Uno slittamento delle metafore e dei meccanismi ricorrenti di «governo» della corruzione, che ci permette di leggerne in controluce le dinamiche nascoste⁸.

L'approccio antropologico, del quale Torsello è stato capofila a livello internazionale, fornisce così un contributo essenziale per una comprensione «olistica» dei fenomeni di corruzione. A livello metodologico, la ricerca etnografica consente di arricchire e di approfondire da una prospettiva *endogena* la comprensione del confine nebuloso tra le pratiche collettivamente considerate accettabili e quelle che, in dato contesto organizzativo e culturale, sono invece socialmente etichettate, giudicate e condannate come forme di «corruzione»⁹. L'enorme varietà di manifestazioni osservabili in realtà statuali e organizzative differenti richiede uno sforzo di analisi comparata cross-culturale che vada al di là dell'egemone approccio statistico-quantitativo, implicitamente fondato su una concezione di corruzione derivante dall'applicazione del modello neoliberista del cosiddetto *Washington consensus*¹⁰. Il contesto socio-culturale in cui incessantemente si modellano le nozioni prevalenti di «cosa siano identificate quale corruzione oppure integrità» diventa così decisivo¹¹. A seconda dei valori e delle prassi prevalenti in un determinato ambiente o rete di interazioni organizzative, infatti, si avranno esiti differenziati sia nel qualificare lo sfumato – nonché spesso politicamente contrastato – perimetro di condotte che si associano a tale concetto, che l'efficacia attesa dei potenziali strumenti di prevenzione e contrasto¹².

La prospettiva di analisi antropologica permette dunque di evidenziare tanto l'ampiezza che la varietà della gamma di condotte che nel mondo sono «etichettate» come corruzione, configurandosi in base ai contesti sociali e alle culturali locali¹³. Questo approccio apporta un radicale e benefico arricchimento del focus prevalente, che tende a restringere l'attenzione alle sole attività illegali e giudizialmente perseguibili. Questa chiave interpretativa guarda piuttosto ai molteplici luoghi di interazione sociale dove continuamente si plasmano o si degradano quei valori – come «etica pubblica», «integrità», «onestà», etc. – che possono ostacolare, o viceversa dare sostegno morale e «resilienza» alle pratiche di corruzione, tanto nella società che nelle organizzazioni pubbliche e private. A fare la differenza non è tanto la comprensione morale di cosa sia in ultima istanza *corruzione*, ovunque radicata e relativamente omogenea. Piuttosto, sembrano pesare da un lato la diversità di valutazioni tra una società e un'altra su cosa sia *pubblico*, e dunque delegato nella sua allocazione a logiche universalistiche, e cosa sia invece un bene *privato*, perciò delegato a meccanismi particolaristici di controllo individuale; dall'altro le aspettative diffuse sulla probabile condotta altrui di fronte alle opportunità di abusare del proprio potere¹⁴.

È precisamente di una «teoria culturale» della corruzione che c'è bisogno per trattarne adeguatamente la ricchezza di manifestazioni e la complessità. Questo è stato il maggiore contributo che ha impegnato Torsello nei suoi ultimi anni, finalizzandosi nella sua monografia pubblicata l'anno precedente la sua scomparsa¹⁵. Senza esprimere giudizi morali, né tanto meno moralistici, l'etnografo osserva, registra, legge tutti quei meccanismi che – in qualsiasi contesto istituzionale e organizzativo – collegano discorsi, simboli, metafore, azioni, ossia le forme socio-culturali in cui il fenomeno «corruzione» si manifesta e viene riconosciuto, per essere poi – in contesti e momenti diversi – giustificato, incoraggiato, ripudiato, stigmatizzato, respinto, sanzionato. Coerentemente con l'interpretazione di Geertz¹⁶, di questa realtà dalle mille gradazioni l'antropologo cerca di cogliere i «fili invisibili» che vi sono sottesi, quella «ragnatela di significato» chiamata cultura che gli stessi esseri umani hanno intessuto, salvo esserne essi stessi avvolti e per certi versi intrappolati:

121

«Le tre dimensioni della corruzione che ne spiegano la resilienza a livello mondiale sono la causalità (la valutazione delle cause e degli effetti della corruzione), le relazioni stabilite attraverso il comportamento corruttivo e la razionalizzazione degli atti criminali. Questi sono (...) precisamente i tre luoghi in cui la corruzione si contestualizza: le istituzioni, i processi cognitivi e la società. Queste dimensioni (...) hanno le loro radici nella cultura, poiché è attraverso le differenze culturali che si sviluppano, *la cultura è il modo attraverso il quale vengono accettate e diventano parte di un insieme di azioni e scelte*»¹⁷.

Nella sua attività di ricerca Davide Torsello ha avuto la rara capacità di congiungere la profondità della riflessione teorica con la l'ampiezza e l'originalità dei risultati ottenuti nella ricerca empirica sul campo. Ma a saldare queste due dimensioni c'è sempre stato, chiaramente riconoscibile, il fuoco della passione civile, la consapevolezza che una migliore capacità di interpretare la sfuggente fenomenologia della corruzione è condizione necessaria per contrastarne i devastanti effetti sulla vita degli esseri umani. Con le sue parole:

«L'etnografia della corruzione possiede potenzialmente la forza originale di collegare simboli e significati con le forme e i meccanismi dell'interazione sociale. Fornisce per questo un contributo unico allo studio della corruzione – finora trascurato – cioè la capacità di concepire questa nozione come immersa nella pratica quotidiana, piuttosto che astratta attraverso modelli spesso lontani dalla realtà, rendendo così l'eradicazione della corruzione uno sforzo chimerico»¹⁸.

Note

¹ «Anticorrp» – acronimo per *Anticorruption Policies Revisited: Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption* – si è sviluppato tra il 2012 e il 2017, coinvolgendo 20 unità di ricerca di in 15 paesi dell'Unione Europea. Si veda <https://anticorrp.eu/>.

² D. TORSELLO (a cura di), *Corruption in Public Administration: An Ethnographic Approach*. Edwar Elgar, 2016.

³ D. TORSELLO, *Clientelism and Social Trust in Comparative Perspective: Particularism versus Universalism*, in «International Journal of Humanities and Social Science», 23(2): 2012, pp. 55-63.

⁴ D. TORSELLO, *Culture, organizational change and the «bounded morality» in Hungarian public administration*, in D. TORSELLO (a cura di), *Corruption in Public Administration: An Ethnographic Approach*. Edwar Elgar, 2016, pp. 53-74.

⁵ A. VANNUCCI, D. TORSELLO, *Symbols and reputation in a corruption network: the «Mondo di mezzo» (middle-earth) operation in Rome*, in «SN Social Sciences», 2025 (di prossima pubblicazione).

⁶ D. TORSELLO, *The ethnography of corruption: research themes in political anthropology*, QoG WP series, n. 2, 2011.

⁷ R. SCIARRONE (a cura di). *Politica e corruzione*. Roma, Donzelli, 2017; D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI. *La corruzione come sistema*. Il Mulino, Bologna, 2021.

⁸ D. TORSELLO, «Tengo famiglia»: Family vs. Familistic Rhetoric of Corruption in Present Day Italy, «Human Affairs» 25(1), pp. 71-80, 2015.

⁹ D. TORSELLO, B. VENARD, *The anthropology of corruption*, in «Journal of management inquiry», 25(1), 2016, pp. 34-54.

¹⁰ D. TORSELLO, *Organizational culture and corruption*, in D.C POFF, A.C. MICHALOS (a cura di), *Encyclopedia of Business and Professional Ethics*, Springer, Cham, 2018, pp. 1-5.

¹¹ D. TORSELLO *The Perception of Corruption as Social and Institutional Pressure: A Comparative Analysis of Cultural Biases*, in «Human Affairs» 23(2), 2013, pp. 160-73.

¹² D. TORSELLO, *The Perception of Corruption as Social and Institutional Pressure: A Comparative Analysis of Cultural Biases*, in «Human Affairs», 23(2), 2013, pp. 160-73.

¹³ D. TORSELLO, *Corruption as Social Exchange: The View from Anthropology*. In P. HARDI, P.HEYWOOD, D TORSELLO, (a cura di), *Debates of Corruption and Integrity: Perspectives from Europe and the US*. Palgrave Macmillan, New York;, pp 159-183.

¹⁴ B. ROTHSTEIN, D. TORSELLO *Bribery in preindustrial societies: understanding the universalism-particularism puzzle*, «Journal of Anthropological Research», 70(2), 2014, pp. 263-284

¹⁵ D. TORSELLO, *A cultural theory of corruption*, Edwar Elgar, Cheltenham, 2023.

¹⁶ C. GEERTZ, *The Interpretation of Cultures*. Basic Books, New York, 1973.

¹⁷ D. TORSELLO, *A cultural theory of corruption*, Edwar Elgar, Cheltenham, 2023, p. 126.

¹⁸ D. TORSELLO, *Introduction: the anthropology of corruption*, in D. TORSELLO (a cura di), *Corruption in Public Administration: An Ethnographic Approach*. Edwar Elgar, Cheltenham, 2016, pp. 1-22, p.16

Gli autori

FRANCESCO RANDAZZO, Professore Associato di Storia dell'Europa Orientale, Università degli Studi di Perugia, Dipartimento di Scienze Politiche
francesco.randazzo@unipg.it

MARIUS MUREȘAN, Assistente universitario, Università Babeș-Bolyai, Facoltà di Storia e Filosofia di Cluj-Napoca (Romania)
marius.muresan@ubbcluj.ro

NICOLA CRISTADORO, Generale Ufficiale del Corpo dei Bersaglieri, analista militare, esperto in materia di intelligence e Information Operations, saggista e collaboratore della Rivista Limes
ncristadoro@virgilio.it

OLGA DUBROVINA, Docente a contratto presso l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze storiche
olgadubr26@gmail.com

VALENTINA CHABERT, Dottoranda di ricerca (XXXVIII ciclo) in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università di Roma «La Sapienza»
valentina.chabert@uniroma1.it

FRANCESCO MERENDA, Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Perugia, Dipartimento di Scienze Politiche
francesco.merenda@unipg.it

ALBERTO VANNUCCI, Professore Ordinario di Scienza Politica, Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Politiche
alberto.vannucci@unipi.it

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di dicembre 2025
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

