

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Focus Euroatlantico

febbraio - luglio 2022

n. XX

Focus

DOCUMENTI

IAI

FOCUS EUROATLANTICO

febbraio - luglio 2022

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Osservatorio di politica internazionale, Documentazione per le Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, funzionari del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e la rete diplomatico consolare

Sommario

*Il secondo Focus Euro-Atlantico del 2022 si apre come di consueto con un'analisi dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici e tabelle) da parte di **Riccardo Alcaro**, Coordinatore delle Ricerche e Responsabile del Programma Attori Globali dello IAI. La guerra di conquista scatenata dalla Russia contro l'Ucraina ha dominato l'agenda transatlantica. Le sanzioni adottate da USA ed Europa hanno colpito duramente l'economia (in calo del 9% secondo il FMI) e degradato la capacità industriale avanzata della Russia, ma non ne hanno bloccato lo sforzo bellico. Gli alti prezzi dell'energia consentono a Mosca di ricavare enormi entrate dalla vendita di idrocarburi, sebbene i volumi di esportazione, in particolare verso l'UE, si siano ridotti considerevolmente. I rifornimenti di armi occidentali hanno consentito all'Ucraina di resistere all'assalto iniziale e pianificare una controffensiva nelle zone occupate dai russi. L'esito del conflitto resta incerto, mentre in autunno si profila un'emergenza energetica. A questa si aggiunge l'incipiente crisi alimentare dovuta al blocco navale russo dei porti ucraini del Mar Nero. L'UE ha conferito all'Ucraina lo status di candidato all'adesione, mentre la NATO si avvia ad accogliere Finlandia e Svezia come nuovi membri. La guerra ha aumentato la diffidenza verso la Cina, che si è rifiutata di denunciare l'invasione, e complicato gli sforzi di riattivazione dell'accordo nucleare con l'Iran.*

*Nel primo approfondimento **Nona Mikbelidze**, Responsabile di Ricerca per la Russia del Programma Attori Globali dello IAI, sostiene che la mancata decifrazione da parte dell'Occidente della razionalità del processo decisionale di Putin e della sua scelta di scatenare la guerra discende dalla riluttanza a considerare il ruolo della dell'ideologia di Putin e del suo regime nel processo di definizione degli interessi nazionali. Passando in rassegna i documenti ufficiali adottati dal parlamento russo, così come i discorsi o i dibattiti televisivi del presidente russo, Mikbelidze ricostruisce la visione di Putin sulla civiltà e identità russe così come il ruolo della Russia nell'ordine globale di sicurezza, e conclude che l'ideologia russa moderna denominata "Ruskij mir" ("mondo/civiltà russa"), di cui Putin è il campione, sia all'origine della scelta di distruggere l'Ucraina come stato indipendente.*

*Il secondo approfondimento spiega come la **sicurezza energetica UE** sia stata scossa dalla guerra in Ucraina. **Marco Giuli**, Ricercatore Associato del Programma Energia, Clima e Risorse dello IAI, sottolinea come l'aggressione russa si sia innestata in un contesto di preesistente tensione sui mercati internazionali dell'energia. Al forte aumento dei prezzi iniziato nel 2021 si è aggiunta una crescita del rischio politico relativo alle forniture russe, che combinandosi con i limiti dell'offerta globale minaccia la stabilità dell'approvvigionamento delle scorte prefigurando rischi maggiori per la sicurezza energetica dell'UE già dal prossimo inverno. La Commissione Europea ha proposto una roadmap per l'uscita dal gas russo entro il 2027 che sembra tenere in conto le priorità di decarbonizzazione e sicurezza energetica. La strategia europea sconta tuttavia limiti relativi ai rischi che si stanno profilando nel breve termine, a proiezioni particolarmente ottimistiche sulla disponibilità di fonti e rotte alternative e alla persistente centralità decisionale degli stati membri.*

Nel terzo approfondimento **Beatrice Gallelli**, Ricercatrice per la Cina del Programma Attori Globali dello IAI, illustra lo stato delle **relazioni Cina-Russia**. Gallelli ricorda come sin dai primi giorni dell'invasione la leadership cinese abbia camminato sul filo del rasoio, nel tentativo di non guastare le relazioni con l'Ucraina, suo importante partner commerciale, senza voltare le spalle a Mosca. La Cina ha riconosciuto come legittime le preoccupazioni di sicurezza della Russia, non ha però abbracciato in toto la narrazione del governo russo della guerra. Inoltre, ha ribadito a più riprese il sostegno al rispetto dei principi di sovranità e integrità territoriale, pur evitando di definire l'aggressione russa come una violazione degli stessi. Questa posizione di ambiguità da parte cinese ha contribuito ad acuire le tensioni con l'UE, culminate in un dialogo "tra sordi" al vertice UE-Cina dell'aprile 2022.

Executive summary

The second issue of the 2022 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs and tables in the appendix) by **Riccardo Alcaro**, Research Coordinator and Head of the Global Actors Programme at LAI. Russia's war of conquest in Ukraine has dominated the transatlantic agenda. US and European sanctions have hit hard Russia's economy (expected to contract by 9% according to the IMF) and advanced industrial capacity, but have failed to thwart the invasion. Thanks to high energy prices, Russia continues to benefit from hydrocarbon sales, although export volumes have decreased – especially to the EU. Western arms deliveries have enabled Ukraine's armed forces to resist Russia's initial onslaught and plan a counteroffensive in the areas of occupied by Russian troops. The outcome of the war remains uncertain, while an energy emergency looms large on the horizon. Adding to that is the incipient food crisis provoked by Russia's blockade of Ukraine's Black Sea ports. The EU has conferred the status of candidate country to Ukraine and NATO is about to welcome Finland and Sweden as new members. The war has strained further US and EU relations with China, which has refused to condemn Russia, and complicated efforts to reactivate Iran's nuclear deal.

In the first essay, **Nona Mikhelidze**, Senior Russia Fellow with the Global Actors Programme, argues that Western experts' inability to grasp the rationality behind Putin's decision-making process and his choice to start a major war depends on the unwillingness to consider how deeply the **ideology of Putin and his regime** contributes to construct the national interest. By reviewing official documents adopted by the Russian parliament, as well as Putin's public speeches and TV appearances, Mikhelidze traces the president's view of Russia's civilisation and identity as well as its role in the global security order, and concludes that the modern ideology of the "Ruskiy mir" (Russian world/civilisation), of which Putin is the main advocate, is the ultimate origin of the decision to destroy Ukraine as an independent nation.

The second essay explains how **EU energy security** has been impacted by the war in Ukraine. **Marco Giuli**, Research Associate with LAI's Energy, Climate and Resources Programme, points out that Russia's aggression began in a pre-existing context of simmering tensions in international energy markets. Political risks related to the uncertain fate of Russia's energy exports as well as tighter global supply have added to the steep rise in energy prices already experienced in 2021. The combination of these elements is threatening the EU's ability to accumulate enough energy reserves for the winter. The European Commission has put forward a roadmap to get rid of Russian gas by 2027 that takes account of the EU's energy security and decarbonisation commitments. However, the Commission's strategy may have failed to duly factor in short-term supply risks, may rely on overly optimistic estimates about alternative gas sources, and may have underestimated the counterproductive effect of unanimity-based decision-making rules on energy policy in the EU.

*In the third essay, **Beatrice Gallelli**, China Fellow with IAI's Global Actors Programme, takes stock of **China-Russia relations**. Gallelli argues that China's leadership has walked a tightrope since the early stages of the invasion, in the attempt not to alienate Ukraine, an important trade partner, without disavowing its partnership with Russia. China has recognised Russia's security concerns as legitimate but has refrained from fully embracing Moscow's narrative of the war. It has repeatedly expressed support for the principles of sovereignty and territorial integrity but has failed to acknowledge that Russia has violated both. China's ambiguity has contributed to straining its relations with the EU, as attested to by the "dialogue of the deaf" on display during the April EU-China summit.*

Indice

Sommario	2
Executive summary.....	4
Indice.....	6
Lo stato delle relazioni transatlantiche	7
Grafici e tabelle.....	33
La guerra ideologica di Putin contro l'Ucraina	43
La guerra in Ucraina e la sicurezza energetica europea.....	54
La Cina e la guerra d'Ucraina.....	67
Agenda dei prossimi eventi internazionali.....	79

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

La guerra d'Ucraina sconvolge il quadro di sicurezza europea

Negli ultimi mesi il dialogo e la cooperazione transatlantica sono stati assorbiti dallo sforzo di impostare e sostenere una risposta coordinata alla **guerra di conquista** che la **Russia di Vladimir Putin** ha lanciato contro l'**Ucraina**. La guerra è un evento sistemico destinato a **rivoluzionare il sistema di sicurezza europeo** e generare maggiore competizione a livello internazionale, comportando una parallela **erosione della governance multilaterale** di sfide globali come il riscaldamento climatico. Questo Focus conseguentemente si concentra sulla risposta euro-atlantica alla guerra e sulle implicazioni di quest'ultima per le altre questioni al centro dell'agenda transatlantica, in particolare le relazioni con la Cina e l'accordo nucleare con l'Iran.

La situazione sul terreno

Come anticipato nel numero precedente del Focus, l'entità numerica dello schieramento di forze a ridosso dei confini con l'Ucraina, il coinvolgimento della Bielorussia nelle operazioni militari russe e la diplomazia a colpi di ultimatum praticata da Mosca a fine 2021 rendevano plausibile l'ipotesi di un'invasione su larga scala – peraltro predetta a più riprese dall'intelligence USA. L'**attacco a tenaglia** si è effettivamente materializzato nelle prime ore del **24 febbraio**, quando le truppe russe hanno sconfinato da nord (Bielorussia), est (Russia e la parte del Donbass controllata dai filorussi) e sud (Crimea), mentre la flotta ha operato un blocco dei porti ucraini del Mar Nero. Nelle intenzioni di Putin, l'invasione avrebbe dovuto provocare uno shock nella leadership politico-militare ucraina tale da portare a un disfacimento della struttura decisionale e della capacità militare del governo e alla sua **sostituzione** con un **esecutivo pro-russo**. Questo calcolo si è però rivelato **totalmente errato**. La performance delle truppe di invasione si è dimostrata largamente al di sotto delle ambizioni – l'occupazione di buona parte di un vastissimo territorio abitato da circa 44 milioni di persone – mentre le forze ucraine hanno opposto una **decisa ed efficace resistenza**.

Fallito il *Blitzkrieg* iniziale, le forze russe hanno ripiegato su una strategia di accerchiamento di Kiev e Kharkiv (la principale città dell'Ucraina orientale) e occupazione dell'area tra la Crimea, annessa con la forza dalla Russia nel 2014, e

* L'autore è Coordinatore della Ricerca e Responsabile del Programma Attori Globali dello IAI.

Lugansk e Donetsk, le sedicenti repubbliche separatiste pro-russe del Donbass la cui indipendenza Mosca ha riconosciuto subito prima dell'invasione. Dopo settimane di tentativi, la Russia ha infine deciso di rinunciare alla presa di Kiev, e anche l'accerchiamento di Kharkiv è stato spezzato. Al momento di scrivere la linea del fronte interessa l'**Ucraina sudorientale**, dove la Russia ha fatto lenti ma inesorabili **avanzamenti** nella parte di **Donbass** che non controllava già prima dell'invasione, nonché nelle regioni di **Melitopol** (l'area costiera del Mar d'Azov) e di **Kherson**, a nord della Crimea. Nonostante alcuni rovesci nel Donbass, in particolare Mariupol e Severodonetsk, le **forze ucraine continuano a resistere** all'esercito invasore, in preparazione di una **controffensiva** da operarsi grazie ai rifornimenti di armi e all'addestramento fornito dai paesi occidentali, Stati Uniti in testa (vedi sotto).

I **costi umani e materiali** della guerra sono enormi. Secondo le stime dell'Ufficio per gli Affari Umanitari dell'ONU, a giugno le **vittime civili** confermate erano circa **cinquemila** (più quasi seimila feriti), ma è certo che quelle effettive siano **molte di più**. Il numero di sfollati è monumentale. Secondo l'Alto Commissariato per i Rifugiati, un'altra agenzia ONU, oltre **cinque milioni** di ucraini sono **rifugiati all'estero** (originariamente erano otto milioni, ma quasi tre milioni sono rientrati nel paese), mentre **sette milioni** sono **sfollati interni**. In sostanza, un quarto della popolazione ucraina ha dovuto abbandonare la propria abitazione. I danni a **infrastrutture e abitazioni** si aggirano nell'ordine di **centinaia di miliardi di euro**, sebbene sia impossibile fare stime precise. Città come Mariupol o Severodonetsk, ma anche numerosi altri centri abitati minori, sono state praticamente rase al suolo. Secondo il governo ucraino, il 90 per cento degli edifici di Mariupol, dove si è combattuta la più lunga battaglia della guerra finora, ha subito danni o è stato distrutto.

*La guerra ha
provocato decine di
migliaia di morti,
milioni di sfollati e
centinaia di miliardi
di danni*

Sia il governo russo che quello ucraino mantengono riserbo circa i **caduti militari** e non è pertanto possibile indicare dati precisi. Il Dipartimento della Difesa USA stima che i **caduti ucraini** oscillino **tra cinquemila e undicimila**, a cui si aggiungono oltre **diciottomila feriti** (il governo ucraino a giugno ha ammesso che il tasso giornaliero di vittime – caduti e feriti – tra i militari oscilla tra 200 e 600). Più alto ancora è il numero di **caduti tra russi e alleati** (ucraini coscritti delle repubbliche indipendentiste di Donetsk e Lugansk), che gli USA stimano intorno ai **sedicimila**. Sommando i feriti, i russi potrebbero aver perso **tra un quarto e un terzo** delle circa 190 mila truppe originariamente impiegate nell'invasione. Questi numeri vanno presi con cautela, anche perché le stime variano considerevolmente a seconda della fonte. Molto ingenti sono anche le **perdite di mezzi militari**, soprattutto da parte russa.

Le ragioni dell'invasione

Il governo russo ha addotto diverse **motivazioni** per la decisione di invadere l'Ucraina. Prima dell'attacco ha soprattutto insistito sulla possibile **adesione dell'Ucraina alla NATO**, sebbene la questione non solo **non fosse in agenda** ma fosse stata di fatto **congelata** da oltre un decennio. Né, è il caso di sottolineare, la NATO ha mai mostrato intenzioni ostili o impostato le sue dotazioni militari in modo tale da presentare una minaccia al territorio della Russia. Al contrario, in ottemperanza all'Atto istitutivo delle relazioni NATO-Russia del 1997, l'Alleanza non schierava forze alleate su base permanente nei paesi membri dell'Europa centro-orientale. Anche dopo la **prima invasione dell'Ucraina** da parte della Russia nel **2014**, la NATO si è limitata a inviare, su base **rotazionale**, non più di **cinquemila uomini** (e relative dotazioni aeree) in **Polonia** e nelle tre **repubbliche baltiche** con **esclusiva funzione di deterrenza** – il numero era infatti troppo esiguo anche per garantire la difesa del territorio alleato, per non parlare di un attacco alla Russia. Il governo russo ha anche ignorato un'**apertura diplomatica** fatta dall'**Amministrazione Biden** a inizio gennaio in cui la promessa di una moratoria sull'adesione dell'Ucraina alla NATO era implicita – una posizione che il presidente francese **Emmanuel Macron** ha poi esplicitato in uno dei numerosi incontri che ha avuto con Putin per scongiurare la guerra (cfr. il Focus Euro-Atlantico 1/2022). Certamente l'allargamento a est della NATO è da decenni motivo di preoccupazione per i russi, ma non può essere indicato come la ragione che ha spinto Putin a decidersi per un'invasione su larga scala.

*L'invasione
dell'Ucraina è
motivata all'ideologia
imperialista di Putin*

Nel corso della guerra, in particolare dopo il ritiro da Kiev, il governo russo ha indicato nella **“liberazione” del Donbass** l'obiettivo della campagna di invasione. Il Donbass è un'area dell'Ucraina orientale ricca di risorse in cui la Russia ha fomentato una guerra dalla primavera del 2014 con il pretesto di difendere dai soprusi

del governo di Kiev la popolazione, che è a maggioranza russofona. Va ricordato che l'area del Donbass non aveva manifestato spinte secessioniste prima dell'intervento russo del 2014 e che la stragrande maggioranza dei circa quindicimila morti registrati in quell'area (da una parte e dall'altra) sono occorsi durante la fase acuta del conflitto nel 2014-15. Dopo la firma dell'accordo di **Minsk II** mediato da Francia e Germania le violenze sono crollate, sebbene non si siano mai esaurite. L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (**OSCE**), che aveva il compito di monitorare l'attuazione di Minsk II e che produceva regolari rapporti approvati anche dalla Russia, ha registrato un numero di vittime civili a una cifra o poco più nel 2021. Né esiste evidenza di un piano del governo ucraino di recuperare con la forza il terzo di territorio del Donbass controllato dai separatisti di Lugansk e Donetsk prima del 24 febbraio. Nemmeno questa motivazione dunque regge alla prova dei fatti.

Più plausibile è la spiegazione che la guerra sia motivata dalla **visione profondamente ideologizzata** che Putin ha della **storia** e del **ruolo internazionale della Russia**. In questa visione, il controllo delle **aree a ridosso dei confini** – tramite cooptazione, intimidazione o occupazione militare – è funzionale alla capacità della Russia di esercitare una politica di potenza su scala globale. In questo quadro l'Ucraina occupa un **posto eccezionale**. Nel lungo **discorso alla nazione del 21 febbraio**, in cui di fatto Putin ha dato il via all'invasione, il presidente russo è tornato su un motivo su cui ha insistito di continuo nel corso degli anni, e cioè che l'Ucraina non avrebbe sufficiente specificità culturale per esistere come **nazione indipendente**. Per Putin le terre almeno fino al fiume Nipro (Dnepr), Kiev compresa, sono parte del **territorio ancestrale della Russia**, che il governo sovietico per errore concesse all'Ucraina negli anni Venti del Novecento nel tentativo di conquistare maggiore sostegno alla causa rivoluzionaria (la Crimea fu aggiunta successivamente).

In questo senso le **aspirazioni dell'Ucraina di legarsi ai paesi occidentali** (l'intervento russo del 2014 fu precipitato da grandi manifestazioni popolari pro-UE) costituiscono un'intollerabile **minaccia alle velleità imperiali della Russia**. Esse rappresentano anche un **pericolo per la tenuta del regime di Putin**, che negli ultimi anni ha cercato in un'ideologia imperialista e revisionista (e pertanto anti-americana) una fonte di legittimità a fronte del suo **avvitamento autoritario**. Dipingere il governo del presidente ucraino **Volodymyr Zelensky** come una cricca di "nazisti" al soldo degli americani risponde all'esigenza del Cremlino di delegittimare la resistenza ucraina e trasformare il conflitto in uno scontro tra NATO/USA e Russia in modo da mantenere il consenso interno allo sforzo bellico. Un'analisi più approfondita delle motivazioni interne della guerra si trova nel primo approfondimento in questo Focus da parte di **Nona Mikhelidze**, Responsabile di Ricerca per la Russia dello IAI.

La risposta euro-americana: diversità di accenti, unità d'azione

La **risposta euro-americana** all'invasione si è articolata su vari livelli: diplomazia; sostegno economico-militare all'Ucraina; sanzioni; riduzione delle importazioni energetiche dalla Russia; rafforzamento delle capacità di difesa e deterrenza NATO; allargamento della NATO stessa e dell'UE; e gestione a livello UE dei rifugiati.

Sul piano **diplomatico**, gli USA e i loro alleati in Europa hanno espresso una **condanna univoca e senza riserve**. L'invasione è stata denunciata come un anacronismo contrario al diritto internazionale e una violazione della Carta delle Nazioni Unite, che vieta la guerra d'aggressione, e di numerosi altri accordi. Tra questi si possono ricordare l'Atto istitutivo

*La risposta USA-
UE include aiuti
militari, sanzioni, e
allargamento di
NATO e UE*

NATO-Russia, che metteva al bando il cambio di confini per mezzo della forza, e il Memorandum di Budapest del 1994, con cui la Russia – oltre agli USA e al Regno Unito – si era impegnata a rispettare l'integrità territoriale dell'Ucraina (che Mosca aveva già violato nel 2014). Dopo che sono emerse le **atrocità** sui civili commesse dalle truppe russe, in particolare a **Bucha** nei dintorni di Kiev, si sono fatte più insistenti le accuse alla Russia di aver commesso **crimini di guerra**, in particolare (ma non solo) da parte dell'Amministrazione Biden.

*La Russia isolata
dall'Occidente, non
dal resto del mondo*

Nelle prime settimane successive all'invasione, gli USA e gli europei hanno promosso in seno al Consiglio di Sicurezza e all'Assemblea Generale dell'ONU due **risoluzioni di condanna** della Russia che hanno raccolto la stragrande maggioranza dei voti. Solo un pugno di stati ha votato contro le risoluzioni, che tuttavia hanno fatto registrare l'**astensione** di pezzi da novanta come **Cina** e **India**. La pressione euro-americana è stata sufficiente a sospendere la Russia dal Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU, ma resta il fatto che l'**isolamento internazionale** di Mosca invocato da Washington e dalle capitali europee **non si è concretizzato**. Lo testimonia il fatto che, al di là di alcuni alleati asiatici degli Stati Uniti come Giappone e Australia, la maggior parte del resto del mondo si è rifiutato di unirsi alle sanzioni adottate dagli USA e dagli europei contro la Russia. Tra questi vi sono anche diversi alleati nominali degli Stati Uniti come Israele, l'Arabia Saudita o gli Emirati Arabi Uniti.

Un altro paese che ha evitato di sanzionare Mosca è la **Turchia**, che pur essendo un membro della NATO ha preferito tentare la strada della **mediazione**. Nel primo mese di guerra ucraini e russi si sono incontrati ad Ankara per definire i parametri di un accordo di pace. Gli incontri sono risultati in un nulla di fatto, confermando il sospetto che i russi li abbiano usati per creare l'impressione di una disponibilità a negoziare in modo da poter biasimare gli ucraini per il fallimento della diplomazia.

Lo **pseudo-negoziato russo-ucraino** di marzo è servito comunque a indicare quale scenario il governo di Kiev potrebbe considerare una formula accettabile. L'Ucraina si è detta pronta a rinunciare formalmente all'adesione alla NATO in cambio di solide **garanzie di sicurezza** da parte di alcuni paesi occidentali (tra cui USA, Regno Unito, Francia, Germania e Turchia), nonché della Russia stessa. L'Ucraina si era anche detta disposta a non rivendicare attivamente la restituzione della **Crimea** (pur non riconoscendo la sovranità russa sulla penisola) per almeno quindici anni. Infine, Kiev era disponibile ad adottare misure di salvaguardia e tutela della lingua e cultura russe in Ucraina. Tuttavia, ogni ipotesi di accordo si basava sulla disposizione dei russi a ritirarsi sulla **linea del 23 febbraio**, abbandonando quindi tutte le conquiste seguite all'invasione. Ma il Cremlino non ha mai mostrato disponibilità in tal senso.

Gli incontri russo-ucraini si sono interrotti dopo la scoperta dei massacri di Bucha. Mentre la guerra prosegue, le parti sono andate irrigidendosi, con gli ucraini refrattari a non accettare ulteriori perdite del loro territorio e i russi determinati a consolidare il controllo delle zone conquistate, peraltro già sottoposte a misure di **russificazione** ad opera di amministratori insediati dagli invasori, come l'introduzione del rublo, di programmi scolastici russi, la ridenominazione della toponomastica stradale. Gli ucraini hanno anche denunciato deportazioni di massa in Russia, sebbene non ci sia verifica indipendente (per il momento). La possibilità di un referendum in autunno sulla proclamazione di una repubblica indipendente di Kherson sul modello di Lugansk e Donetsk è stata ventilata dal governo russo.

Gli USA e l'UE **non hanno preso parte agli incontri**, nonostante un accordo finale avrebbe comportato un loro coinvolgimento diretto. Infatti, solo USA e UE hanno voce in capitolo sulle eventuali garanzie di sicurezza da offrire

*Non ci sono spaccature
nel fronte occidentale,
almeno per ora*

all'Ucraina e sul possibile alleggerimento sanzionatorio sulla Russia. Evidentemente né a Washington né in Europa si riteneva che i tempi fossero maturi. Gli USA, il Regno Unito e numerosi paesi dell'Europa centro-orientale – in particolare Polonia e repubbliche baltiche – hanno evitato ogni forma di dialogo con Putin. Invece i leader di Francia, Germania, Italia e altri (il cancelliere austriaco si è anche recato a Mosca) hanno cercato un'interlocuzione col Cremlino. Questo ha creato la diffusa **percezione di una spaccatura del fronte atlantico**. Dopo che il Presidente Joe Biden, in un discorso in Polonia, ha detto di Putin che “non può restare al potere” e il suo Segretario alla Difesa Lloyd Austin ha affermato di puntare a un “indebolimento” della Russia, si è fatta strada l'idea che gli Stati Uniti si fossero decisi per una politica di **cambio di regime** a Mosca. Al contrario, i ripetuti appelli del Presidente Macron, a cui ha fatto eco il Cancelliere Olaf Scholz, a “**non umiliare la Russia**”, hanno fatto pensare che Francia e Germania fossero disposte a un compromesso.

Tuttavia, l'Amministrazione Biden si è affrettata a specificare che non sta cercando alcun cambio di regime. In un **editoriale** sul *New York Times*, il Presidente **Biden** ha spiegato che l'obiettivo degli USA è quello di **fornire aiuto all'Ucraina** in modo da **rafforzarne la posizione negoziale** nel momento in cui, infine, si giunga a una reale trattativa. Similmente, Macron, Scholz e lo stesso premier italiano Mario Draghi hanno usato l'occasione di una **visita congiunta a Kiev** per esprimere pieno sostegno alla resistenza ucraina e ribadire che non cercheranno una pace inaccettabile per Kiev.

La percezione di una spaccatura del fronte transatlantico, per quanto non supportata dai fatti, riflette però un dibattito in corso circa gli **obiettivi strategici** di USA ed Europa. Una questione fondamentale è se sia opportuno cercare un immediato cessate-il-fuoco che **conghi la situazione sul terreno** e

di li demandare la risoluzione del conflitto alla diplomazia oppure se, come ha espressamente detto la premier estone Kaja Kallas, **appelli a un “cessate-il-fuoco”** siano decisamente **prematuri**. In questo momento a Washington e nelle capitali europee prevale l’opinione che le **condizioni per un congelamento del conflitto comunque non sussistano**, visto che una soluzione del genere contrasta con gli interessi, pur opposti, di Ucraina e Russia. Kiev teme che una cristallizzazione del fronte si trasformi in un’annessione di fatto dei territori occupati dai russi, mentre il Cremlino non ha alcun interesse ad accettare formule che portino anche un’Ucraina territorialmente mutilata a integrarsi nelle strutture euro-atlantiche. Tuttavia la questione è destinata a riproporsi alla luce di quanto avverrà sul terreno, e pertanto non si può escludere che il fronte transatlantico possa **effettivamente allentarsi** nei prossimi mesi

I rifornimenti di armi all’Ucraina

Il destino della guerra è al momento affidato al **campo di battaglia**. Avendo escluso un intervento militare diretto, gli USA e l’Europa stanno rilanciando sulla strategia del doppio binario adottata fin dai primi giorni dell’invasione, ovvero il sostegno all’Ucraina e la pressione economica sulla Russia.

La **fornitura di armi** è il principale strumento di sostegno all’Ucraina. Quest’ultima aveva ricevuto armi e addestramento da parte degli Stati Uniti, del Regno Unito e di pochi altri paesi europei già dopo la prima invasione russa del 2014, sebbene in forma modesta. I flussi di armi sono aumentati a partire dalla primavera del 2021, dopo che la Russia ha per la prima volta schierato centomila truppe al confine con l’Ucraina (ne ha ritirato la metà prima del vertice Biden-Putin di giugno 2021, per poi mobilitarne molte di più dall’autunno in poi). Ma i flussi sono diventati un vero e proprio torrente dopo il 24 febbraio 2022.

*USA, GB e quasi
tutti i paesi UE
riforniscono
l’Ucraina di armi*

Non sorprende che gli **Stati Uniti**, in virtù delle loro preponderanti risorse finanziarie e militari, abbiano fatto la parte del leone. Dall’inizio della guerra il Congresso ha stanziato circa **cinquanta miliardi** di dollari in **aiuti militari** all’Ucraina. Inizialmente le forniture hanno riguardato **razzi anti-carro e anti-aerei**.

Successivamente si è passati a sistemi d’arma più avanzati come lanciarazzi multipli (HIMAR, la cui gittata però è stata limitata per evitare che siano usati contro il territorio russo), obici e droni avanzati. Questi ultimi dovrebbero affiancarsi ai droni di minore capacità forniti dalla **Turchia**, che pure sono risultati decisivi nelle prime settimane di guerra. Il **Regno Unito** ha trasferito all’Ucraina mezzi corazzati, razzi anti-carro, sistemi di difesa anti-aerea ed esplosivi per un valore complessivo di oltre 560 milioni di dollari. Il **Canada** ha offerto aiuti militari (obici e munizioni in particolare) per un valore di 210 milioni di dollari. Americani e britannici hanno anche assicurato l’**addestramento** delle

forze ucraine all'uso di queste armi sofisticate in località segrete in paesi vicini all'Ucraina.

Per quanto riguarda i membri dell'UE, la **Francia** ha inviato missili terra-aria, razzi anti-carro e soprattutto obici di tipo avanzato (Caesar). La **Germania**, che pure è stata fortemente criticata per le scarse e tardive forniture, ha abbandonato la politica di non trasferimento di armi a parti in conflitto e promesso l'invio di obici e sistemi di difesa aerea. L'**Italia** ha assicurato aiuti fin dalle prime settimane, ma ha mantenuto il riserbo su quantità e natura dei rifornimenti. In generale, quasi tutti gli stati membri UE hanno dato aiuto militare, ma nessuno più della **Polonia** e delle tre **repubbliche baltiche**. In proporzione alle loro risorse, gli aiuti di questi paesi sopravanzano anche quelli americani. I sistemi d'arma di fattura sovietica dei polacchi, dei baltici, dei cechi e degli slovacchi, per quanto arretrati, hanno il vantaggio di essere compatibili con le armi in dotazione alle forze armate ucraine.

*In proporzione nessuno
ha aiutato l'Ucraina
più di Polonia e baltici*

Al momento di scrivere, l'Ucraina è vicina all'esaurimento delle scorte di munizioni delle sue vecchie dotazioni di stampo sovietico senza aver ancora ricevuto i nuovi sistemi d'arma di fattura occidentale in numero sufficiente a respingere l'avanzata dei russi nel Donbass. La **potenza di fuoco russo** al momento è fino a **dieci volte superiore** a quella ucraina, anche perché i russi hanno intensificato il bombardamento di depositi di munizioni e armamenti ucraini nonché dei convogli che trasportano armi occidentali al fronte (su cui sia il governo di Kiev che i suoi sostenitori in America ed Europa mantengono il massimo riserbo). Gli ucraini comunque contano sul fatto che l'arrivo delle nuove armi e l'addestramento di nuove forze permetterà una **controffensiva in estate o inizio autunno** che arresti i russi a Lugansk e Donetsk e consenta la riconquista di Kherson e Melitopol. Dal momento che la Russia accusa considerevoli problemi in termini di generazione di forze di fanteria e mezzi corazzati, e che la sua aviazione non è mai riuscita a ottenere il totale controllo dell'aria, la chiave per gli ucraini è **ridimensionare la superiorità dell'artiglieria russa** (che per ora è netta). L'estate e l'autunno potrebbero pertanto essere decisivi nel dare al conflitto una svolta. L'alternativa è che i russi continuino ad avanzare o che il conflitto si incancrenisca in un'estenuante guerra di logoramento.

Le sanzioni euro-americane

Al sostegno militare all'Ucraina gli Stati Uniti e l'Europa hanno accompagnato lo sforzo di **isolamento economico della Russia** attraverso restrizioni individuali, sanzioni finanziarie, commerciali ed energetiche, e una serie di altre misure.

Stati Uniti, Regno Unito e UE hanno adottato sanzioni mirate contro un gran numero di alti **funzionari del governo e del business** vicini a Putin, negando loro il visto d'ingresso e congelando o sequestrando titoli e beni immobiliari (ville, yacht, ecc.) in Europa o America.

Il regime di sanzioni euro-americano include finanza, commercio, tecnologia, energia e trasporto

Sul piano **finanziario**, americani ed europei hanno bloccato l'accesso a transazioni in dollari, sterline o euro delle maggiori banche russe, e l'UE ha escluso molte di queste dal sistema di pagamenti interbancari **Swift**. L'UE ha inoltre vietato a diverse compagnie di stato russe di quotarsi nelle borse degli stati membri e imposto un limite di centomila euro ai depositi di cittadini russi in banche europee. A questo va aggiunta una serie di altre restrizioni finanziarie, tra cui la proibizione per le compagnie UE di offrire servizi di *accounting, auditing, rating* e consulenza fiscale a società russe.

La misura finanziaria di maggiore impatto è probabilmente la decisione di USA e UE di **congelare le riserve in euro e dollari della Banca Centrale Russa** (BCR), il cui valore è pari a circa la metà delle riserve estere russe (intorno ai 300 miliardi di dollari, per la maggioranza detenuti in euro, su un totale di circa 630 miliardi). A questo va aggiunto il divieto imposto alla BCR di ripagare i titolari del debito russo in dollari attraverso banche USA, il che ha infine costretto la Russia in una situazione di *default tecnico*.

Sul piano commerciale, sono stati introdotti rigidi **controlli alle esportazioni** in Russia di tecnologie nei settori della **difesa, aerospazio, marittimo ed energetico** (con l'eccezione del nucleare civile). L'Amministrazione Biden ha vietato l'esportazione di ogni bene che contenga **semiconduttori** di design USA, una misura che è destinata a degradare significativamente l'efficienza dell'industria avanzata russa perché i semiconduttori servono per la produzione di computer e smartphone (tra gli altri). L'UE ha proibito il trasferimento di tecnologie nel campo dell'**elettronica**, dei **sensori**, delle **telecomunicazioni**, delle **applicazioni marine** e dei **laser**. Anche la vendita di gioielli e beni di lusso in Russia è stata vietata.

È soprattutto sul piano delle **importazioni** che Stati Uniti ed Europa hanno provato a infliggere alla Russia i costi più alti. Gli USA hanno fin dalle prime settimane di guerra **interrotto l'acquisto di idrocarburi** dalla Russia. Si è trattato però di una decisione dalla portata limitata perché il commercio tra Stati Uniti e Russia – in idrocarburi così come in altri beni – è relativamente modesto. Al contrario, le importazioni UE dalla Russia valgono (o valevano) centinaia di miliardi di euro (per la precisione: 158,5 nel 2021, a fronte di circa cento miliardi di esportazioni). Nei sei “pacchetti” di sanzioni adottati tra fine febbraio a metà giugno, l'UE ha progressivamente stretto la morsa anche su beni e materiali di

importazione come legname, cemento, ferro e acciaio, carbone e prodotti correlati.

Soprattutto però l'UE ha adottato un **embargo sull'acquisto di petrolio** russo, che entrerà a pieno regime dal 1° gennaio 2023. Il bando, che copre greggio e prodotti petroliferi, contiene un'esenzione per il trasporto di greggio attraverso l'oleodotto Druzhba che rifornisce paesi senza sbocco sul mare come Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria, ai quali è stato concesso più tempo per 'sganciarsi' dalla Russia.

Pur interessando solo il trasporto via mare (che comunque equivale ai due terzi delle importazioni UE di greggio russo), il bando è destinato a **ridurre del 90 per cento** gli acquisti di petrolio russo entro il prossimo dicembre. Ciò si deve all'impegno di Germania e Polonia a ridurre a zero gli approvvigionamenti via oleodotto dalla Russia (Druzhba serve anche loro) e al fatto che i volumi importati da Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria sono modesti in termini assoluti. A questi tre paesi sarà comunque vietato riesportare verso l'UE il greggio russo, che è tendenzialmente meno caro delle alternative, per evitare speculazioni.

Il congelamento delle riserve in euro e dollari e l'embargo UE sul greggio sono tra le misure più dure

L'UE e il Regno Unito hanno deciso di coordinarsi per vietare la fornitura di **servizi di assicurazione e riassicurazione** del trasporto del greggio russo via mare. Questa misura, che è modellata su un divieto simile adottato contro l'Iran nel 2012 per spingerlo a negoziare l'accordo sul nucleare (concluso poi nel 2015), avrebbe l'effetto di ridurre considerevolmente la capacità esportatrice della Russia. Infatti, le compagnie europee (soprattutto britanniche) occupano una posizione dominante nel mercato dei servizi assicurativi. Un'altra opzione ponderata dagli USA è l'adozione di "sanzioni secondarie", ovvero sanzioni di portata extraterritoriale che colpiscono gli interessi negli USA di compagnie straniere che fanno affari coi paesi sanzionati.

Entrambe queste opzioni presentano significative criticità. Potrebbero portare a un ulteriore aumento del prezzo dell'energia (vedi sotto) e pertanto generare forte risentimento nei paesi che non vogliono partecipare alla stretta sanzionatoria sulla Russia per interessi nazionali di vario genere, compresi naturalmente quelli energetici. C'è poi da ricordare come l'UE si sia più volte lamentata con gli USA dell'uso di sanzioni extraterritoriali, che gli americani non hanno esitato ad adottare anche contro gli europei quando si è trattato di bloccare le esportazioni energetiche iraniane dopo che l'Amministrazione Trump ha deciso di lasciare l'accordo nucleare del 2015.

Insieme alle sanzioni finanziarie e commerciali, l'UE ha **chiuso lo spazio aereo** ai voli da e per la Russia e vietato a navi battenti bandiera russa l'**attracco**

nei suoi porti, nonché bandito alcune tra le principali agenzie di news russe – come **Sputnik** o **Russia TV** – dall’Unione in quanto considerate strumenti di propaganda governativa russa.

Gli Stati Uniti e i loro alleati europei, insieme al Canada e al Giappone, hanno concordato ulteriori misure restrittive anche in seno al G7. Quest’ultimo già a marzo si è impegnato a lavorare per **togliere** alla Russia lo status di “**nazione più favorita**” in seno all’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), il che comporterebbe un **aumento tariffario** sui beni di esportazione russi come la vodka, e a **bloccare l’accesso** di Mosca ai finanziamenti del **Fondo Monetario Internazionale** (FMI) e della **Banca Mondiale**. Più di recente il G7 ha discusso la possibilità di bandire l’acquisto di **oro** dalla Russia.

Oltre alle sanzioni adottate a livello di governi, la Russia ha sofferto del **disimpegno spontaneo di numerose multinazionali** che operano su scala globale. La lista è troppo lunga per essere riportata in forma succinta. È sufficiente limitarsi a qualche esempio, come le multinazionali dell’high-tech (Apple, Amazon, Google, IBM, Intel, Microsoft, Pay-Pal, Samsung, Sony, Spotify, Tik-Tok e altre ancora), del settore dell’intrattenimento (Disney, Netflix, Nintendo, Paramount, Universal, Warner Bros), delle carte di credito (Visa e Mastercard, nonostante i russi abbiano trovato un modo per aggirare in parte il problema), dell’industria automobilistica (BMW, Stellantis), di quella alimentare (MacDonald’s), nonché delle organizzazioni sportive dominate dai paesi occidentali, come la Formula 1, la UEFA o Wimbledon, che hanno escluso la Russia o addirittura (è il caso di Wimbledon) atleti russi dalle competizioni.

Le sanzioni non hanno in ogni caso interessato tutti i beni d’esportazione russi. L’UE ha fatto eccezione per alluminio, rame e palladio, nonché soprattutto per il **gas**, di cui la Russia era di gran lunga principale fornitrice prima della guerra. Questo ci porta a discutere gli effetti della guerra sui mercati dell’energia, che sono diventati una specie di campo di battaglia parallelo.

La battaglia dell’energia

Il regime di sanzioni sulla Russia – uno dei più duri mai adottati – avrà l’effetto di **contrarre** la crescita del **Pil russo** del 9 per cento nel 2022 secondo le stime dell’FMI. L’**inflazione** è aumentata. La **capacità produttiva** nei settori ad **alta tecnologia** risentirà significativamente della mancanza di finanziamenti, tecnologie avanzate e semiconduttori occidentali. Più in generale le sanzioni sembrano destinate a **rallentare la crescita di lungo periodo** dell’economia russa, condannandola ad anni di stagnazione e arretramento tecnologico. Tuttavia le sanzioni **non hanno piegato** la Russia.

L’invasione dell’Ucraina ha avuto luogo in un momento storico di alta pressione sui mercati dell’energia, già interessati da forti trend al **rialzo dei**

prezzi, soprattutto **in Europa**. La pressione inflazionistica è stata accentuata dal rifiuto di **Gazprom**, il gigante statale del gas russo, di aumentare i flussi di gas nonostante le ripetute richieste da parte degli importatori europei nell'autunno 2021 (cfr. Focus Euro-Atlantico 3/2021). Alla luce di quanto è accaduto in Ucraina, appare evidente che si è trattato di una **decisione politica** da parte del Cremlino per ridurre la capacità di rappsaglia europea sul gas successivamente all'invasione e per approfittare dell'ulteriore aumento del prezzo dell'energia, che si è prontamente verificato.

*L'UE ha ridotto
l'import di gas russo,
ma è dubbio possa
eliminarlo*

Contrariamente alle attese del Cremlino, tuttavia l'UE ha reagito duramente sul fronte dell'energia. Si è detto sopra dell'embargo sul carbone e sul petrolio russi, ma i membri UE sono stati attivi anche sul **fronte del gas**. Quest'ultimo rappresenta la **sfida più complicata**. La Russia fornisce (forniva) un'enorme quota del gas importato dall'UE. Le fonti alternative difficilmente saranno in grado di compensare del tutto la perdita del gas russo, sebbene permettano una sostanziale riduzione. In ogni caso è un processo che richiede tempo e il cui esito è quello di approvvigionamenti di gas **più cari** a causa della maggiore domanda per il gas non russo (che tra l'altro diventerà meno accessibile ai compratori non-occidentali, con ricadute politiche negative sui loro rapporti con USA ed Europa). Inoltre, bisogna tenere a mente che, al contrario del petrolio, il gas non è un bene fungibile e anzi è ancorato a mercati regionali dominati dal trasporto su tubo. In sostanza per ridurre le importazioni di gas russo serve **potenziare o costruire nuove infrastrutture**, siano esse **gasdotti** o **rigassificatori** di gas naturale liquefatto (gnl).

I paesi europei si sono mossi in tal senso, in particolare i due maggiori importatori di gas russo, la **Germania** e l'**Italia**. Una delle prime decisioni prese dal Cancelliere Scholz dopo l'invasione è stata quella di sospendere a tempo indeterminato **Nord Stream 2**, il progetto russo-tedesco di raddoppio del gasdotto "Nord Stream 1" che corre sul letto del Baltico e che era in attesa solo di autorizzazione formale per entrare in funzione. La Germania si è attivata per trovare fornitori alternativi, nonché per dotarsi di rigassificatori. L'Italia si è mossa nella stessa direzione, negoziando nuovi accordi con Algeria e Qatar e attivando il rigassificatore di Gioia Tauro (che si aggiunge ai due già in funzione a Rovigo e Panigaglia e sarà seguito dall'attivazione di altri in Sicilia e Puglia).

La Commissione Europea dal canto suo ha siglato accordi per potenziare le infrastrutture per il trasporto di gas da Israele ed Egitto. Gli accordi in questione rientrano nel piano della Commissione di rafforzamento della sicurezza energetica UE, detto **REPowerEU**, che punta a **eliminare le importazioni energetiche** dalla Russia entro il **2027**. Oltre alla diversificazione dei paesi di approvvigionamento, **REPowerEU** punta anche sull'**efficientamento** e sul rilancio delle **rinnovabili**. Tuttavia la Commissione, così come gli stati membri,

hanno autorizzato la temporanea riapertura di **centrali a carbone**, nonostante il loro **alto impatto ambientale**. Gli sforzi dell'UE hanno comportato un **calo significativo** dei volumi importati dalla Russia, che sono **scese da più del 40 per cento a circa il 25 per cento** delle importazioni UE di gas. Si stima che la quota potrebbe addirittura scendere al 13 per cento entro fine anno.

Queste stime non tengono conto tuttavia delle **contromisure** della Russia. Al netto del calo delle importazioni, le importazioni dall'UE continuano a coprire **buona parte degli introiti** che il governo russo ricava dalla vendita di petrolio e gas. Ciò nonostante, la Russia ha cominciato a **ridurre di proposito le esportazioni di gas**. Al momento di scrivere, Gazprom ha interrotto del tutto le forniture di gas a Finlandia, Polonia e Bulgaria e quasi del tutto (90 per cento) alla Danimarca, e sospeso quelle ai Paesi Bassi. Il gigante del gas russo ha anche ridotto la capacità di Nord Stream 1 di rifornire la Germania (in questo momento i flussi sono fermi del tutto, ma dovrebbero ripartire a breve). Anche Italia, Slovacchia e Austria hanno accusato riduzioni dei flussi di gas russo.

Sul gas Putin sembra pronto al taglio completo delle forniture nonostante gli alti costi per la Russia

Formalmente, la ragione addotta da Gazprom per giustificare il taglio è che i paesi importatori non si sono allineati alla nuova regola di **pagare il gas in rubli** invece che dollari o euro, come previsto dai contratti. Tuttavia Gazprom ha ridotto i flussi anche verso quei paesi, come Germania e Italia, i cui compratori avevano acconsentito ad aprire un conto in rubli (sebbene il pagamento continuasse ad avvenire in euro o dollari). Questo fa pensare che la decisione del Cremlino non sia stata motivata solo dal bisogno di rallentare il deprezzamento del rublo, bensì di avere un pretesto per **ricattare l'UE**. Si tratta di una **decisione molto rischiosa** per la stessa Russia, che per le ragioni spiegate sopra non è in grado di reindirizzare il gas non venduto all'Europa ad altri compratori. Tuttavia Putin sembra deciso a sfidare l'UE, contando sul fatto che la paura di razionamenti, prezzi del gas sempre più alti e rischi di recessione inducano gli stati membri a cercare un accomodamento con Mosca.

La situazione è tanto allarmante che l'Agenzia Internazionale per l'Energia (AIE) ha esortato i paesi europei a prepararsi per un **taglio integrale** delle forniture di gas russo il **prossimo autunno**. Austria, Danimarca Germania, Paesi Bassi e Svezia hanno avviato misure di emergenza per preservare l'uso del gas, allestendo anche piani per un **eventuale razionamento**. Anche l'Italia si è mossa in tal senso, avendo già ad aprile introdotto tetti al riscaldamento e raffreddamento degli edifici pubblici. La Commissione è stata incaricata di presentare un **piano di solidarietà intra-europea** in caso di interruzioni di approvvigionamenti di gas. Per far fronte al problema dell'inflazione, su sollecitazione dell'Italia e degli USA il G7 ha promesso di esplorare la fattibilità

di un **tetto al prezzo del gas e del petrolio**. La Francia ha spinto inoltre per l'aumento dell'offerta di petrolio, in particolare puntando alla reimmissione sui mercati globali del petrolio iraniano e venezuelano, entrambi sotto sanzioni USA. Per un quadro più approfondito degli effetti della guerra sulla sicurezza energetica europea, si veda l'approfondimento di **Marco Giuli** in questo Focus.

Il fronte del grano

Non è solo l'arma dell'energia che la Russia brandisce nel tentativo di alzare i costi del sostegno all'Ucraina per Europa e Stati Uniti. L'altro fronte riguarda gli **approvvigionamenti alimentari**. L'Ucraina è l'origine del 12 per cento del **grano**, del 15 per cento del **granturco** e del 50 per cento dell'**olio di semi** prodotti mondialmente. L'esportazione di questi beni, che avviene principalmente via mare, è in questo momento impedita dal **blocco navale russo** nel Mar Nero. Milioni di tonnellate di grano che giacciono inerti in silos diventeranno presto inutilizzabili. Dei venti milioni di tonnellate che l'Ucraina dovrebbe esportare nel corso dell'estate solo una **piccola parte** – circa quattro milioni – può essere trasportata su strada e rotaia attraverso i paesi confinanti. Inoltre, se i silos non vengono svuotati, gli agricoltori ucraini non saranno in grado di accumulare i depositi della raccolta d'autunno, con gravissimo danno dei paesi importatori.

Il blocco navale russo sta causando una crisi alimentare globale

Al crollo delle esportazioni ucraine va inoltre aggiunta la riduzione delle esportazioni di **cereali russi** (quasi l'8 per cento della produzione globale) nonché dei **fertilizzanti**, di cui la Russia è la prima produttrice al mondo. Nonostante questi beni siano esenti dalle sanzioni USA-UE-GB, le difficoltà logistiche e finanziarie create dalla guerra, nonché

le controsanzioni russe contro i paesi occidentali, hanno generato una situazione di significativa **insufficienza dell'offerta**, con relativa **impennata dei prezzi**. Il calo della produzione e dell'esportazione di cereali e olii è destinato a colpire non solo i paesi che acquistano beni primari direttamente dall'Ucraina – la maggior parte dei quali in **Africa** e **Medio Oriente** – ma a pesare sull'approvvigionamento alimentare di tutto il mondo e in particolare dei paesi in cui i beni alimentari assorbono una parte consistente del salario. In sostanza, ci si avvia verso una **crisi alimentare generalizzata**, i cui **effetti sociali e politici** possono essere esplosivi. È il caso di ricordare che la causa scatenante delle grandi rivolte arabe del 2011 – a cui è seguito un periodo di prolungata instabilità, conflitti, aumento di traffici illeciti e crescita di flussi migratori – fu proprio l'aumento del prezzo di beni come il pane.

Non sorprende quindi che la questione alimentare sia diventata sempre più una priorità per gli USA e soprattutto l'UE, che hanno tentato di promuovere misure di mitigazione in diverse sedi, dal G7 all'**ONU**. Quest'ultima ha avviato

un **tavolo negoziale** tra Russia, Ucraina e la Turchia, la quale controlla gli stretti del **Bosforo** attraverso cui passa (o passerebbe) il trasporto di cereali e olii ucraini. Per il momento non si sono registrati progressi. La Russia ha descritto il ritiro dalla strategica Isola dei Serpenti, non lontana da **Odessa** (il principale porto ucraino), come un gesto di buona volontà per facilitare il trasporto di grano. L'Ucraina ha smentito che il ritiro sia adducibile alla questione alimentare, sostenendo invece che i russi siano stati costretti a lasciare la posizione dal fuoco ucraino. In ogni caso, il controllo dell'Isola dei Serpenti è solo un tassello in un mosaico con molti altri pezzi.

Senza l'apertura di un **corridoio umanitario** nel blocco navale russo non c'è alcuna chance di poter trasportare all'estero derrate alimentari nelle quantità richieste dal mercato. Inoltre, l'Ucraina dovrebbe acconsentire allo **sminamento** delle acque a largo di Odessa, un'operazione molto rischiosa perché i russi potrebbero approfittarne per operare uno sbarco. È pertanto necessario che il corridoio umanitario sia presidiato da forze navali di **paesi garanti** – la Turchia sarebbe un candidato naturale, ma difficilmente potrebbe bastare. Lo sminamento è inoltre un'operazione tecnicamente complicata che potrebbe richiedere l'expertise delle forze armate USA, una prospettiva a cui Mosca non guarda con favore.

Lo stallo negoziale nel tavolo ONU è dovuto all'intreccio di questi interessi contrastanti. Il timore è che, come nel caso degli incontri russo-ucraini di marzo, il Cremlino abbia acconsentito alla trattativa solo per poter biasimare l'Ucraina dell'insuccesso (come già sta facendo) e nel frattempo mettere pressione su Europa e USA

perché **allentino la morsa sanzionatoria**. Infatti, tra le condizioni poste dai russi perché accettino l'allentamento del blocco c'è anche la revoca delle sanzioni euro-americane su trasporto marittimo, servizi assicurativi e sistemi di pagamento che, a dire di Mosca, starebbero ostacolando l'export di fertilizzanti e beni alimentari russi. Nel frattempo sono emerse indiscrezioni circa il fatto che i russi stiano vendendo sul **mercato nero** derrate alimentari sottratte agli ucraini. Difficilmente paesi che hanno problemi di approvvigionamento alimentare si adegueranno alle richieste degli Stati Uniti di non acquistare il grano rubato all'Ucraina.

*Difficile che la Russia
acconsenta a un
corridoio umanitario-
alimentare*

L'allargamento dell'UE

L'imbarbarirsi dello scontro militare, l'inasprimento delle sanzioni euro-americane, le battaglie su energia e grano riflettono il **collasso delle relazioni tra Russia e Occidente**, oramai immesse su un binario di **competizione armata** e **inimicizia politica**. Il sistema politico e di sicurezza europeo ne sta uscendo profondamente trasformato, come testimoniano le decisioni prese dai

due principali attori che organizzano le relazioni intra-continentali ed euro-atlantiche, ovvero l'Unione Europea e l'Alleanza Atlantica.

La risposta dell'UE all'invasione dell'Ucraina si è articolata su diversi livelli. Le restrizioni finanziarie e commerciali, la chiusura dello spazio aereo, la riduzione delle importazioni energetiche, nonché il congelamento delle riserve della BCR in euro (il 32,3 percento del totale prima della guerra, a fronte del 16,4 in dollari e 13,1 in renminbi cinese) fanno dell'Unione l'attore internazionale che verosimilmente ha inferto il **danno maggiore all'economia russa**. Questo si spiega con gli elevati volumi di interscambio commerciale, di investimenti e di integrazione finanziaria tra UE e Russia prima della guerra.

*Quasi tutti i paesi UE
hanno accolto rifugiati
dall'Ucraina*

Ma l'azione dell'Unione è andata oltre le sanzioni. L'UE ha attinto al Fondo Europeo per la Pace fino a due miliardi di euro per **facilitare il trasferimento di armi** in Ucraina. Si è trattato della prima volta che l'Unione si è impegnata in un'azione del genere. Un'altra decisione senza

precedenti è stata l'attivazione della **Direttiva sulla Protezione Temporanea**, che assicura ai **rifugiati dall'Ucraina** (quindi anche i non-ucraini ivi residenti) il diritto di risiedere, lavorare e usufruire di benefici sociali in territorio UE (sebbene con qualche variazione nazionale) per un periodo massimo di tre anni. Contrariamente a quanto era accaduto nel **2015-16** durante il grande afflusso di profughi soprattutto da Siria e Afghanistan, l'accoglienza dei rifugiati non ha generato divisioni interne all'Unione. Paradossalmente, proprio i paesi del **blocco di Visegrad** (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), che si erano opposti a ogni forma di solidarietà intra-UE nel 2015-16, sono tra quelli che hanno accolto il maggior numero di rifugiati, insieme a Romania e Germania. Secondo i dati dell'Alto Commissariato per i Rifugiati, la Polonia ospita circa due milioni di profughi dall'Ucraina, la Germania 867 mila, l'Ungheria 860 mila, la Repubblica Ceca 382 mila, la Romania 318 mila, la Slovacchia 271 mila e l'Italia 141 mila (i dati di Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Slovacchia non includono i milioni di ucraini che hanno riattraversato il confine per tornare in patria). In generale, quasi tutti i paesi UE hanno accolto rifugiati dall'Ucraina.

La solidarietà offerta dall'UE è importante non solo sul piano umanitario ma anche geopolitico, perché ha privato i russi dello strumento della pressione migratoria per fomentare divisioni e conseguentemente stallo decisionale tra gli stati membri. La solidarietà europea si è manifestata anche in termini di assistenza finanziaria. A maggio il Consiglio europeo ha promesso **aiuti fino a 9 miliardi di euro**, sebbene non sia chiaro quanto di questi soldi verrà erogato in prestiti e quanto in trasferimenti diretti. Scholz ha evocato l'urgenza di lanciare un nuovo "Piano Marshall" per finanziare la **ricostruzione dell'Ucraina**, senza tuttavia indicare dove attingere le risorse.

Su quest'ultimo punto il dibattito, per quanto ancora nelle sue prime fasi, è già acceso. Alcuni, come Italia e Francia, ritengono sia necessario ricorrere a un'emissione di **debito comune** come si è fatto per *NextGenerationEU*, il fondo UE per la ripresa post-Covid. Altri pensano a formule diverse. La Polonia vorrebbe **usare le riserve estere russe** congelate dall'UE per ricostruire l'Ucraina. Tuttavia, la misura presenta significative complicazioni sia sul piano legale (le sanzioni UE forniscono la base per il congelamento ma non l'espropriazione delle riserve russe) sia su quello politico (il rischio di vedere le proprie riserve confiscate potrebbe scoraggiare le banche centrali extra-UE dall'acquistare euro).

La decisione dalle maggiori implicazioni di lungo periodo è stata presa dal Consiglio Europeo di fine giugno. Nella prospettiva di facilitare la ricostruzione dell'Ucraina, ma anche di ancorarla al sistema politico-normativo prevalente nell'UE e fornirle un ulteriore grado di sicurezza, l'Unione ha deciso di conferirle lo **status di paese candidato**. Da sempre sostenuta dai paesi dell'Europa centro-orientale, l'adesione dell'Ucraina è stata pubblicamente abbracciata da Draghi, Macron e Scholz durante la già menzionata **visita congiunta a Kiev**. Il premier italiano, che pure fra i tre è quello che ha da prima e senza esitazioni sostenuto l'ingresso dell'Ucraina, ha ricordato come si tratti di un **processo lungo e difficile** (i paesi dell'ex blocco sovietico hanno impiegato tra i dieci e i quindici anni). L'Ucraina sarà chiamata a soddisfare una serie di condizioni in materia di stato di diritto, lotta alla corruzione e indipendenza della magistratura prima di poter passare all'apertura del negoziato d'accesso vero e proprio. E naturalmente tempi e modi dei quest'ultimo non potranno che risentire dell'**andamento della guerra**, perché l'accesso non potrà mai ultimarsi in assenza di una pace duratura.

La decisione di aprire all'Ucraina ha dato nuovo **impulso** al processo di **allargamento** dell'UE, che languiva da anni. L'Unione ha conferito lo status di candidato anche alla **Moldavia**. Inoltre, grazie alla mediazione della Francia, la Bulgaria ha accettato di togliere il veto all'avvio dei negoziati d'adesione con la **Macedonia del Nord** (che manteneva per divergenze d'interpretazione della storia comune ai due paesi), il che dovrebbe rilanciare anche le prospettive dell'**Albania**. La ritrovata unità tra gli stati membri nasconde però profonde divergenze sulle implicazioni dell'allargamento.

Macron ha sostenuto l'opportunità di creare una più larga "**comunità di democrazie europee**" in cui includere tutti gli stati europei non membri dell'UE, sia quelli in procinto di entrarvi, sia quelli che non intendono farlo, sia quelli che ne sono usciti come il **Regno Unito**.

Per Macron si tratta di un'operazione necessaria a garantire una migliore gestione delle relazioni intra-continentali e un maggior allineamento di politica

*L'apertura
all'Ucraina rilancia
l'allargamento dell'UE*

internazionale, oltre che un modo per familiarizzare i paesi aderenti con politiche e pratiche dell'UE. Il presidente francese ha anche affermato che l'aumento di numero degli stati membri rende necessaria una revisione delle competenze e dei meccanismi decisionali dell'Unione. In sostanza il presidente francese vorrebbe un **emendamento dei trattati** che ridimensioni il potere di veto dei singoli stati membri.

Le proposte di Macron hanno incontrato **forti resistenze** in diversi paesi dell'**Europa centro-orientale** e **settentrionale**, mentre il nucleo degli altri **paesi fondatori** (Belgio, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) e la **Spagna** hanno espresso **sostegno**. Dal momento che la revisione dei trattati presuppone l'unanimità, sembra ragionevole supporre che i paesi che fanno blocco l'avranno vinta. Tuttavia, la necessità di potenziare le risorse e le capacità dell'UE e di velocizzarne i processi decisionali, resa più acuta dall'aggressività della Russia, spingono nella direzione indicata dal presidente francese. È lecito pertanto aspettarsi che il dibattito non si chiuderà presto.

Il ritorno della NATO

Altrettanto importanti delle decisioni prese dall'UE in reazione alla guerra di conquista della Russia sono quelle della NATO. L'Alleanza è avviata a riprendere il ruolo di difesa da un **nemico comune** che aveva svolto durante la Guerra Fredda, ad accogliere **nuovi membri** della Scandinavia e a fare dell'**Indo-Pacifico** un'area di interesse.

La NATO torna a concentrarsi sulla difesa avanzata del territorio alleato

Al **vertice di Madrid** di fine giugno è stato adottato un nuovo **Concetto Strategico** che individua nella **Russia** una **minaccia al territorio alleato** e ridefinisce le funzioni dell'Alleanza in chiave di maggiori capacità di deterrenza e soprattutto di difesa. Nonostante la difesa territoriale fosse rimasta la sua *core mission*

anche negli anni successivi alla Guerra Fredda, dal 2014 l'Alleanza aveva impostato la strategia di protezione dei suoi membri più vulnerabili – in particolar modo Estonia e Lettonia – esclusivamente sulla base di una deterrenza minima garantita dallo schieramento, su base rotazionale, di poche migliaia di soldati alleati. In caso l'attacco avesse comunque avuto luogo Estonia e Lettonia sarebbero state inizialmente sopraffatte, ma la NATO si sarebbe attivata per riconquistarle nel contesto di una guerra generalizzata. Dati i costi incalcolabili, i pianificatori NATO puntavano sul fatto che la Russia si sarebbe astenuta dall'intervenire contro uno stato membro in cui fossero schierate forze alleate.

Ora questa strategia è stata messa da parte a favore di un **rafforzamento sostanziale della difesa** di Estonia e Lettonia, così come di ogni altro stato alleato. Si è in sostanza **tornati alla strategia della difesa avanzata Guerra**

Fredda, secondo la quale l'Alleanza, in caso di fallimento della deterrenza, avrebbe protetto tutto il territorio alleato. Il cambio di strategia ha imposto una modifica sostanziale della **'postura' militare** della NATO, cioè allo schieramento e allo stato di preparazione delle sue forze. Già nei mesi successivi all'invasione dell'Ucraina le truppe alleate schierate in **Europa centro-orientale** sono aumentate a **quarantamila** (da cinquemila scarse che erano). Il numero è destinato a salire, sebbene non necessariamente in maniera significativa. Questi schieramenti rappresenteranno infatti l'avanguardia di una forza NATO di **trecentomila truppe** addestrate e preparate a essere **mobilitate** sul fronte **entro trenta giorni** qualora le tensioni con la Russia dovessero sfociare in uno scontro armato.

Questa forza di allerta rapida di trecentomila uomini esiste per ora solo **sulla carta**. La composizione della forza e la dimensione e i contributi dei contingenti nazionali verranno decisi dagli stati membri e solo su quella base gli alti comandi NATO potranno procedere a una pianificazione comune. Gli **Stati Uniti** hanno preceduto tutti gli altri alleati e per bocca di Biden espresso impegni precisi. Il governo USA sposterà il quartier generale del 5° Corpo d'Armata in Polonia, facilitando così la pianificazione e rafforzando le capacità di comando e controllo della forza di allerta rapida. Inoltre Washington schiererà cinquemila soldati in Romania e aumenterà gli schieramenti a rotazione nelle repubbliche baltiche. Due squadroni di caccia multi-ruolo F-35 aggiuntivi verranno basati nel Regno Unito, nuovi sistemi di difese aeree verranno installati in Germania e Italia e gli incrociatori USA all'ancora in Spagna cresceranno da quattro a sei. Tutto questo porterà gli Stati Uniti ad avere circa **120 mila truppe in Europa**, un numero ancora lontano dal picco della Guerra Fredda (trecentomila) ma comunque il più alto da trent'anni a questa parte.

Gli impegni dei **membri europei della NATO**, che comunque hanno già aumentato gli schieramenti in Europa centro-orientale, sono in via di definizione. Prima del vertice, per esempio, il Regno Unito aveva deciso l'invio di ottomila uomini nell'area del Baltico e la Germania aveva promesso di mettere a disposizione 3500 uomini per un'eventuale mobilitazione in Lituania. Dopo il vertice, Draghi ha annunciato che l'Italia impiegherà ottomila uomini come parte della forza di allerta in aggiunta ai duemila da schierarsi in Bulgaria e Romania.

Sulle decisioni future dei governi peserà naturalmente la disponibilità di risorse. La nuova postura della NATO presuppone infatti un aumento delle spese militari, tanto che il Segretario Generale Jens Stoltenberg ha affermato che il **2 per cento del Pil** da spendere in difesa dovrà essere visto più come una base di partenza che come punto d'arrivo. La guerra ha in effetti spinto alcuni dei paesi tradizionalmente più riluttanti a rivedere i piani di spese militari. A marzo il

*La nuova postura
militare NATO per
ora è assicurata solo
dagli USA*

Cancelliere Scholz, parlando di una “**svolta epocale**” (*Zeitenwende*) di fronte al Bundestag (il parlamento federale), ha detto che la **Germania** avrebbe speso **cento miliardi di euro** in difesa e che avrebbe **raggiunto la soglia del 2 per cento** del Pil in spese militari per diversi anni a venire. La svolta di Scholz ha il potenziale di rendere la Germania il paese che spende più in difesa (in termini assoluti) in Europa e il terzo al mondo dopo USA e Cina. Ciò non vuol dire tuttavia che le capacità militari di Berlino cresceranno in misura corrispondente, visto che anni di negligenza hanno lasciato le forze armate tedesche nettamente indietro sul piano qualitativo e organizzativo. Anche l'Italia si è impegnata a alzare la quota di Pil destinata alla difesa, sebbene le sue capacità di spesa aggiuntiva siano limitate. Problemi simili accomunano altri paesi alleati.

In altre parole, la nuova postura NATO per il momento dipende interamente dagli schieramenti USA. Per gli europei si pone un problema di **reperibilità delle risorse** e **generazione delle capacità** necessarie. Una strada è l'integrazione della **base industriale UE**, che la Commissione ha promosso negli ultimi anni e che dovrebbe consentire una razionalizzazione delle spese e ottimizzazione delle capacità. Tuttavia si tratta di un processo estremamente complesso e destinato a produrre risultati concreti solo nel lungo periodo. Ciò contrasta con l'esigenza di dotarsi di nuove capacità nel breve periodo, un problema che viene spesso risolto con l'acquisto di **sistemi d'arma e tecnologie extra-europei**, in particolar modo americane, il che ha a sua volta l'effetto di prolungare e anzi consolidare la dipendenza europea dagli Stati Uniti.

*L'aggressività russa
spinge Finlandia e
Svezia a richiedere
l'adesione alla NATO*

Il vertice di Madrid resterà nella storia soprattutto per la decisione di venire incontro alla sollecitazione di **Finlandia** e **Svezia** e invitarle ad aderire all'Alleanza. I due paesi scandinavi hanno deciso di abbandonare una molto longeva politica di neutralità (settant'anni per la Finlandia, addirittura duecento per la Svezia) che aveva resistito anche ai quattro decenni di Guerra Fredda. Dietro la svolta c'è naturalmente la disponibilità della Russia di Putin a usare la forza per perseguire obiettivi politici e la percepita urgenza di trasformare in pianificazione e generazione di forze comuni il già esistente (ed esteso) coordinamento con la NATO nel **Baltico**, teatro di una lunga serie di operazioni ostili e intimidatorie da parte russa. Al momento di scrivere, sono in aumento le tensioni dopo che la Lituania ha bloccato il trasporto di merci soggette a sanzioni UE nell'enclave russa di **Kaliningrad**, suscitando le proteste (e minacce di rappresaglia) da parte di Mosca. Tuttavia, la **reazione di Mosca** ai piani di allargamento della NATO è stata **relativamente contenuta**. La Russia, ha detto Putin, può convivere con questa nuova circostanza, ma risponderà con schieramenti equivalenti a eventuali piani NATO di spostare truppe in Finlandia.

Il processo d'adesione di Finlandia e Svezia era stato in un primo momento **bloccato** dalla **Turchia** con la motivazione che i due paesi scandinavi darebbero rifugio a persone affiliate o vicine al PKK, il partito armato che da decenni lotta per l'autonomia dei curdi e che la Turchia, così come i paesi UE, considerano un'organizzazione terroristica. Il presidente turco, Recep Tayyip **Erdoğan**, ha acconsentito a non esercitare il diritto di veto solo dopo che svedesi e finlandesi si sono impegnati a non offrire sostegno a gruppi curdi sulla lista nera di Ankara così come a persone che il governo turco ritiene coinvolte nel tentato golpe del luglio 2016. Svezia e Finlandia hanno anche accettato di revocare bandi nazionali sulla vendita di armi alla Turchia. Dal canto suo, l'Amministrazione Biden ha promesso la vendita di caccia F-16 ai turchi, anche se ha negato si tratti di un *quid pro quo* per dare il via libera all'adesione di Finlandia e Svezia. Quest'ultima dovrebbe avvenire entro l'anno o quasi, una volta che tutti i parlamenti nazionali dei paesi alleati abbiano ratificato il protocollo d'ingresso. Non è detto che il processo sia senza intoppi. Proprio Erdoğan ha già ammonito che il parlamento turco potrebbe vincolare la ratifica all'estradizione in Turchia di **73 curdi** residenti in Svezia e Finlandia, una richiesta che esula dall'accordo trilaterale che ha sbloccato il veto turco e che lascia intendere che Ankara punta a qualcosa di più concreto che impegni di principio.

La vicenda del **minacciato veto turco** testimonia come la necessità di contrastare o contenere la Russia (e, come spiegato sotto, anche la Cina) stia **alterando gli equilibri** nelle relazioni con una serie di paesi della cui collaborazione gli Stati Uniti e soprattutto l'Europa hanno bisogno, dall'Egitto all'Algeria, dall'Arabia Saudita agli Emirati Arabi Uniti fino a Israele e la Turchia stessa. Si tratta di paesi che presentano diversi profili di problematicità (la natura autoritaria dei regimi arabi, il trattamento dei palestinesi da parte israeliana, ecc.) e che pure stanno **guadagnando influenza** su USA ed Europa nel momento in queste ultime si avviano a una competizione più intensa con le maggiori potenze rivali su scala globale.

Non è un caso che la **Cina** sia stata per la prima volta menzionata in un Concetto Strategico della NATO, che ne stigmatizza la natura autoritaria, l'uso politico di commercio e investimenti, l'assertività nell'Asia-Pacifico e la partnership con la Russia. Pur contenendo l'impegno a un coinvolgimento costruttivo di Pechino, il Concetto Strategico definisce la Cina come una "sfida" agli "interessi, la sicurezza e i valori" dell'Alleanza. In termini operativi è improbabile che la NATO giochi un ruolo significativo nell'area del Pacifico. Tuttavia, la menzione della Cina nel Concetto Strategico e la partecipazione al vertice dei quattro maggiori alleati asiatici-oceanici degli Stati Uniti (Australia, Corea del Sud, Giappone e Nuova Zelanda) indicano come l'Amministrazione Biden punti un crescente allineamento degli alleati USA tanto in Asia quanto anche in Europa sulla relazione con la Cina, che resta la priorità di politica estera USA presente e futura.

*La Cina entra
nel radar della
NATO*

Crescente diffidenza nelle relazioni di USA e UE con la Cina

Le relazioni di Stati Uniti ed Europa con la Cina stavano attraversando una fase di turbolenza già prima della guerra. A metà febbraio l'UE ha presentato un reclamo formale all'OMC contro le **restrizioni al commercio con la Lituania** imposte dalla Cina. All'origine della disputa c'è la decisione del governo lituano di accettare la denominazione "Ufficio di Rappresentanza di Taiwan" (invece che "di Taipei" com'è prassi nel resto dell'UE) per gli uffici di rappresentanza taiwanesi a Vilnius. La Cina ritiene Taiwan parte del suo territorio ed è estremamente suscettibile a ogni misura che in qualche modo sembri riconoscerne formalmente lo stato di autonomia di fatto di cui gode dal 1949.

Nonostante seguano la politica dell'"unica Cina" e pertanto non riconoscano l'indipendenza di Taiwan, i paesi membri dell'UE sono **contrari a una riunificazione forzata** dell'isola alla terraferma e **avversano l'uso politico del commercio** che è diventata una pratica sempre più frequente del governo cinese. La Commissione e gli stati membri stanno lavorando alla definizione di un **pacchetto 'anti-coercizione'**, la cui prima bozza è stata presentata lo scorso dicembre, che include contromisure (inclusi dazi e bandi sull'import) da adottarsi qualora l'Unione determini che un paese terzo stia facendo un uso improprio (cioè politico) delle sue regolamentazioni commerciali. Gli Stati Uniti, dal canto loro, hanno offerto sostegno alla Lituania sotto forma di una linea di credito alle esportazioni per un valore complessivo di 600 milioni di dollari.

Sullo sfondo della guerra in Ucraina c'è la questione di Taiwan e il rapporto Cina-Russia

La **questione di Taiwan**, potenzialmente la più esplosiva del mondo, comincia così ad affacciarsi sempre più nelle cronache. La guerra d'Ucraina ne è in parte responsabile, perché nell'Amministrazione Biden s'è fatta strada la convinzione che la Cina stia studiando la reazione USA all'invasione in vista di un eventuale scontro su Taiwan. È così che si spiegano le ripetute dichiarazioni – anche se in

parte ritrattate – da parte di Biden che sembrano indicare che gli Stati Uniti sono pronti a **difendere Taiwan con le armi** da un assalto da parte della Cina popolare.

Non è però solo per le possibili implicazioni su Taiwan che la guerra d'Ucraina ha contribuito ad acuire le reciproche diffidenze tra i partner transatlantici e la Cina. Washington e le capitali europee hanno espresso disappunto circa l'**indisponibilità di Pechino a denunciare l'aggressione dell'Ucraina**, che pure è un suo importante partner commerciale. Al contrario, il governo cinese ha continuato a riaffermare l'importanza della relazione con la Russia – poco prima dell'invasione, in occasione delle Olimpiadi invernali di Pechino, Putin e il suo omologo cinese Xi Jinping avevano rilasciato una

dichiarazione congiunta in cui definivano quella tra Russia e Cina una “**amicizia senza limiti**”. Pur senza giustificare l’invasione, il governo cinese ne ha in parte abbracciato la narrazione della guerra, addossandone le colpe all’“espansionismo” della NATO.

Queste divergenze sono emerse nettamente durante uno scambio telefonico tra Biden e Xi e nel vertice UE-Cina di inizio aprile. Il presidente USA ha ammonito quello cinese che gli Stati Uniti avrebbero preso **contromisure** qualora la Cina avesse deciso di sostenere lo sforzo bellico russo (a quanto pare c’è stata una richiesta in tal senso da parte di Mosca all’inizio della guerra) o di aiutare la Russia a evadere le sanzioni euro-americane. La stessa esortazione è pervenuta da parte dei leader europei durante il vertice bilaterale (svoltosi in forma virtuale). Xi ha risposto di aspettarsi maggiore autonomia europea dagli Stati Uniti. Il vertice è stato definito un “**dialogo tra sordi**”. Un’analisi più dettagliata dell’approccio della Cina alla guerra in Ucraina si trova nell’approfondimento di **Beatrice Gallelli** in questo Focus.

Americani ed europei hanno nel frattempo continuato a rafforzare i meccanismi di dialogo e coordinamento sulla Cina. Il G7 di giugno in Baviera ha annunciato un **Partenariato per gli Investimenti e le Infrastrutture Globali** che dovrebbe sostenere investimenti in paesi in via di sviluppo in materia di salute, connettività digitale, tecnologie verdi e infrastrutture energetiche. Il Partenariato è l’evoluzione del piano di investimenti all’estero, annunciato dal G7 dello scorso anno, che dovrebbe competere con le nuove Vie della Seta cinese (la *Belt & Road Initiative* o BRI). Il G7 ha promesso risorse fino a 600 miliardi di dollari, di cui 300 (di qui al 2027) da parte dell’UE.

Il coordinamento transatlantico è avanzato anche in seno al **Consiglio USA-UE per Commercio e Tecnologie** (*Trade and Technology Council*, TTC), che si è riunito per la seconda volta a maggio in Francia. Formalmente, il TTC ha lo scopo di favorire la cooperazione transatlantica su questioni commerciali e di standard tecnologici, ma in realtà l’obiettivo è **rafforzare la resilienza transatlantica** a shock nell’offerta di materiali e tecnologie sensibili. Non a caso il TTC si è occupato molto dello sviluppo di catene di forniture indipendenti di semiconduttori – in cui Taiwan gioca un ruolo centrale. Il TTC serve anche a **accelerare la risposta transatlantica alle emergenze** – per esempio, ha permesso una rapida e coordinata adozione di controlli alle esportazioni di tecnologie duali verso la Russia dopo l’invasione dell’Ucraina.

La competizione con la Cina riguarda anche standard tecnologici e materiali sensibili

Collegata al lavoro del TTC è anche l’ambizione, recentemente espressa in una strategia ad hoc dell’UE, di esercitare maggiore influenza sulla definizione di **standard globali** per tecnologie sensibili – dal riconoscimento facciale

all'intelligenza artificiale alle innovazioni tecnologiche verdi. La Cina sta infatti perseguendo un'aggressiva politica di 'occupazione' di posizioni chiave negli organismi internazionali preposti all'adozione di standard, a cui l'UE e gli USA intendono opporre resistenza. Un altro passo importante per la facilitazione della cooperazione transatlantica è l'accordo USA-UE sulla **condivisione di dati**, concluso a marzo, che rimuove una barriera a ulteriori progressi sul fronte della cooperazione commerciale.

A dispetto del generale peggioramento delle relazioni di Stati Uniti ed Europa con la Cina, su un fronte le parti hanno continuato a interloquire in modo relativamente costruttivo, ovvero i negoziati per la riattivazione dell'accordo nucleare con l'Iran.

Ancora bloccato l'accordo nucleare con l'Iran

La guerra in Ucraina ha complicato ma non impedito gli sforzi di Stati Uniti ed Europa di trovare un'intesa con l'Iran che riporti in vigore il *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), **l'accordo nucleare** firmato nel 2015. L'accordo è entrato in crisi dopo che nel 2018 l'Amministrazione Trump decise di **abbandonarlo unilateralmente**, il che ha portato l'Iran, a partire dal 2019, a ridurre progressivamente la sua ottemperanza con i termini pattuiti.

*La riattivazione
dell'accordo nucleare
con l'Iran è bloccata da
questioni accessorie*

Al momento di scrivere l'accordo esiste **solo sulla carta**. L'Iran ha espanso le sue dotazioni di **uranio arricchito** (il materiale fissile potenzialmente utilizzabile in una bomba) di oltre trenta volte quanto stabilito dal JCPOA. Ha portato il livello di arricchimento dell'uranio al **60 per cento**, pericolosamente vicino alla soglia del 90 per cento necessaria per 'armare' una bomba (il JCPOA imponeva un tetto del 3,67 per cento, sufficiente per generare elettricità). Ha prodotto e installato generazioni di **centrifughe** (i macchinari necessari ad arricchire l'uranio) tecnologicamente molto più avanzate di quanto indicato dal JCPOA. E soprattutto ha fortemente ridotto la capacità dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) di **monitorare** lo stato di avanzamento del programma nucleare, di fatto uscendo dall'intrusivo sistema di vigilanza istituito dal JCPOA.

I paesi europei firmatari dell'accordo – Francia, Germania e Regno Unito (**E3**) – così come l'UE, che svolge una **fondamentale funzione di coordinamento**, hanno sempre insistito che il JCPOA costituisce la migliore **garanzia contro i rischi di proliferazione nucleare nel Golfo** (altri paesi dell'area, come l'Arabia Saudita, potrebbero decidere di emulare l'Iran) o di un **altro conflitto nell'area** qualora i rivali dell'Iran – Israele in testa – dovessero decidere di intervenire militarmente. Per questo motivo gli E3/UE hanno

cercato di salvaguardare la via diplomatica e si sono spesi per facilitare un'intesa tra l'Amministrazione Biden, che condivide le loro preoccupazioni, e il nuovo governo conservatore del presidente Ibrahim Raisi a Teheran.

Una lunga serie di round negoziali da ottobre 2021 a marzo 2022 ha infine prodotto il risultato sperato. Il **testo dell'intesa** per la riattivazione del JCPOA è **pronto da mesi**. Anche un tentativo dell'ultim'ora della Russia di usare la sua partecipazione all'attuazione dell'accordo per aggirare le sanzioni euro-americane imposte dopo l'invasione dell'Ucraina è fallito. Gli Stati Uniti hanno garantito che le loro sanzioni non ostacoleranno l'attuazione del JCPOA da parte della Russia, l'Iran si è detto soddisfatto, e Mosca ha preferito cedere.

Nonostante l'intesa sia stata raggiunta, l'accordo **resta ancora inattivo**. Il motivo è la richiesta dell'Iran che gli Stati Uniti rimuovano le Guardie Islamiche della Rivoluzione (un'organizzazione paramilitare che controlla importanti segmenti dell'economia iraniana) dalla **lista delle organizzazioni terroristiche**, in cui erano state inserite sotto la presidenza Trump. Biden è restio a fare concessioni di sorta per timore di **esporsi a critiche interne** – ben 49 (su cinquanta) senatori repubblicani hanno firmato una lettera in cui avversano la ripresa del JCPOA. Tuttavia, l'Amministrazione USA si è detta disponibile a considerare la misura se gli iraniani offrono qualcosa di equivalente in cambio. Il governo di Teheran non ha però mostrato interesse a una proposta USA di un mutuo impegno a non colpire bersagli americani e iraniani nell'area del Golfo e in particolare in Iraq.

Lo stallo nel negoziato sul nucleare si è riflesso negativamente sulle **relazioni tra Iran e AIEA**. Quest'ultima si è ripetutamente lamentata di non avere ricevuto sufficienti informazioni su tracce di materiale nucleare rilevate in siti a cui i suoi ispettori non hanno accesso. In risposta, gli E3 – appoggiati dagli Stati Uniti – hanno fatto approvare una **risoluzione di condanna** dell'Iran in seno al Consiglio dei Governatori dell'AIEA (con voto contrario di Russia e Cina), a cui l'Iran ha risposto riducendo ulteriormente l'accesso degli ispettori dell'agenzia. Il risultato, come esposto sopra, è che la capacità ispettiva dell'AIEA è ridotta al punto che **non è possibile avere un quadro esaustivo** del programma nucleare iraniano.

A inizio luglio gli iraniani hanno richiesto un nuovo round negoziale a Doha (in Qatar) con gli americani e l'UE (che media tra le due parti). Il risultato tuttavia è stato un nulla di fatto. L'Iran è sembrato anzi tornare ad avanzare richieste – come la garanzia che gli Stati Uniti non lascino l'accordo sotto una nuova amministrazione – che erano state affrontate e risolte in passato. Gli Stati Uniti hanno ammonito l'Iran che il tempo per concludere l'accordo sulla ripresa del JCPOA sta finendo. Nonostante gli enormi rischi legati a un suo collasso definitivo, le probabilità che il JCPOA torni operativo

sembrano minori oggi di quanto siano mai state da quando Biden si è insediato alla Casa Bianca.

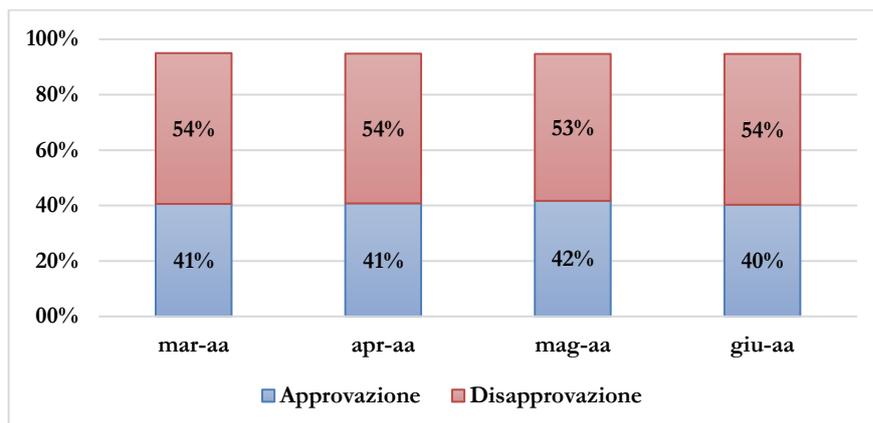
-

...

Grafici e tabelle

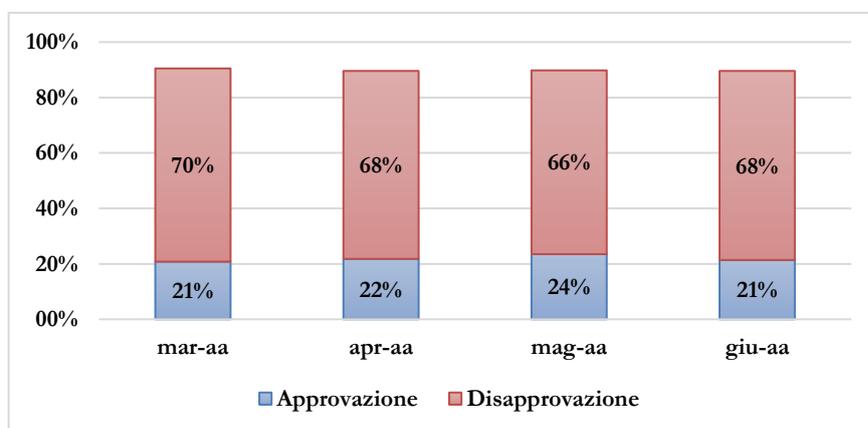
1. L'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Biden



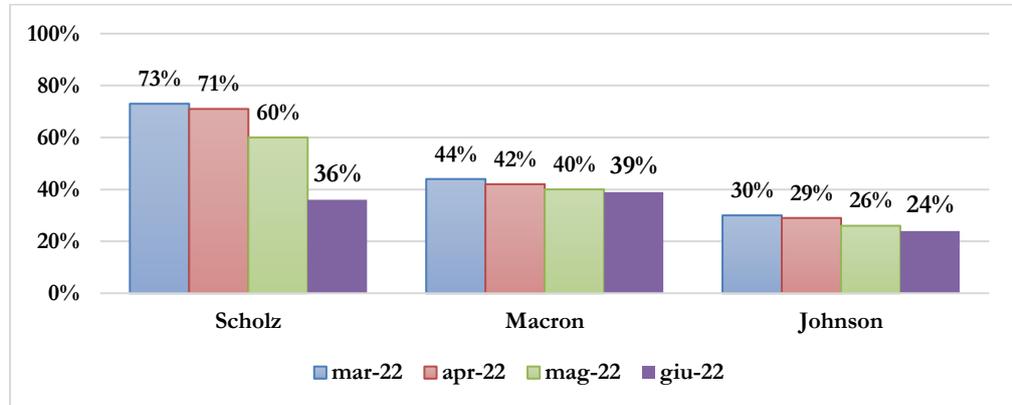
Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati a giugno 2022
[RealClearPolitics - Election Other - President Biden Job Approval](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president_biden_job_approval)

1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati a giugno 2022
https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

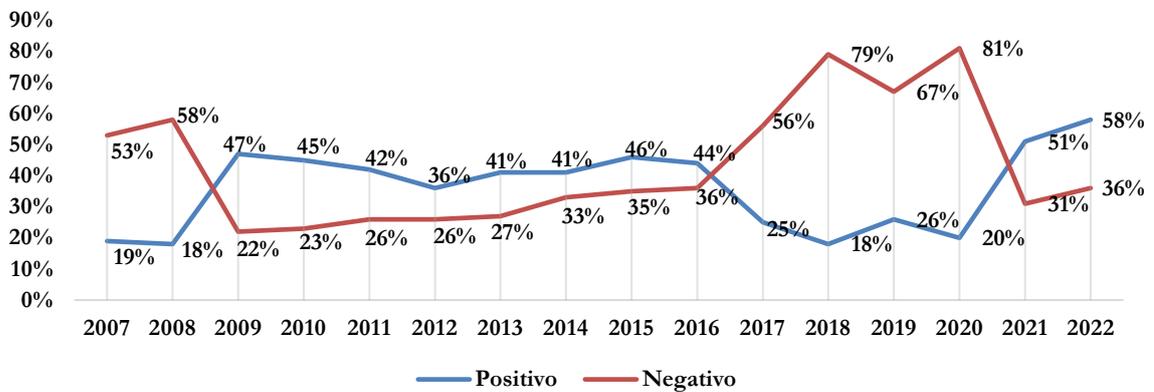
1.3 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della rispettiva popolazione nazionale in %



Fonti: Statista, giugno 2022,

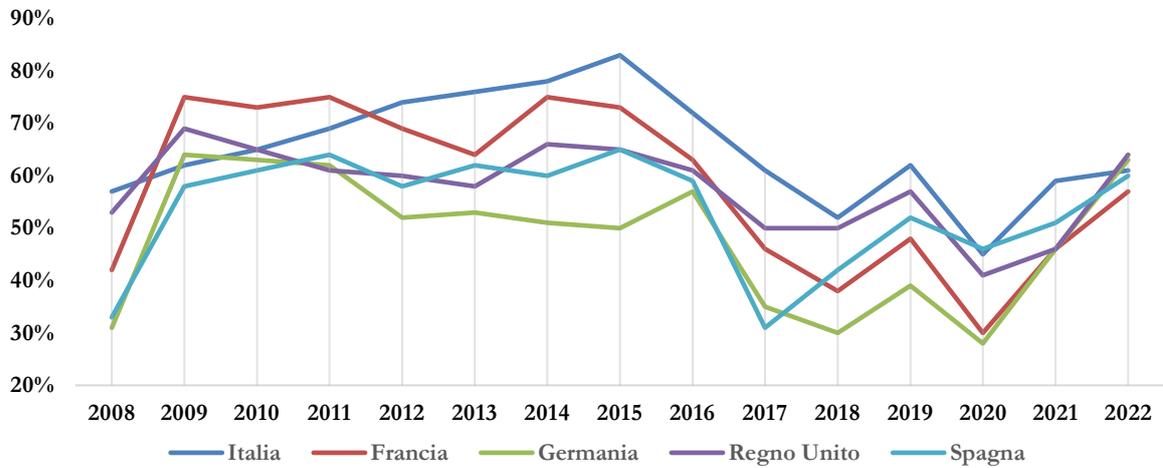
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1295763/umfrage/bewertung-der-arbeit-von-olaf-scholz-als-bundeskanzler/> Politico, giugno 2022, <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/france/> Yougov, gennaio 2022, <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/boris-johnson-approval-rating>

1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle amministrazioni Usa



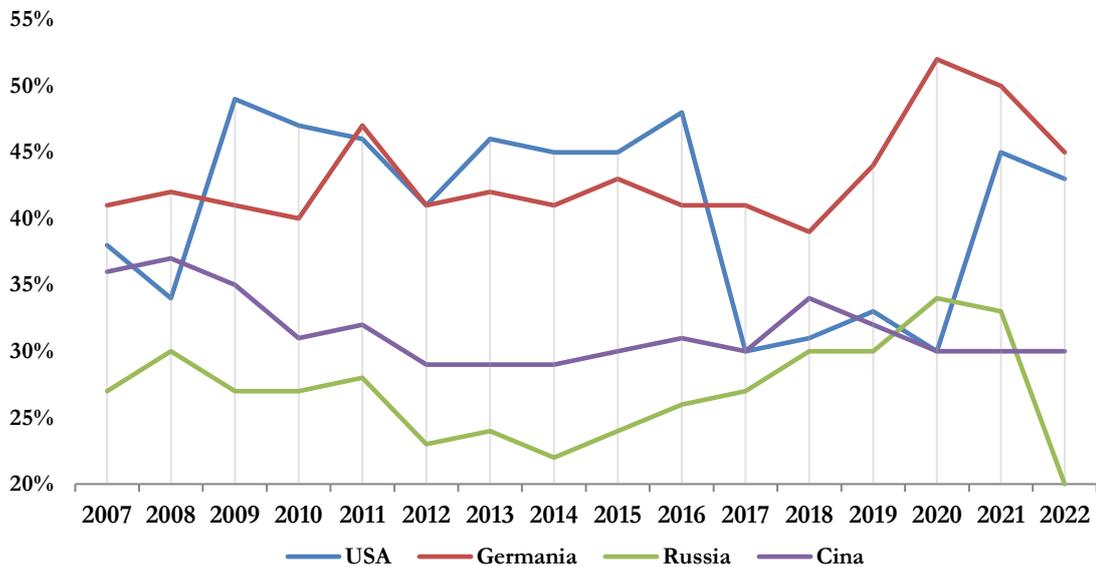
Fonte: Gallup, aprile 2022, <https://www.gallup.com/analytics/315824/gallup-global-leadership-center.aspx>; Eurobarometer, maggio 2022, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2792>

1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli Stati Uniti



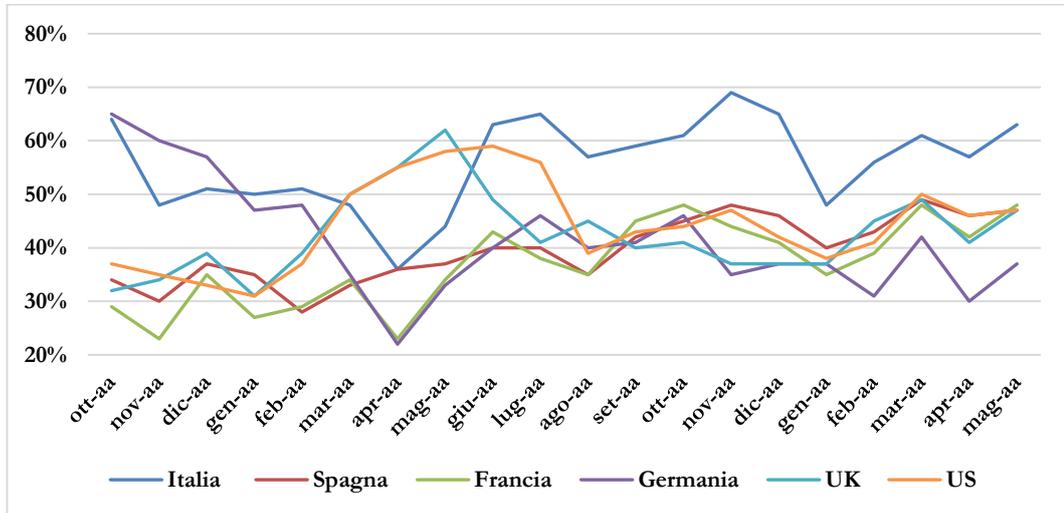
Fonte: Pew Research Center, giugno 2022, <https://www.pewresearch.org/global/2022/06/22/international-public-opinion-of-the-u-s-remains-positive/>

1.6 Indice di gradimento di 135 paesi nei confronti dei leader globali



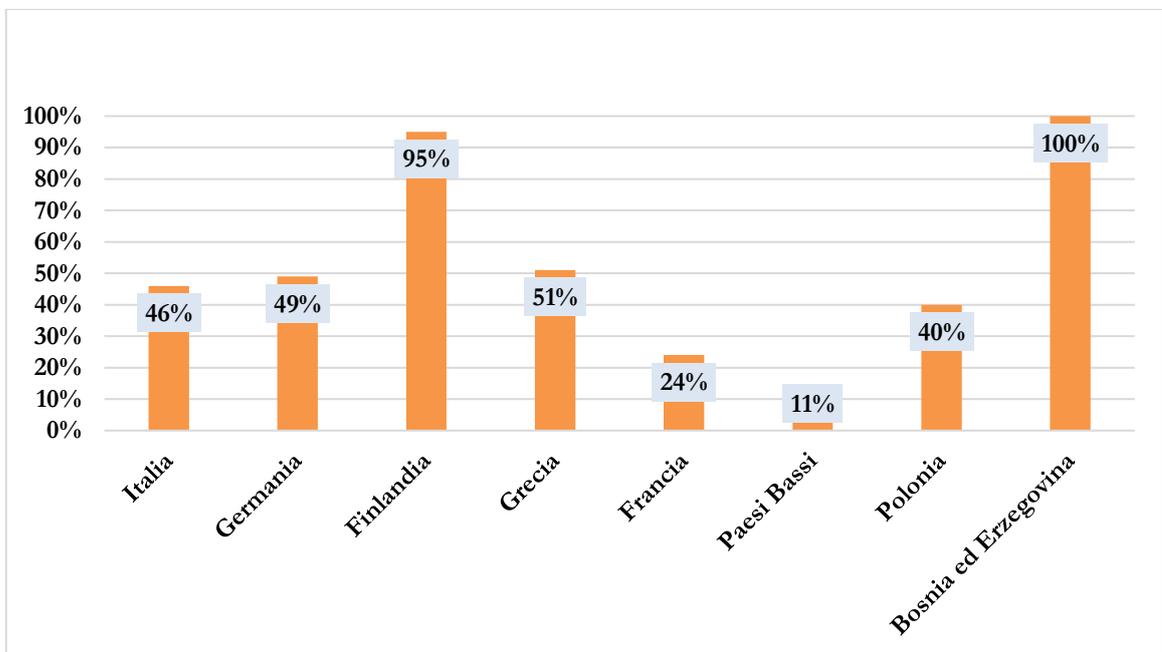
Fonte: Gallup, aprile 2020, <https://www.gallup.com/analytics/315824/gallup-global-leadership-center.aspx>; Latana, maggio 2022, <https://latana.com/democracy-perception-index/>

1.7 Approvazione nazionale sulla gestione della pandemia covid-19 da parte dei propri governi.



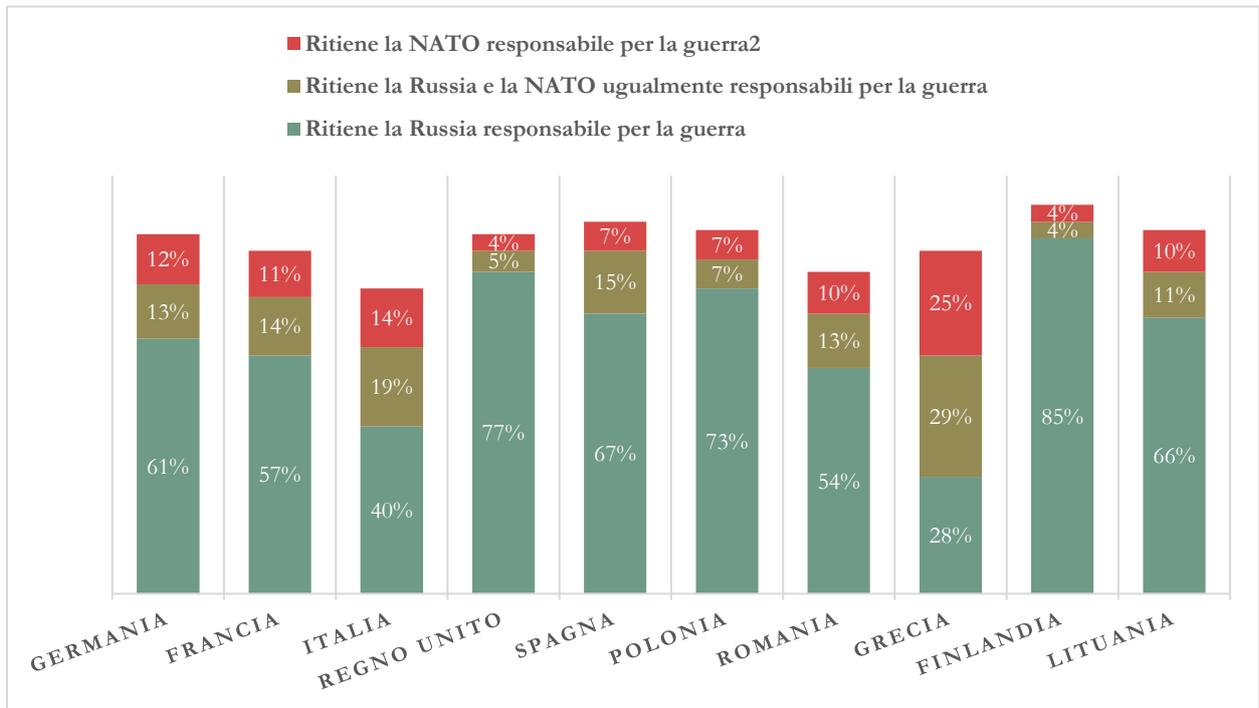
Fonte: YouGov, gennaio 2022, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/03/17/perception-government-handling-covid-19>

1.8 Percentuale di importazione del gas dalla Russia nel 2020



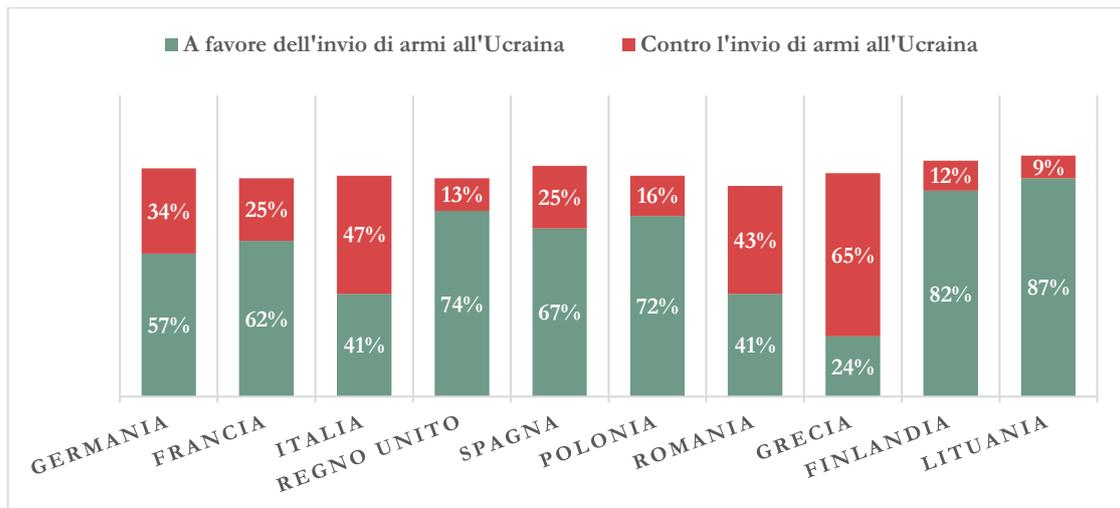
Fonte: Statista, settembre 2021, [statista.com/statistics/1201743/russian-gas-dependence-in-europe-by-country/](https://www.statista.com/statistics/1201743/russian-gas-dependence-in-europe-by-country/)

1.9 Percezione sulla responsabilità della guerra in Ucraina



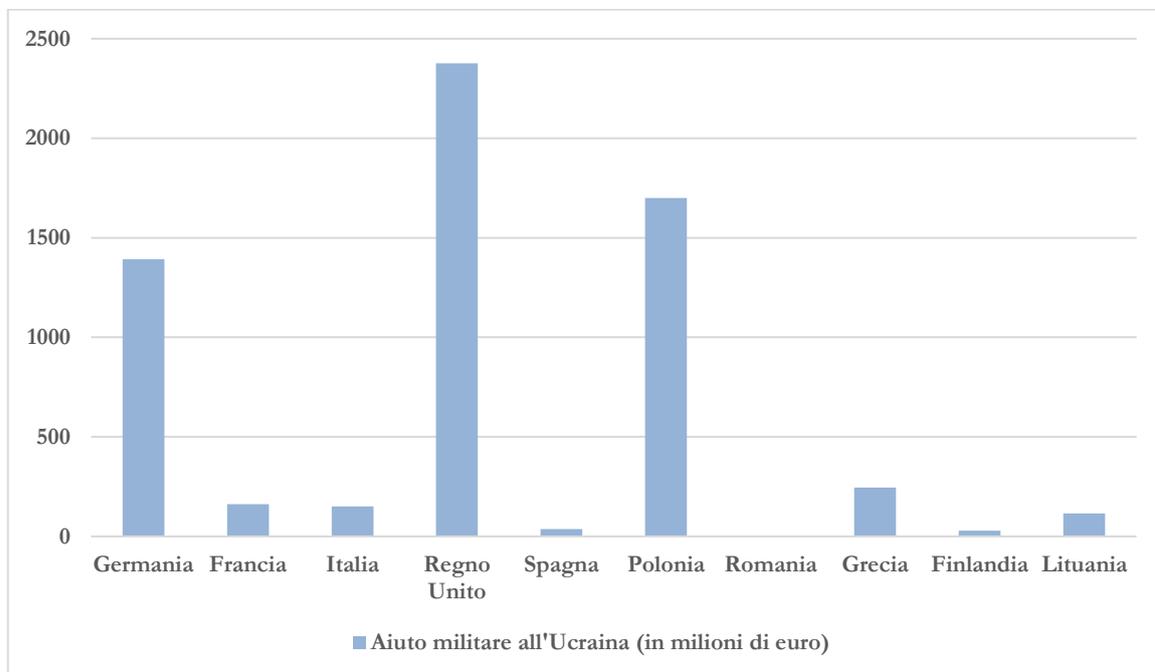
Fonte: YouGov, maggio 2022, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2022/05/05/support-ukraine-strong-europe-nations-are-not-unit>

1.10 Percentuale della popolazione di paesi europei favorevole e contrari all'invio di armi all'Ucraina



Fonte: YouGov, maggio 2022, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2022/05/05/support-ukraine-strong-europe-nations-are-not-unit>

1.11 Aiuto militare all'ucraina in milioni di euro



Fonte: Kiel Institute for the World Economy, Giugno 2022, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

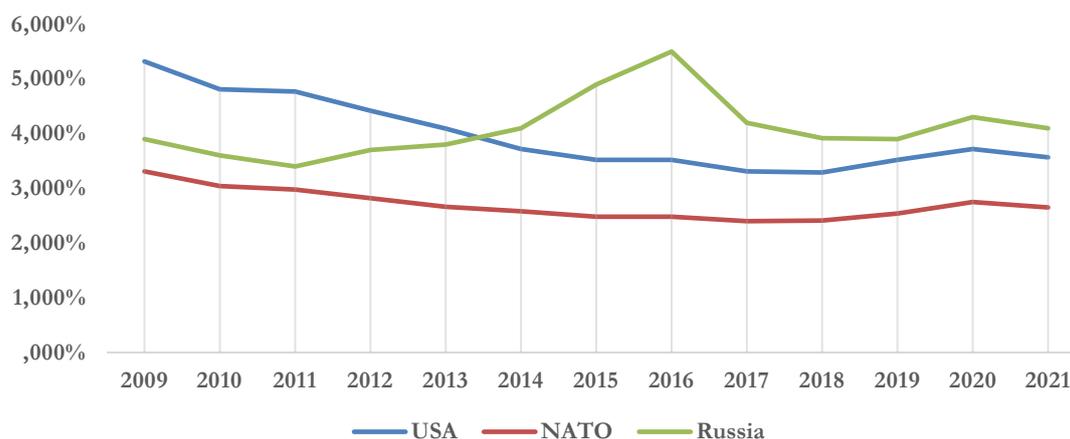
2 Spesa per la difesa

2.1 Serie storica delle spese per la difesa (in milioni di \$ a prezzo corrente)

Anno	NATO	NATO Europa	USA	Russia
2008	\$ 1.063.540	\$314.221	\$729.544	\$41.423
2009	\$ 1.058.802	\$282.240	\$757.466	\$43.458
2010	\$1.013.705	\$274.592	\$720.423	\$44.338
2011	\$1.044.470	\$281.686	\$740.744	\$47.321
2012	\$996.595	\$263.571	\$712.947	\$54.832
2013	\$968.487	\$269.434	\$680.825	\$57.501
2014	\$943.217	\$271.103	\$653.942	\$61.622
2015	\$895.676	\$235.733	\$641.253	\$66.622
2016	\$911.654	\$237.886	\$656.059	\$66.419
2017	\$918.033	\$251.400	\$642.933	\$55.327
2018	\$972.422	\$277.769	\$672.255	\$61.388
2019	\$1.031.990	\$279.296	\$730.149	\$65.100
2020	\$1.111.147	\$302.600	\$784.952	\$61.700
2021	\$1.175.332	\$337.274	\$811.140	\$65.900

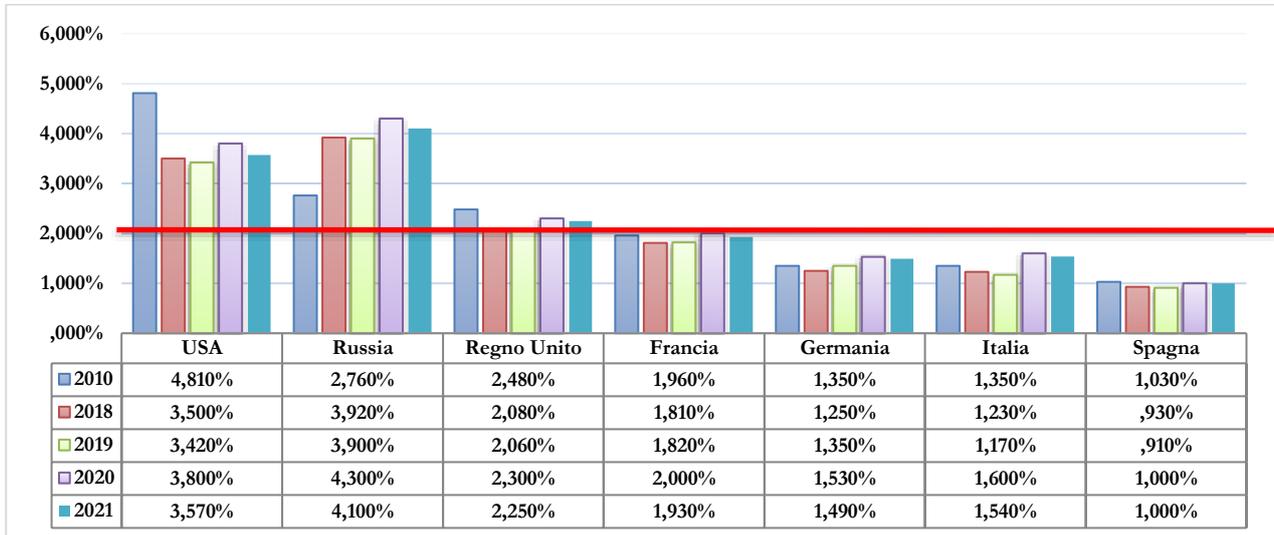
Fonte: NATO, marzo 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_193983.htm; SIRPI, aprile 2022, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>.

2.2 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil: confronto tra Nato, Stati Uniti e Russia



Fonte: NATO, marzo 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_193983.htm; SIRPI, aprile 2022, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>.

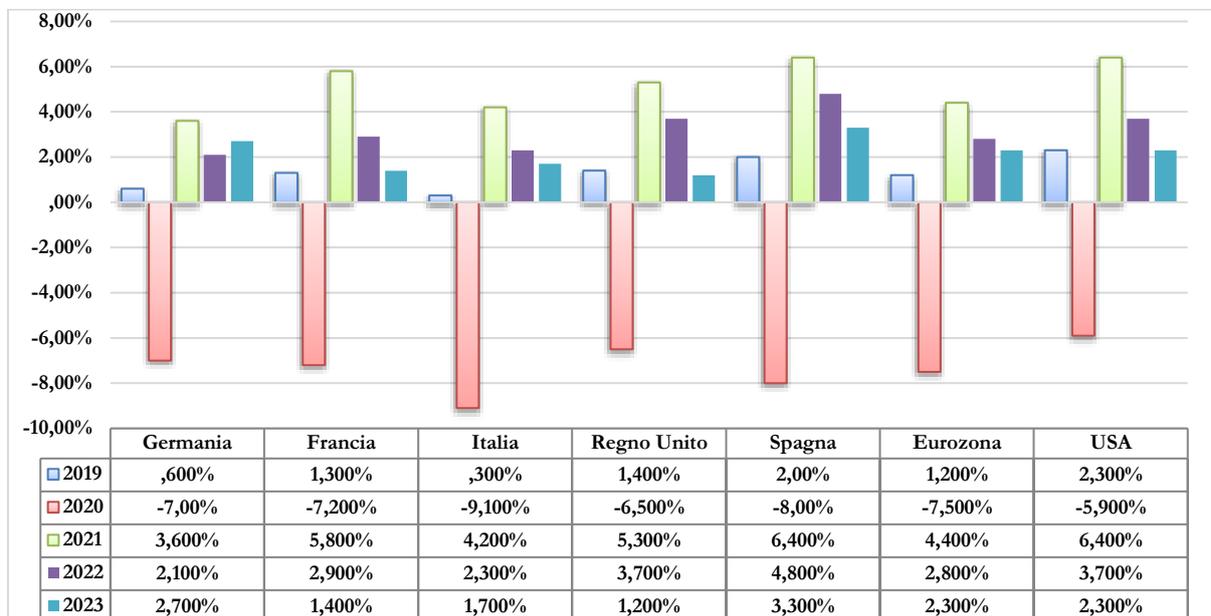
2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil (la linea rossa indica la soglia minima concordata dalla Nato)



Fonte: NATO, marzo 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_193983.htm; SIRPI, aprile 2022, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>

3. L'economia in cifre

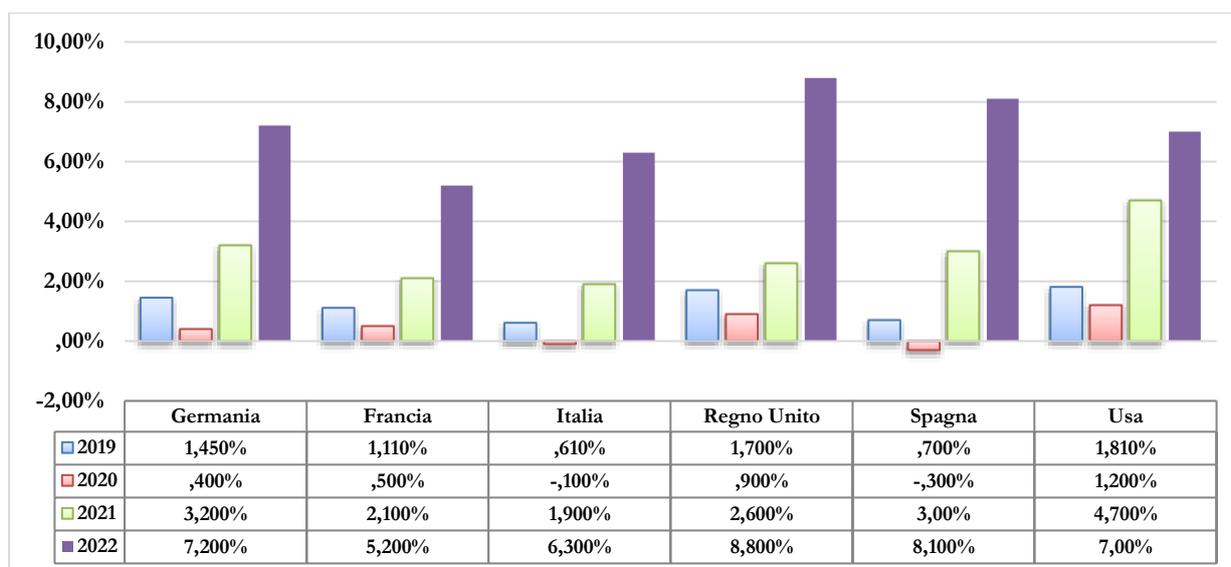
3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



Fonte: Fondo Monetario Internazionale, aprile 2022,

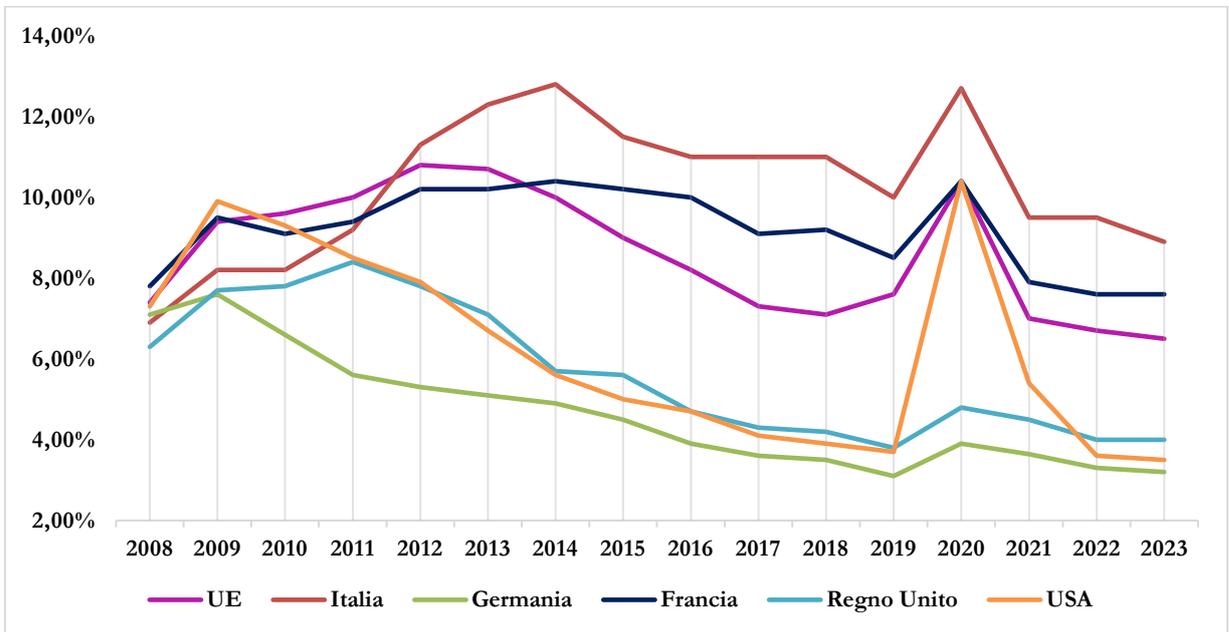
https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/EUQ, <https://www.imf.org/en/Publications/REO/EU/Issues/2022/04/20/regional-economic-outlook-for-europe-april-2022>

3.2 Andamento del tasso di inflazione in %



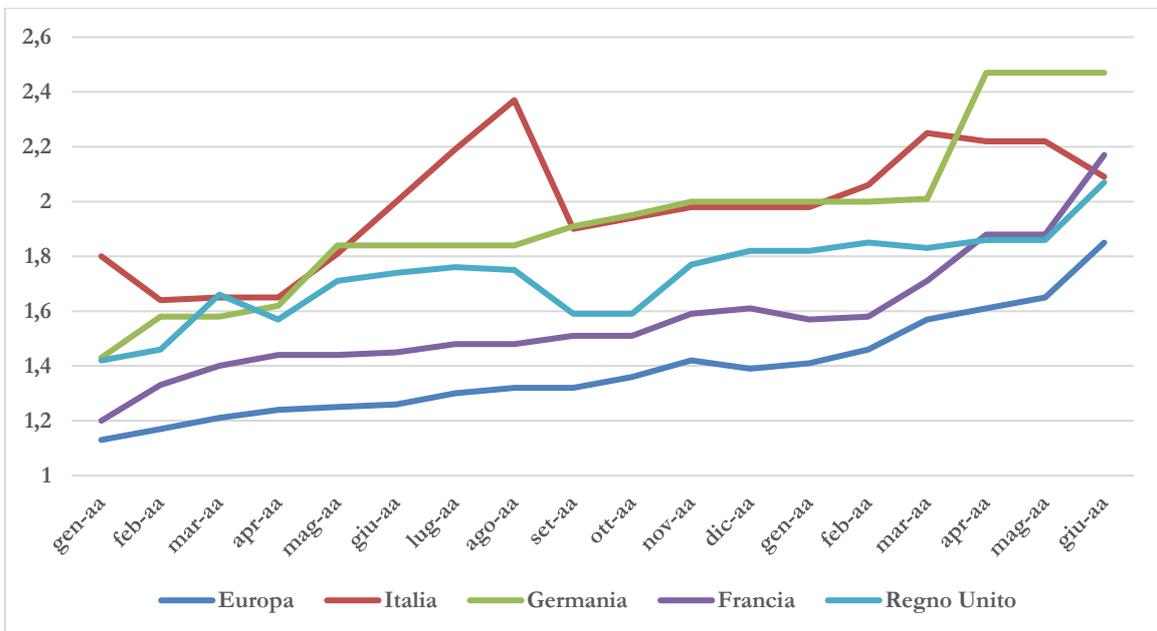
Fonte: Dati Ocse, giugno 2020, <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in %



Fonte: OSCE, giugno 2022, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>; Commissione Europea, maggio 2022, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2022-economic-forecast_en

3.4 Andamento del prezzo della benzina E5 (Super) al litro



Fonte: Global Petrol Prices, giugno 2022, https://it.globalpetrolprices.com/gasoline_prices/Europe

La guerra ideologica di Putin contro l'Ucraina

Nona Mikhelidze*

Il 24 febbraio, la Russia ha iniziato la sua invasione su larga scala in Ucraina, causando distruzione, migliaia di morti, sfollati interni e rifugiati. Non è stata ancora trovata una soluzione politica e i negoziati sono in fase di stallo.

Il fatto che la Russia fosse attivamente coinvolta nella guerra già prima del febbraio 2022 è noto. Nel 2014, dopo che un governo filo-occidentale in Ucraina a favore del mantenimento dell'Accordo di associazione con l'Unione Europea (UE) è emerso da lunghe proteste popolari contro il precedente governo filo-russo, il Cremlino ha deciso di usare il suo potere coercitivo e ha annesso la Crimea. L'annessione è stata seguita dalle offensive militari nelle regioni ucraine di Donetsk e Lugansk. All'epoca le sanzioni economiche occidentali contro Mosca riuscirono a limitare l'avanzata militare del Cremlino oltre il Donbass e a dissuaderlo dall'effettuare ulteriori conquiste territoriali. Tuttavia, queste misure non sono riuscite a influenzare il processo decisionale russo in merito alla risoluzione del conflitto. L'accordo di Minsk II, negoziato tra le autorità di Kiev, Mosca, Berlino e Parigi nell'ambito del Formato Normandia nel febbraio 2015, è rimasto inattuato nonostante i numerosi tentativi di mediazione. Lo status quo emerso nel 2014-2015 non poteva durare per sempre. Infatti, nel 2021 il Cremlino ha cambiato approccio per creare una cosiddetta "instabilità congelata" in Ucraina e ha iniziato la preparazione per il massiccio attacco militare scatenato il 24 febbraio 2022.

Considerando questo contesto, quali sono le ragioni alla base della decisione di Putin di invadere l'Ucraina? Com'è maturata questa decisione nell'establishment politico russo? Quali erano/sono i principali fondamenti e gli obiettivi della politica estera russa per quanto riguarda lo spazio post-sovietico?

La difficoltà dell'Occidente ad interpretare il processo decisionale di Putin e la maturazione della sua decisione di invadere l'Ucraina spinge a riscoprire il ruolo delle **ideologie** e dei **principi** che informano il processo decisionale politico. Infatti, la loro influenza sulla moderna politica estera russa è di importanza fondamentale. A questo fine, in questo studio si passano in rassegna i documenti ufficiali adottati dal parlamento russo, così come i discorsi e i dibattiti televisivi del **Presidente Vladimir Putin**.

Lo scopo è analizzare la visione di Putin della civiltà e identità russe e del ruolo della Russia nell'ordine globale di sicurezza. Tutto questo aiuterà a capire

* Nona Mikhelidze è Responsabile di Ricerca per la Russia presso il Programma Attori Globali dello IAI.

come l'ideologia russa moderna denominata *Ruskiy Mir* (traducibile con “mondo/civiltà russa”) abbia predeterminato la logica politica del Cremlino alla base della decisione di lanciare “l'operazione militare speciale” contro l'Ucraina.

1. I presupposti della politica estera russa: il discorso ufficiale di Putin

Dal 2012 la Russia ha iniziato a **prendere le distanze dall'Occidente** e a costruire la narrazione politica del presente e futuro della Russia imperniandola su concetti come civiltà, ortodossia cristiana, valori spirituali e morali. Secondo il politologo russo Vladimir Pastukhov,¹ l'**ideologia del Cremlino** si è formata attorno ad alcuni presupposti fondamentali:

Il discorso ufficiale in Russia enfatizza concetti come civiltà, ortodossia cristiana, valori spirituali

- 1) la **superiorità della nazione russa**, che legittima la priorità data alla nazione rispetto ai singoli cittadini e la superiorità incondizionata della nazione russa rispetto a tutte le altre nazioni e gli altri popoli, specialmente quelli dei paesi post-sovietici. A questo proposito Vladimir Medinsky, oggi a capo della delegazione russa in trattativa con l'Ucraina, ha lasciato intendere che i russi avrebbero un cromosoma in più.
- 2) La strutturale **gerarchia tra le nazioni**. Per come Putin percepisce l'ordine globale, “non vi sono vie di mezzo e nemmeno stati di mezzo: o un paese è sovrano, oppure è una colonia”.² L'Ucraina è inferiore proprio da questo punto di vista, poiché come stato, nelle parole del Cremlino, è una creazione artificiale.
- 3) La presenza di **nemici naturali esterni e interni**. Il naturale nemico esterno è il mondo anglosassone, quello interno è la cosiddetta “quinta colonna” oggi chiamati “agenti stranieri”.
- 4) L'**Ucraina è il "Santo Graal"**, in quanto il Cremlino conferisce un significato quasi mitologico al controllo di questo paese. Nonostante si sia rivelata falsa, la tesi che la Russia deve mantenere il controllo dell'Ucraina per rimanere un impero in termini di potenza economica è diventato un assioma per l'élite politica russa.
- 5) Il **diritto a scatenare una guerra** e il concetto di **normalità bellica**. Poiché l'Ucraina è un obiettivo sacro, la Russia è legittimata a perseguire il controllo di essa anche con mezzi militari. Nella concezione del Cremlino, “potere” significa sia “avere il diritto” sia “dovere”. Il

¹ Pastukhov, V. (2022) ‘Операция «Русская хромосома»’ (Operation “Russian Chromosome”), Novaya Gazeta, 23 March, <https://novayagazeta.ru/articles/2022/03/23/vladimir-pastukhov-operatsiia-ruskaia-khromosoma>.

² Tweet, MFA Russia, 9 June 2022,

militarismo della nuova ideologia non è una necessità, ma una manifestazione dell'essenza. La guerra diventa normale, lo strumento più efficace per perseguire e raggiungere un obiettivo di politica estera.

2. Sovranità rafforzata

Nel 2008 il Presidente Putin sostenne che anche nel caso in cui avesse appoggiato una partnership allargata con la NATO, unirsi all'Alleanza sarebbe stato del tutto inammissibile per Mosca perché avrebbe voluto dire porre limiti alla sovranità della Russia.³ Putin affermò che nel mondo contemporaneo esistono soltanto **pochi paesi davvero indipendenti** (Cina, India, Russia e qualche altro), mentre tutti gli stati occidentali in buona parte dipendevano gli uni dagli altri o dai leader dei rispettivi blocchi.

Nel 2012, durante il discorso annuale davanti all'Assemblea federale, formulò l'idea di **stato sovrano** in questi termini: “Nel XXI secolo la Russia deve essere una nazione sovrana e influente in mezzo a un nuovo equilibrio di forze economiche, civili e militari. Non soltanto deve evolversi con fiducia, ma deve anche preservare la propria identità nazionale e spirituale, il suo senso di unità nazionale”.⁴ Per espletare questa missione, Putin caldeggiò maggiore patriottismo, ma anche la forza spirituale e morale della società russa. Da questo proposito è seguita la maggiore attenzione all'istruzione e alle politiche giovanili, miranti a creare “cittadini russi equilibrati, morali e responsabili”.⁵ Pertanto, era indispensabile dare tutto il sostegno possibile, sotto ogni sua possibile forma, alle istituzioni che promuovevano i valori tradizionali nella società.

*Le rivoluzioni “colorate”
sono viste come
un'ingerenza USA nella
sfera d'influenza russa*

Seguendo la logica della sovranità rafforzata, il Presidente Putin ha continuamente condannato le rivoluzioni popolari in tutto il mondo, soprattutto nello spazio post-sovietico.⁶ Ha criticato le cosiddette **rivoluzioni colorate** in Georgia, Ucraina e Kirghizistan e le Primavere arabe in Medio Oriente e Nord Africa. Le proteste pro-UE di **Maidan** a Kiev tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014, quando le manifestazioni popolari hanno portato a un cambio di governo a Kiev, sono state viste da Putin come un **colpo di stato**

³ ‘Press conference following talks with President of Ukraine Viktor Yushenko and the second meeting of the Russian-Ukrainian intergovernmental commission’, *Kremlin.ru.*, 12 February 2008, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24833>.

⁴ ‘Address to the Federal Assembly’, *Kremlin.ru.*, 12 December 2012, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/17118>.

⁵ Ibidem.

⁶ ‘Meeting of the Valdai International Discussion Club – President of Russia’, *Kremlin.ru.*, 22 October 2015, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50548>.

contro il governo legittimo. Inoltre, secondo Putin tutte queste rivoluzioni sono state sostenute da attori occidentali, principalmente Stati Uniti e Unione Europea,⁷ mentre i paesi occidentali hanno solitamente etichettato i loro interventi come azioni “umanitarie” o a sostegno della democrazia.⁸ Le rivoluzioni colorate nello spazio post-sovietico sono state interpretate come un’ingerenza degli Stati Uniti nella sfera d’influenza russa con l’obiettivo di instaurare governi filo-americani e, successivamente, di provocare un **cambio di regime** anche in **Russia**.⁹

Le reazioni di Putin alle rivoluzioni colorate nello spazio post-sovietico non sono state dettate solo da ragioni geopolitiche, ma anche da considerazioni basate su valori interni. Il Cremlino ha percepito tutti questi cambiamenti come conseguenza della promozione dei valori occidentali, valori che potrebbero finire per influenzare anche la Russia. Per lo stesso motivo i rappresentanti dei gruppi di opposizione in Russia sono stati bollati come nemici interni, agenti stranieri e traditori nazionali.

Putin ha visto tutti i tentativi degli attori occidentali di democratizzare la Russia come destinati a fallire, perché secondo lui la sovranità e l’indipendenza spirituale, ideologica e di politica estera russa sono parte integrante del carattere nazionale della Russia.¹⁰

Il discorso sulla sovranità non ha coinvolto solo le questioni strettamente legate allo sviluppo democratico, ma anche altri aspetti del processo di costruzione dello stato. Ad esempio, quando si è trattato di modernizzare il paese, Vladimir Yakunin, ex capo delle ferrovie russe e amico di lunga data di Putin, ha sostenuto che il “punto di riferimento fondamentale” per l’ideologia economica della Russia è la sicurezza nazionale. Ha identificato il liberismo come nemico dell’economia a “mentalità nazionale” russa e ha sostenuto che “il successo economico dell’economia russa dovrebbe essere misurato in base alla sua capacità di garantire gli interessi nazionali della Russia, non in base ai falsi parametri del liberismo economico”.¹¹

⁷ ‘Interview to American TV channel CBS and PBS – President of Russia’, *Kremlin.ru*, 29 September 2015, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50380>.

⁸ ‘Annual address to the Federal Assembly of the Russian Federation’, *Kremlin.ru*, 8 July 2000, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21480>.

⁹ ‘Vladimir Putin answered journalists’ questions on the situation in Ukraine’, *Kremlin.ru*, 4 March 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20366>.

¹⁰ ‘Meeting of the Valdai International Discussion Club – President of Russia’, *Kremlin.ru*, 19 September 2013, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/19243>.

¹¹ Saari, S. (2015) ‘From stagnation to cul-de-sac? The roots and trajectory of Russia’s troubles’, Briefing Paper 170, *The Finnish Institute of International Affairs*, February, <http://www.fiia.fi/assets/publications/bp170.pdf>.

3. Identità russa

Il discorso sull'identità russa, sui valori tradizionali e sulla Russia come civiltà unica e distinta dall'Occidente è diventato uno dei pilastri della politica di Putin. Secondo il presidente russo, per far fronte alle **sfide interne ed esterne** i russi devono procedere con la loro autodeterminazione spirituale e culturale. Come sfide esterne si intendevano le pressioni derivanti dalla globalizzazione sull'identità nazionale russa, mentre quelle interne provenivano dal crollo dell'Unione Sovietica.¹²

Secondo Putin, la sfida più importante per l'identità russa proviene dalla comunità euro-atlantica, nella quale la gente respinge i valori cristiani e i principi morali. Queste comunità “stanno varando politiche che mettono su uno stesso piano grandi famiglie e le unioni di persone dello stesso sesso, la fede in Dio e la fede in Satana. Gli eccessi del ‘politicamente corretto’ sono arrivati al punto che la gente parla seriamente di registrare partiti politici il cui fine è la promozione della pedofilia... [Queste] persone cercano aggressivamente di esportare in tutto il mondo questo modello”,¹³ dichiarò Putin. Il presidente russo sostenne anche che questo processo, qualora non ostacolato, avrebbe inevitabilmente portato a un degrado morale e alla perdita della dignità umana.

*Secondo Putin,
secolarismo e
relativismo occidentali
sono la maggiore sfida
valoriale*

Per contrastare efficacemente questa “minaccia” e far risorgere una coscienza nazionale, il presidente Putin ha caldeggiato una **reinterpretazione della storia della Russia**, comprendente il periodo sovietico e includendo anche l'invasione della Cecoslovacchia del 1968. All'inizio del 2015, una delle emittenti di stato della televisione russa mandò in onda un documentario intitolato “Il patto di Varsavia, pagine” che giustificavano gli eventi del 1968 e sostenevano che l'invasione era stata una reazione sovietica a (inesistenti) tentativi della NATO e della Germania Ovest di rovesciare il governo cecoslovacco. Il documentario includeva anche parallelismi con gli eventi di Euromaidan in Ucraina.¹⁴

Nell'ambito della glorificazione del passato imperiale, Putin ha rivitalizzato la Società geografica russa, la Società storica della Russia imperiale, la Società storica militare russa e il Fondo del mondo russo. Gli sforzi per sottolineare la

¹² 'Meeting of the Valdai International Discussion Club – President of Russia', 2013, op.cit.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Kolesnikov, A. (2015) 'The Russian regime in 2015: All tactics, no strategy', *Carnegie Moscow Center*, 9 September, <http://carnegie.ru/2015/09/09/russian-regime-in-2015-all-tactics-no-strategy/ih3t>.

“vecchia gloria” della Russia imperiale e sovietica sono stati realizzati anche attraverso la pubblicazione di nuovi libri di storia. L'obiettivo principale di questi istituti è quello di evidenziare “gli esempi di coraggio e altruismo degli eroi [russi] [nonché] i nomi dei reggimenti, delle unità militari e delle formazioni principali più rinomate della [Russia imperiale e sovietica]”.¹⁵

4. Ordine globale di sicurezza

In Russia la dissoluzione dell'Unione Sovietica non sfociò in un'accettazione graduale, bensì in uno shock prolungato che generò una **nuova ondata di nazionalismo** e una **crescente nostalgia** per i **territori perduti**. La Russia ha fallito nello sconfiggere l'autocommiserazione dopo quello che è stato percepito come il crollo traumatico dell'URSS. Per Putin l'identità russa doveva comprendere anche i disastri nazionali, prima la Rivoluzione d'Ottobre e poi la dissoluzione dell'Unione Sovietica. Secondo Putin, all'inizio degli anni Novanta la Russia non fu capace di proteggere i suoi interessi nazionali, e accettò umilmente l'esito della Guerra Fredda. In verità, la sensazione di Putin è che “la dissoluzione dell'Unione Sovietica fu una tragedia nazionale su enorme scala”.¹⁶

*La Russia non superato
l'autocommiserazione dopo
il crollo traumatico
dell'URSS*

Insoddisfatto dell'ordine globale di sicurezza che emerse subito dopo la disgregazione dell'Unione Sovietica, nel 2014 Putin ha sostenuto che il vecchio ordine mondiale era stato creato molto tempo prima e alcune **revisioni e ridefinizioni** erano diventate indispensabili. Putin lamentò il fatto che la Guerra Fredda si era conclusa senza la firma di un trattato di pace o un accordo che definisse in via risolutiva le norme e i parametri d'intervento delle relazioni internazionali. Alla luce di queste circostanze, alcuni attori (ovvero gli **Stati Uniti**) hanno cercato di agire in modo **unilaterale**, e di imporre agli altri le loro “**ricette universali**”. Secondo Putin, la crisi ucraina è il risultato del tentativo degli attori occidentali che si consideravano “vincitori” della Guerra Fredda, di imporre la loro volontà nel mondo.¹⁷

¹⁵ ‘Address to the Federal Assembly’, 2012, op. cit. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/17118>.

¹⁶ O'Loughlin, J. and P. F. Talbot (2005) ‘Where in the world is Russia? Geopolitical perceptions and preferences of ordinary Russians’, *Eurasian Geography and economics*, 46 (1), pp. 23-50. p. 23.

¹⁷ ‘Meeting of the Valdai International Discussion Club – President of Russia’, *kremlin.ru.*, 24 October 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/46860>.

5. L'Ucraina

Il Presidente Putin ha sempre rimarcato l'idea che l'**Ucraina è "sorella" della Russia**, non soltanto a causa del suo carattere slavo, ma anche per la somiglianza di lingua, cultura, religione e storia comune. Nel 2014 Putin sostenne che l'attuale situazione in Ucraina era dovuta perlopiù alla sfortunata decisione dei bolscevichi russi nel 1922 di dare all'Ucraina alcuni territori originariamente parte della Russia e all'errore commesso da Nikita Krusciov di trasferire la Crimea all'Ucraina nel 1954.¹⁸ Oltre alla penisola di Crimea, i territori in questione sono oggi rappresentati come aree dell'Ucraina del sud-est, che secondo Putin un tempo formavano un unico territorio storico noto come **Novorossiya** (e comprendente Kharkiv, Lugansk, Donetsk, Nikolayev, e le regioni di Kherson e Odessa).

Secondo Putin, quelle decisioni furono basate a partire dalla premessa che tempo prima, nel periodo sovietico, era impossibile immaginare che Russia e Ucraina potessero scindersi. "Purtroppo, quello che sembrava impossibile divenne realtà e l'Unione Sovietica si disgregò".¹⁹

In un'altra occasione Putin disse: "Non faccio distinzioni tra russi e ucraini". In seguito, elaborò l'idea che Mosca e Kiev erano "tutt'uno" e pubblicò un **articolo** intitolato *Sull'unità storica di russi e ucraini*. Le tesi principali argomentate nella sua analisi erano che **russi, ucraini e bielorusi** sono tutti **antichi russi**,

legati gli uni agli altri a livello spirituale e religioso. Nel corso dei secoli quei legami sarebbero stati spezzati da attori esterni, e in tempi più recenti dai sovietici. "L'Ucraina moderna è interamente il prodotto dell'epoca sovietica... modellata sulle terre della Russia storica" sostiene.²⁰

*"L'Ucraina moderna è
[...] modellata sulle
terre della Russia
storica", sostiene Putin*

Secondo Putin, un altro errore dei bolscevichi fu l'inclusione nella costituzione sovietica dell'articolo che riguarda la **libera secessione** delle repubbliche socialiste sovietiche dall'Unione Sovietica. Sempre secondo Putin quella fu una vera e propria bomba a orologeria che infatti esplose nel 1991. Dopo questo – continua Putin – i "neonazisti" ucraini dettero vita a un progetto antirusso, per prendere le distanze dalla Russia e puntare all'integrazione con l'Europa. I tumulti di Euromaidan furono il culmine di questa politica. Alla fine

¹⁸ 'Interview to American TV channel CBS and PBS – President of Russia', *Kremlin.ru*, 29 September 2015, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50380>.

¹⁹ 'Address by President of the Russian Federation', *Kremlin.ru*, 18 March 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>.

²⁰ 'Article by Vladimir Putin' "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians", *Kremlin.ru*, 12 July 2021, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.

del suo ragionamento, Putin dichiara di “essere fiducioso che la vera sovranità dell’Ucraina sia possibile soltanto in partenariato con la Russia” e afferma: “La nostra consanguineità è stata trasmessa da una generazione all’altra. Essa vive nei cuori e nei ricordi delle persone che vivono nella Russia e nell’Ucraina moderna, nei legami di sangue che uniscono milioni delle nostre famiglie. Insieme siamo sempre stati e sempre saremo molto più forti e di successo. Perché siamo un unico popolo”.²¹

6. Novorossiya e *Ruskiy Mir*

Il 17 aprile 2014 Putin ha sostenuto che, pur rispettando la sovranità dell’Ucraina, si doveva anche ammettere che i confini statali dell’Ucraina erano problematici, poiché parte del suo territorio era storicamente quanto lui chiama **Novorossiya**.²²

L’ideologia alla base dell’idea di Novorossiya si basa su tre pilastri: (1) l’identità russa è composta dalla **nazione trina** della **Grande Fratellanza Slava Orientale** – russi, bielorusi e ucraini. Tutti loro fanno parte della **Grande Civiltà Russa**. Pertanto, né l’Ucraina né la Bielorussia entreranno mai a far parte della civiltà occidentale; (2) l’**unione dell’economia** dell’Ucraina orientale con la Russia è inevitabile perché senza la cooperazione industriale con l’Ucraina, il grande stato russo subirà enormi perdite economiche e umane; (3) l’identità della Novorossiya è strettamente legata ai **valori cristiani ortodossi**.²³

Nel 2014 Yuri Petrov, direttore dell’Istituto di Storia Russa, ha annunciato che un gruppo di storici sotto gli auspici della Società Storica Russa stava preparando una bozza di libro sulla storia della Novorossiya. Inoltre, negli anni Novanta l’Istituto di Storia Russa dell’Accademia delle Scienze russa aveva già promosso attivamente l’idea della creazione della Novorossiya attraverso raccomandazioni politiche su come incorporare al meglio la popolazione russofona della diaspora in una nuova entità politica. L’autore del libro, Vladimir Kabuzan, designava i “territori etnici russi” come segue: Crimea, Donetsk, Lugansk, Kharkiv e Zaporozheha nell’Ucraina orientale, oltre a diverse altre regioni dell’Asia centrale e degli stati baltici.²⁴

²¹ Ibidem.

²² ‘Meeting of the Valdai International Discussion Club’, 2014, op. cit.

²³ Averianov, V. (2014) ‘Новоросси́я — наш аванга́рд’ [Novorossiya – our vanguard], *Zavtra*, 5 June, <http://zavtra.ru/content/view/novorossiya-nash-avangard/>.

²⁴ Kabuzan, V. (1996) ‘Russkie v mire. Dinamika chislennosti i rasseleniia (1719-1780): formirovanie etnicheskikh i politicheskikh granits russkogo naroda’ [Russians in the world. Dynamics and resettlement of the population (1719-1780): formation of ethnic and political boundaries of the Russian people], St. Petersburg, p. 218.

Solo nel 2014 sono stati creati più di quindici siti web dell'agenzia di stampa Novorossiia, che generavano circa centomila visitatori al giorno.²⁵ Inoltre, sono stati creati cinque canali YouTube e numerosi account sui social media per promuovere questa agenda. All'epoca Leonid Reshetnikov, generale dell'SVR (servizio di spionaggio esterno) in pensione, direttore dell'Istituto russo per gli studi strategici e consigliere del Presidente Putin, sosteneva che quanto accade in Ucraina è “una guerra di sistema mondiale. La [Russia] come civiltà separata ed enorme... ha portato all'attenzione del mondo intero il suo punto di vista sull'organizzazione mondiale... nei prossimi cinque o sei anni, vedremo [la restaurazione di] un impero russo come modello della civiltà slava orientale”.²⁶

Il progetto Novorossiia, rivolto all'Ucraina sudorientale, è in realtà solo una componente della più ampia iniziativa *Ruskiy Mir* ("Mondo russo"). I termini "Mondo russo", insieme a Novorossiia, descrivono l'immaginario geopolitico e l'atlante mentale del Cremlino. Questo ideale propagandato è utilizzato principalmente come strumento per esercitare il controllo sulla popolazione russofona residente all'estero.²⁷ Per l'élite politica il termine “mondo russo” è sinonimo di civiltà.²⁸

Il “diritto” percepito da Mosca di poter agire nello spazio post-sovietico è collegato all'idea di intendere “l'interesse nazionale” della Russia in base alla cosiddetta **dottrina Monroe russa**, introdotta da Yevgeny Ambartsumov. In virtù di questa dottrina, la Russia è l'unica garante della pace nell'ex Unione Sovietica, intesa come la regione che ricade nell'ambito della “sfera di influenza storica” della Russia.²⁹ Perdipiù, la “**Dottrina Karaganov**” (che prende il nome dal politologo nazionalista Sergej Karaganov) esorta la Russia a difendere i diritti dei cittadini di etnia russa che abitano in luoghi un tempo appartenenti all'Unione Sovietica. L'idea era/è di usare la **difesa delle minoranze russe** come strumento per esercitare **influenza sul vicinato russo**. Tutte le persone di etnia russa che abitano all'estero sono considerate

*In base alla “Dottrina
Karaganov” la difesa
delle minoranze russe
serve a controllare il
vicinato russo*

²⁵ Berzina, L. (2014) ‘Branding Novorossiia’, National Defence Academy of Latvia, *Center for Security and Strategic Research*, Strategic Review N°10, October, http://www.naa.mil.lv/~media/NAA/AZPC/Publikacijas/SA-10_NOVORUS.ashx.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Laruelle, M. (2015) The “Russian World”: Russia’s soft power and geopolitical imagination’, *Center on Global Interests*, Washington, DC. www.globalinterests.org

²⁸ Ibidem.

²⁹ Eggert, K. (1992) ‘Ambartsumov Foreign Policy Concept viewed’, *Izvestiya*, 8 August. See also: ‘Foreign Policy Concept of the Russian Federation’ (1993) *Foreign Broadcast Information Service – Daily Report: USSR: 93-37*, 25 March, pp. 1-20.

compatrioti.³⁰ Nel 1999, l'idea di Karaganov è stata **scolpita in legge** dalla Duma, che ha approvato un testo intitolato “Sulla politica di stato della Federazione Russa in relazione ai compatrioti all'estero”.³¹

Dagli anni Novanta Gennady Zyuganov (leader del Partito Comunista), Vladimir Zhirinovskiy (Partito Liberal-Democratico), Dmitri Rogozin (Vice Primo Ministro), Konstantin Zatulin (direttore dell'Istituto per la CSI e i Compatrioti), Sergej Glazyev (assistente presidenziale per il coordinamento del lavoro delle agenzie federali nello sviluppo dell'Unione Doganale di Bielorussia, Kazakistan e Russia), i parlamentari Sergej Baburin, Viktor Aksyuchits e Viktor Alksnis e alcuni altri rappresentanti dell'élite politica russa hanno chiesto la protezione delle minoranze russe all'estero e, eventualmente, l'**incorporazione** di Bielorussia, Transnistria, Ucraina orientale e Kazakistan settentrionale nella Federazione Russa.³²

7. Conclusioni

Dal crollo dell'Unione Sovietica la Russia ha cercato di definire la propria identità. L'assenza di ideologia ha complicato questo compito. Alla ricerca di una compensazione morale per il crollo dell'impero, il concetto di “mondo russo” è emerso come soluzione a due problemi centrali: ripristinare l'interesse immaginario dello spazio post-sovietico e far rivivere lo spirito della Russia.

L'attuale regime russo è di **natura revisionista**. Ciò non significa necessariamente che il Presidente Putin sia desideroso di ristabilire l'Unione Sovietica o l'Impero russo nella sua forma e nei suoi confini originali. Piuttosto, il regime cerca di **legittimarsi attraverso l'espansione territoriale** e portando gli **stati ex sovietici** sotto la sua **zona di influenza**. Il Cremlino ha anche dipinto le sue azioni aggressive nello spazio post-sovietico come una esistenziale **lotta per l'indipendenza e la sovranità nazionale** della Russia. “Non si tratta solo della Crimea, ma della protezione della nostra indipendenza, della nostra sovranità e del nostro diritto di esistere”, ha dichiarato Putin in una conferenza stampa del 2014.³³

³⁰ Karaganov, S. (1992) Problemi zashiti interesov rosiisko orientirovanovo naselenia v “bližnim” zarubeže [On Russia focused people interest defending issues in “close borderlands”], *Diplomatičeskij Vestnik* (Diplomacy Herald) Nr. 21-22, 15-30 November.

³¹ Pryce, P. (2013) ‘Putin’s third term: The triumph of Eurasianism?’ *Romanian Journal of European Affairs*, 13 (1), March, pp. 25-43, p. 33.

³² Ibidem.

³³ ‘News conference of Vladimir Putin’, 18 December 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/47250>.

I temi del discorso del Presidente Putin hanno risonanza sia all'interno delle élite politiche che nelle persone comuni: patriottismo, valori ortodossi, appartenenza a una civiltà unica e distinta da quella occidentale, integrità dello spazio eurasiatico e forte impegno per mantenere l'influenza su di essa. Questo discorso è accompagnato dalle continue affermazioni di Putin sui processi di globalizzazione che distruggono i valori tradizionali, religiosi e spirituali. Questo tipo di conservatorismo nazionalista enfatizza la distinzione civilizzatrice della Russia, con i suoi interessi speciali sia in Occidente che in Oriente. Il presupposto principale è che gli interessi nazionali della Russia debbano **prevalere su tutti gli altri** e che la Russia debba evitare di essere assorbita da altre civiltà. Per questo motivo, l'indipendenza e la sovranità della Russia sono state trasformate in valori nazionali supremi.

Non rappresentando un modello di sviluppo per i paesi post-sovietici, il Cremlino opta spesso per mezzi di **intimidazione** e **costrizione** (inclusa la forza militare) per raggiungere i suoi obiettivi nell' "estero vicino". Per mobilitare le masse attorno a questi obiettivi politici era necessaria un'ideologia. In Russia c'è sempre stata una domanda di ideologia nazionale e anti-occidentale. Negli anni Novanta è stata semplicemente ritardata, ma in seguito, e soprattutto dal secondo mandato presidenziale, Putin è riuscito a creare un'ideologia di regime del "Mondo russo", accessibile a tutti e facilmente vendibile.

Incapace di attrarre i suoi vicini, la Russia tende a intimidirli, cooptarli e forzarli al suo volere

Il contratto sociale dei primi anni Duemila si basava sull'intesa che lo stato forniva alla popolazione i profitti derivanti dai proventi del petrolio, ricevendo in cambio il sostegno al regime. Ora, di fronte alla guerra e alle sanzioni economiche contro la Russia, il contratto è cambiato: il Cremlino fornisce la Crimea, il controllo sull'Ucraina e lo status di grande potenza e in cambio la popolazione deve rinunciare alla libertà e al benessere e accettare una situazione economica precaria. In questo contesto, l'ideologia del *Ruskij Mir* è riuscita a unire non solo l'élite politica, ma anche la gente comune in Russia, con lealtà e fede. Come dice Vladimir Pastukhov,³⁴ è così che nel corso degli anni questa ideologia è diventata il principale motore del processo decisionale politico, spingendo la Russia e i russi nel vicolo cieco della storia.

³⁴ Pasukhov, V. (2022), op.cit.

La guerra in Ucraina e la sicurezza energetica europea

*Marco Giuli**

Introduzione: un mercato inquieto dal 2021

Le attuali tensioni politiche sui mercati dell'energia si innestano su un contesto già fortemente perturbato a partire dalla primavera del 2021. Una crescita anomala dei prezzi sui benchmark europei del gas si è registrata fin da luglio, registrando picchi di crescita del 400-500 per cento sull'anno precedente nell'ultimo quarto. La crescita del prezzo del gas ha inoltre contagiato i prezzi nel mercato elettrico europeo, particolarmente sensibile ai movimenti dei prezzi del gas.³⁵

La crescita dei prezzi del gas è dipesa inizialmente da dinamiche di mercato che identificavano un panorama di offerta particolarmente contratto, dovuto ai seguenti fattori:

- la ripresa della domanda post-Covid, principalmente sui mercati asiatici;
- modesti livelli di investimento, che hanno caratterizzato il settore idrocarburi negli ultimi 5-7 anni (forti flessioni si sono registrate in particolare in seguito ai crolli dei prezzi del 2014 e del 2020);
- fattori ambientali come l'ondata di siccità in America Latina, una primavera particolarmente fredda in Europa o periodi relativamente prolungati di scarsa ventosità nel Mare del Nord, che hanno stimolato ulteriore domanda di gas naturale liquefatto (gnl);

Tali tensioni sui mercati si sono riflesse sui prezzi europei, data l'accresciuta esposizione dell'UE alla volatilità dei mercati spot, che hanno sostituito in misura sempre maggiore l'indicizzazione del prezzo del gas ai prezzi dei prodotti petroliferi negli ultimi 10-15 anni.

* Marco Giuli è Consigliere Scientifico presso il Programma Energia, Clima e Risorse dello IAI, ricercatore presso l'Istituto di Studi europei della Libera Università di Bruxelles (VUB) e Analista associato presso lo European Policy Centre (EPC).

³⁵ La trasmissione della crisi del gas al mercato elettrico risulta – oltre che dalle dinamiche specifiche del mercato elettrico – anche dall'adozione del modello c.d. “marginalista”, che remunera i generatori al prezzo di offerta dell'ultimo generatore a entrare nelle aste – generalmente un generatore a gas nella quasi totalità dei paesi europei nella maggior parte delle aste.

A questo va aggiunto il comportamento anomalo da parte di Gazprom, la principale compagnia statale del gas russa, fin da luglio 2021. In primo luogo, Gazprom ha limitato l'offerta ai soli obblighi contrattuali. L'offerta di quantità aggiuntive sui mercati spot è risultata particolarmente limitata nonostante gli alti prezzi. In secondo luogo, Gazprom ha approvvigionato in misura fortemente minore rispetto agli anni precedenti le proprie infrastrutture di stoccaggio in Germania e Austria – contribuendo ad una percezione di insicurezza complessiva che ha favorito la permanenza di prezzi particolarmente elevati. Gli stoccaggi provvedono generalmente al 25-30 per cento della domanda invernale in Europa. Sebbene siano state avanzate diverse ipotesi circa l'anomalia del comportamento di Gazprom, un movente politico è decisamente credibile alla luce dell'invasione dell'Ucraina. La Russia avrebbe contribuito a creare alti prezzi probabilmente nella convinzione di ridurre i margini di manovra occidentali sulle sanzioni, a causa delle già alte pressioni inflazionistiche.

*La guerra d'Ucraina ha
perturbato mercati energetici
già sotto forte stress*

In conclusione, si nota come al margine di un mercato particolarmente contratto, fattori al di fuori del controllo europeo – di natura sia climatica sia politica – hanno contribuito alla crisi dei prezzi, chiamando in ulteriore questione il ruolo della dipendenza esterna dagli idrocarburi come fattore di vulnerabilità economica e politica.

1. La sicurezza energetica UE nel contesto della guerra d'Ucraina

In una condizione di persistente perturbazione dei mercati, un'ulteriore riduzione delle forniture russe apre scenari di accelerazione dell'inflazione, recessione, razionamento e interruzione di attività industriali. Allo stesso tempo, tuttavia, i leader di USA e UE appaiono convinti che la limitazione dei ricavi delle esportazioni di combustibili fossili russi – per i quali l'UE trasferisce alla Russia una cifra compresa tra gli 800 milioni e il miliardo di euro al giorno – si renda necessaria per indebolire le capacità russe di sostenere lo sforzo bellico in Ucraina e più in generale per imporre un costo alla politica espansionistica del Presidente Vladimir Putin. I ricavi delle esportazioni di idrocarburi svolgono infatti un compito di stabilizzazione macroeconomica che la Banca Centrale Russa, priva dell'accesso a circa metà delle sue riserve in dollari ed euro (congelate da USA e UE), non è più in grado di svolgere.

*Si aprono scenari di
inflazione, recessione,
razionamento del gas
e interruzione di
attività industriali*

1.1 Petrolio e prodotti petroliferi

A maggio, **il Consiglio Europeo ha deciso di adottare un divieto all'importazione di petrolio** greggio e prodotti petroliferi russi a partire dal 2023 nel quadro del sesto pacchetto di sanzioni. Sebbene includa esenzioni a beneficio di Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria e Croazia, si stima che il bando colpirà il 90-93 per cento delle importazioni europee.³⁶

L'efficacia del divieto dipenderà dalla capacità russa di re-indirizzare l'esportazione di petrolio verso clienti alternativi – principalmente Cina e India. La riorganizzazione dei flussi potrebbe essere favorita dal lungo periodo previsto per l'entrata in funzione dell'embargo. Già nel 2022 le importazioni europee di greggio e prodotti petroliferi russi si sono ridotte del 30 per cento fra gennaio e maggio, a fronte della quadruplicazione delle esportazioni russe verso l'Asia.³⁷ Tuttavia, gli effetti della misura europea sul settore petrolifero russo potrebbero comunque avere una forte incidenza, nella misura in cui le sanzioni si estenderanno ai servizi assicurativi per il commercio via mare, controllati per il 95 per cento da attori europei.³⁸ Non è esclusa la sostituzione di parte di tali servizi da parte di attori cinesi o indiani, che richiederà tuttavia garanzie da parte dei rispettivi stati a fronte del rischio sanzioni.

In ogni caso, **l'embargo UE prefigura una riduzione della capacità di produzione ed esportazione russa**. In combinazione con la mancanza di una sufficiente capacità di stoccaggio, l'embargo costringerà probabilmente la Russia alla chiusura – in molti casi permanente – dei pozzi più maturi, consolidando la prospettiva di un declino strutturale del settore. L'Energy Information Administration, l'ufficio statistico del Dipartimento dell'Energia degli USA, stima una riduzione della produzione russa del 17,7 per cento nel 2023 rispetto al 2022, pari a 2 milioni di barili al giorno.³⁹

A seconda del livello di rimozione dell'offerta russa, è da prevedersi un **impatto a livello globale**. Anche in caso di adeguato ridirezionamento del greggio russo verso l'Asia, la riconfigurazione dei flussi indurrà un utilizzo sub-ottimale della capacità di raffinazione mondiale – dovuta alla necessità delle raffinerie di adattarsi a diverse qualità di greggio – con effetti sui prezzi dei

³⁶ Nel 2021, la Russia ha esportato circa 3,1 milioni di barili al giorno di greggio – di cui 750 000 via oleodotto - e 1,3 milioni di barili al giorno di prodotti (Fonte: Eurostat energy database)

³⁷ Bruegel (2022), Russian Oil Tracker, <https://www.bruegel.org/publications/datasets/russian-crude-oil-tracker/>.

³⁸ Con l'introduzione di misure simili contro l'Iran nel 2011, il livello di produzione iraniana nel periodo 2012-2015 si è ridotto di circa il 15 per cento (BP Statistical Review of World Energy 2021).

³⁹ EIA (2022), Short Term Energy Outlook. <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>

L'embargo UE sul petrolio russo avrà effetti globali

prodotti raffinati.⁴⁰ Misure di mitigazione del rischio includono il ricorso alle riserve strategiche, il dialogo con produttori alternativi e misure di contenimento della domanda. I paesi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) hanno già proceduto al rilascio di 60 milioni di barili, equivalenti a circa dodici giorni di offerta russa sui mercati mondiali. Capacità di riserva è invece concentrata in alcuni paesi dell'Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio (OPEC) – principalmente Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, Iraq e Libia, a cui si aggiungono Venezuela e Iran – la cui capacità di esportazione è al momento limitata dall'impatto delle sanzioni. Tuttavia, la fase di forte tensione fra l'amministrazione USA e l'Arabia Saudita, i persistenti effetti dell'instabilità politica in Libia sulle operazioni di produzione e trasporto del paese, e le difficoltà nella riattivazione dell'accordo sul nucleare iraniano definiscono un contesto particolarmente impegnativo per la diplomazia energetica americana ed europea. In questo contesto, si afferma l'urgenza di iniziative di riduzione della domanda, raccomandate da organismi internazionali come l'Agenzia Internazionale per l'Energia, ma finora scarsamente raccolte dagli stati. Al contrario, un sostegno ai consumi di carburanti via sgravi fiscali appare diffuso fra diversi paesi OCSE.

1.2 Gas naturale

Finora, il gas non ha costituito oggetto di sanzioni. Tuttavia, dall'inizio del conflitto si sono verificate perturbazioni significative nei flussi di gas fra Russia e UE. Da aprile, Gazprom Export ha **interrotto le forniture** verso cinque stati membri – Bulgaria, Polonia, Finlandia, Danimarca e Paesi Bassi – sulla base del rifiuto delle compagnie importatrici di questi paesi di adottare un nuovo sistema di pagamenti (in rubli invece che in euro o dollari) introdotto dal governo russo. I paesi interessati – importatori di quantità modeste di gas – non hanno subito compromissioni maggiori nella sicurezza energetica complessiva, principalmente grazie alle interconnessioni con il resto del mercato europeo. Tuttavia, proprio la continuazione delle forniture russe agli importatori maggiori, un fattore di mitigazione del rischio per i paesi colpiti dal blocco delle esportazioni, sembra ora essere a rischio. Nel mese di giugno, Gazprom ha ridotto i volumi di gas attraverso il gasdotto Nord Stream 1 verso clienti maggiori come Germania, Francia e Italia sensibilmente al di sotto delle quantità richieste. La decisione delle compagnie importatrici di questi paesi di adeguarsi allo

La riduzione dell'export di gas verso l'UE comporta alti costi per la Russia

⁴⁰ Già dall'inizio del conflitto all'inizio di giugno il greggio (brent) è cresciuto del 23 per cento, mentre il diesel (*low sulphure gasoil futures*) di circa il 70 per cento.

schema di pagamento in rubli voluto dalla Russia non ha dunque eliminato il pericolo di un taglio delle forniture.⁴¹

Un'interruzione generale delle forniture di gas comporta **significativi rischi anche per la Russia**. Contrariamente al petrolio, non sarebbe possibile ridirezionare le forniture di gas russo all'UE verso altri clienti – certamente non nel breve periodo. Sebbene la Russia abbia avviato una transizione verso un incremento delle forniture al mercato asiatico, la Cina non ha ancora accesso alla rete di gasdotti che collega i bacini della Siberia occidentale di Nadym-Pur-Taz e Jamal' con l'Europa (Fig. 1). Il conflitto potrebbe accelerare le tempistiche del

Russia's expected gas pipeline network by 2025



Figura 1: Sistema di trasmissione del gas della Federazione Russa. Fonte: Gazprom

progetto Sojuz-Vostok, che connetterebbe i giacimenti siberiani con la Cina. Il completamento di Sojuz-Vostok – impossibile comunque prima della fine del decennio – consentirebbe alla Russia di ridirezionare circa un terzo del gas fornito all'UE prima del conflitto e di trasferire alla Cina volumi pari a circa due terzi del gas esportato in Europa, al prezzo però di una dipendenza quasi totale dal mercato cinese per le esportazioni via gasdotto. In conclusione, una disconnessione dall'UE implica un ridimensionamento del ruolo della Russia nei mercati mondiali del gas. Gli stessi progetti russi sul gnl (l'esistente Jamal' LNG

⁴¹ La Russia ha motivato il taglio con impedimenti tecnici dovuti alle sanzioni occidentali. Tuttavia, al momento della stesura di questo lavoro, le autorità russe non sembrano intenzionate a deviare i flussi verso l'abbondante capacità inutilizzata dei corridoi Jamal'-Europa e UPU, suggerendo un movente politico legato all'intenzione di rallentare il riapprovvigionamento degli stoccaggi europei.

e il progetto Arctic LNG) rischiano di essere interessati da una riduzione di operatività o da rischi per la realizzazione stessa del progetto a causa delle sanzioni che bloccano l'afflusso di tecnologia occidentale.

Un embargo UE sul gas russo è molto improbabile

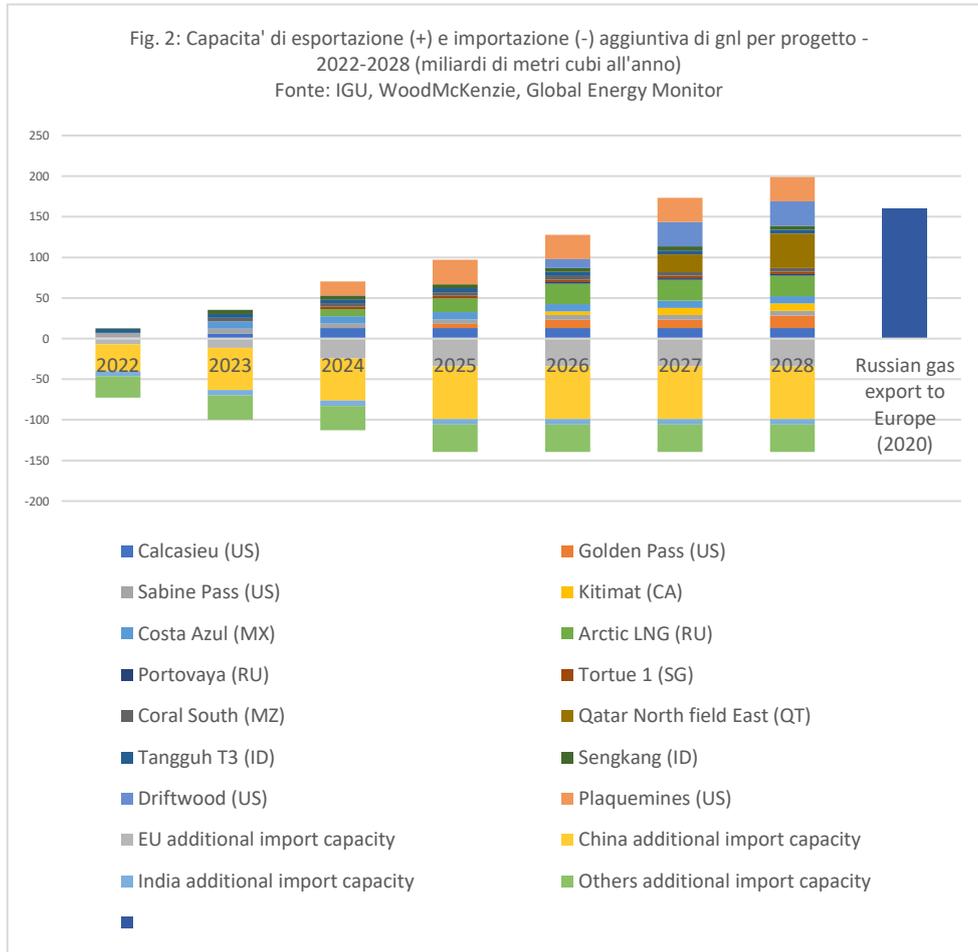
Una disconnessione da parte dell'UE è al momento **un'ipotesi meno probabile**, per una serie di ragioni. La prima è un mercato caratterizzato da **un'offerta di gnl particolarmente contratta** sui mercati internazionali. Dal lato della domanda, strozzature infrastrutturali all'interno del mercato europeo – come la scarsa capacità di rigassificazione di Italia e Germania e la ridotta connettività fra l'abbondante capacità di rigassificazione della penisola iberica e il resto del mercato UE – riducono la possibilità di ulteriore accesso per Italia e Germania ad afflussi di gnl. Dal lato dell'offerta, si sconta una scarsa disponibilità di capacità di liquefazione globale, al momento quasi al massimo dell'utilizzo.

Dal 2021, l'UE ha compensato la riduzione dei flussi russi principalmente attraverso il gnl. Tuttavia, il **potenziale di diversificazione sembra ormai prossimo all'esaurimento**. Ulteriori ridirezionamenti verso l'Europa dei flussi esistenti sono soggetti a forti vincoli, fra cui l'impegno della maggior parte delle quantità di gnl in commercio verso paesi extraeuropei con contratti di lungo termine e l'inizio della stagione dei maggiori consumi nell'emisfero australe. Di conseguenza, un'interruzione completa dei flussi di gas attraverso il gasdotto russo-tedesco Nord Stream 1 si tradurrebbe in una significativa compromissione del ritmo di riapprovvigionamento degli stoccaggi europei.⁴² Inoltre, a complicare il quadro interviene un contesto macroeconomico già soggetto a **pressioni inflazionistiche**, che sarebbero necessariamente aggravate da ulteriori riduzioni dell'offerta di gas russo. Infine, per i paesi particolarmente dipendenti dal gas nel settore elettrico (come l'Italia), occorre considerare una particolare esposizione ad un rischio sistemico dovuto a fattori congiunturali.

L'Italia, ad esempio, si trova in una posizione preoccupante in considerazione della severa riduzione di produzione da idroelettrico (-40 per cento il dato mensile anno-su-anno nella primavera 2022) a causa della siccità degli ultimi mesi, dei limiti nell'importazione di elettricità dalla Francia dovuti a eventi di

⁴² WoodMcKenzie stima che una riduzione del 40 per cento dei flussi attraverso Nord Stream implicherebbe un livello del 67 per cento all'inizio di novembre, con un esaurimento delle scorte a fine inverno 2022/2023. L'ipotesi peggiore di una sospensione delle forniture attraverso Nord Stream consentirebbe un livello del 59 per cento, con esaurimento a gennaio 2023. Bloomberg, Europe risks running out of gas mid-winter if Nord Stream shuts, 17 giugno 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-16/europe-risks-zero-gas-stockpiles-by-january-if-nord-stream-shuts?srmid=premium-europe&sref=SamVlrGx#xj4y7vzkg>.

manutenzione straordinaria su una vasta porzione della capacità nucleare d'oltralpe, e la limitata capacità disponibile di capacità di generazione a carbone.



Una disconnessione europea dal gas russo implica infine effetti a livello globale, e in particolare nei paesi in via di sviluppo. A causa della segmentazione est-ovest della rete russa, Gazprom non è in grado di ridirezionare il gas diretto all'Europa verso altri mercati. Dunque, una disconnessione anticipata dell'UE dal gas russo comporterebbe la **rimozione di circa 150 miliardi di metri cubi dai mercati globali**, corrispondenti a circa il 20-22 per cento delle esportazioni nel 2020, che non potrebbero essere coperte dall'attuale capacità di esportazione mondiale di gnl. Ulteriore capacità di liquefazione – in costruzione o che ha ottenuto una decisione finale di investimento – non sarà in grado di coprire questa mancanza fino al 2027-28 (Fig.2), ammesso che le sanzioni non impediscano l'avanzamento del progetto Arctic LNG e le operazioni del terminale Jamal' LNG.

Occorre tuttavia considerare che l'Europa non è l'unico mercato di sbocco di tale incremento di capacità.⁴³ Si prefigura per i prossimi anni una **competizione serrata fra Europa e Asia orientale** per l'accesso alla capacità addizionale – fornita principalmente da Qatar e Stati Uniti, e in misura minore dal continente africano – a colpi di prezzi al rialzo e impegni contrattuali di lungo termine. Una competizione dunque particolarmente penalizzante per diversi paesi in via di sviluppo – in particolare gli importatori emergenti di gnl che peraltro hanno attribuito a questa risorsa il compito di ridurre l'impronta carbonica delle loro economie (sostituendolo al carbone). È in particolare il caso dell'Asia meridionale. Già durante gli aumenti dei prezzi del 2021, il Pakistan ha subito un default delle forniture da parte di diversi trader, che hanno preferito ridirezionare i cargo diretti al paese asiatico sulla base di contratti di lungo termine verso i più profittevoli mercati europei.

*In aumento la
competizione
Europa-Asia sulle
forniture di gnl*

2. L'approccio UE: disconnessione graduale, fra sicurezza energetica e decarbonizzazione

L'UE ha proposto o adottato diverse misure relative alla sicurezza energetica nel breve termine e all'eliminazione del gas russo dal proprio mix energetico nel medio termine (entro il 2027).

2.1 Misure di breve termine

Fra le misure di breve termine, l'UE è intervenuta principalmente sulla **legislazione concernente gli stoccaggi**. Con la riforma del Regolamento 2017/1938, Consiglio e Parlamento hanno introdotto un obiettivo vincolante di approvvigionamento dell'80 per cento della capacità entro il 1° novembre 2022, da aumentare al 90 per cento a partire dal 2023. Si tratta di un intervento essenziale in considerazione del fatto che l'insufficiente approvvigionamento degli stoccaggi ha contribuito a precipitare la crisi dei prezzi del 2021 (cfr. sezione 1). Il Regolamento interviene anche sull'accesso transfrontaliero per quei paesi dotati di infrastrutture insufficienti, che potranno riservare una capacità corrispondente al 15 per cento del loro consumo annuale negli scorsi 5 anni nelle strutture dei paesi vicini con capacità più ampie.

*L'UE punta a
rafforzare e
proteggere le scorte*

⁴³ In larga misura, con l'eccezione dei terminali USA di Driftwood e Plaquemines, i terminali di liquefazione in realizzazione nel corrente decennio sono stati approvati nello scorso decennio - dunque in un contesto che non prevedeva la rimozione di vasta capacità di esportazione russa verso l'Europa.

In secondo luogo, l'UE ha deciso di classificare gli stoccaggi come infrastrutture critiche. I regolatori nazionali dovranno certificare che la struttura proprietaria non costituisce rischi per la sicurezza energetica. La mancata certificazione può comportare l'esproprio.

Altre possibili risposte emergenziali vedono una **centralità nel ruolo degli stati**. Saranno infatti le autorità nazionali a decidere, ad esempio, sull'estensione dell'attività di centrali nucleari in chiusura, riattivazione di capacità di generazione a carbone o olio combustibile, o misure di contenimento volontario o obbligatorio della domanda.

2.2 Misure di medio termine

La Commissione Europea ha presentato a maggio la Comunicazione **RePowerEU**,⁴⁴ volta a definire un percorso di riduzione ed eliminazione della dipendenza europea dal gas russo entro il 2027. Il piano include diverse aree d'azione fra cui il risparmio energetico, l'accelerazione del dispiegamento delle fonti rinnovabili, la diversificazione delle forniture di gas, investimenti e riforme.

*RePowerEU
prevede un'azione
su risparmio,
rinnovabili e
diversificazione*

Per quanto riguarda l'**efficienza**, la Commissione propone un aumento dell'obiettivo di efficienza del pacchetto *Fit for 55*⁴⁵ dal 9 al 13 per cento entro il 2030, da raggiungere principalmente attraverso interventi degli stati per stimolare cambiamenti comportamentali per risparmi di circa 10 miliardi di metri cubi di gas annui, e misure nazionali come la riduzione dell'IVA per interventi di efficientamento.

Dal dispiegamento di ulteriore **capacità rinnovabile** – per la quale si propone un aumento dell'obiettivo per il 2030 dal 40 al 45 per cento – la Commissione ritiene si possano coprire circa 21 miliardi di metri cubi di gas attraverso l'accelerazione di installazioni solari ed eoliche. A questi si aggiungono 37 miliardi di metri cubi dall'elettrificazione del riscaldamento residenziale e 12 miliardi di metri cubi dall'elettrificazione del settore industriale, 27 miliardi di metri cubi dall'utilizzo di idrogeno verde, e 17 miliardi di metri cubi dal biometano (Fig. 3).

⁴⁴ European Commission (2022), RePowerEU Plan, COM(2022)230, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483>.

⁴⁵ European Commission (2021), Fit for 55, COM(2021)550, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541.

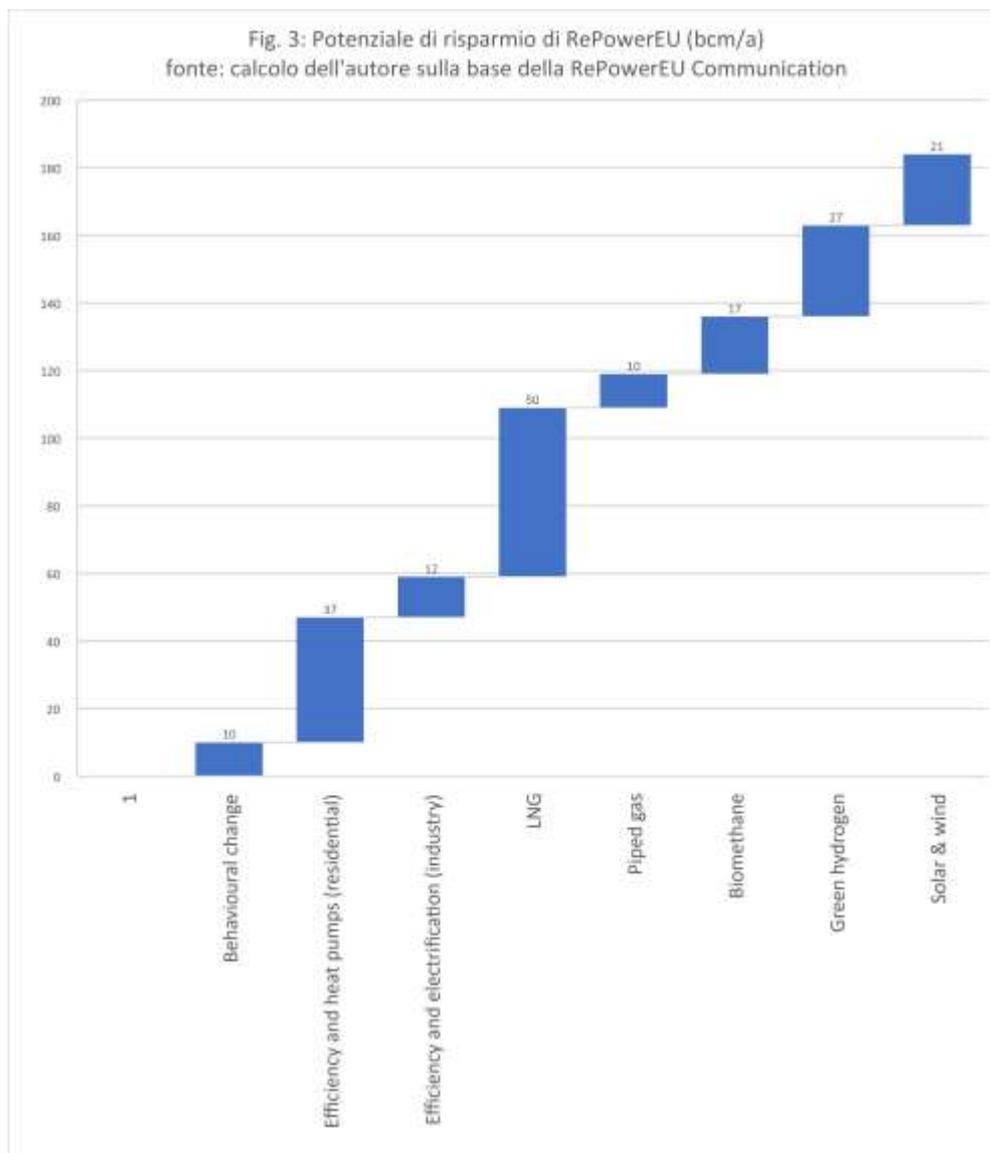
L'obiettivo di **diversificazione** attiene anch'esso ad interventi principalmente nazionali, data la competenza esclusiva degli stati per gli approvvigionamenti energetici. La Commissione punta a ottenere 50 miliardi di metri cubi aggiuntivi sui mercati del gnl, e 10 miliardi di metri cubi aggiuntivi via gasdotto. Tale obiettivo richiede la riduzione di strozzature nel mercato interno, per le quali si prevede l'introduzione di **nuove infrastrutture** fra cui rigassificatori e gasdotti.

L'Italia insiste in particolare sulla diversificazione, attraverso l'acquisto di due unità di rigassificazione galleggianti e accordi con paesi terzi che sfruttino gli asset infrastrutturali e la vasta rete diplomatico-commerciale italiana nel continente africano. Nello scenario più ottimistico, questi interventi dovrebbero consentire la copertura di circa due terzi del fabbisogno italiano soddisfatto dalla Russia nel 2020.⁴⁶ Per aumentare l'efficienza e il peso negoziale europeo, la Commissione suggerisce di fare pieno uso dell'*EU Energy Platform*, uno schema volontario per l'acquisto congiunto di gas.⁴⁷

Infine, per quanto riguarda l'impegno finanziario, la Commissione individua la necessità di un **investimento aggiuntivo** di 210 miliardi di euro fra il 2022 e il 2027. Tuttavia, non si prevedono nuovi strumenti finanziari, limitandosi alla futura diffusione di linee guida per il riorientamento dei piani nazionali di ripresa e resilienza verso gli obiettivi di RePowerEU, e alla proposta di un riorientamento volontario di parte dei Fondi di Coesione (26,9 miliardi) e della Politica Agricola Comune (7,5 miliardi). L'unica novità proposta è l'utilizzo di 20 miliardi dalla vendita dei permessi di emissione al momento congelati nella riserva di stabilizzazione del mercato (MSR). Si tratta di una misura controversa, dato il potenziale carattere depressivo sui prezzi del carbonio.

⁴⁶ Gli accordi siglati da Eni riguardano circa 9 miliardi di metri cubi dall'Algeria attraverso il gasdotto Transmed, 1,5 miliardi di metri cubi di gnl dall'Angola e 4,5 miliardi di metri cubi di gnl dal Congo dal 2023/2024. Ulteriori afflussi potrebbero riguardare gnl dal Mozambico – in cui il progetto Eni Coral South (4,3 miliardi di metri cubi) dovrebbe avviare le esportazioni dal 2023 – e dall'Egitto attraverso la riesportazione di gas israeliano.

⁴⁷ EU Energy Platform, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform_en.



2.3 I limiti della strategia UE e raccomandazioni per l'Italia

Il piano presentato dalla Commissione non sembra stravolgere le priorità della UE delineate dallo *European Green Deal*. La Commissione ritiene che la riduzione dell'utilizzo di fonti fossili rappresenti una soluzione strutturale al problema della sicurezza energetica esterna. Dunque gli eventi in Ucraina, favorendo una reinterpretazione della transizione energetica da priorità ambientale a priorità di sicurezza, rappresentano un'occasione per accelerare il perseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione. Ne costituisce prova la stima per gli investimenti, che riserva all'adeguamento dell'infrastruttura gasifera – principalmente interconnessioni e nuovi terminali di rigassificazione – il 4,8

per cento dell'investimento complessivo per l'uscita dal gas russo. Vi sono tuttavia alcuni aspetti della risposta europea che richiedono attenzione.

I rischi maggiori per le forniture europee si profilano per il prossimo inverno

In primo luogo, RePowerEU rimane un piano di medio termine, mentre l'UE si troverà con ogni probabilità ad affrontare emergenze nel breve periodo. La rottura di diversi contratti di fornitura da parte di Gazprom crea grandi incertezze rispetto alle intenzioni della Russia. I rischi maggiori si profilano per **l'inverno 2022-2023**, in

caso riduzioni dei flussi russi non rendano possibile un riapprovvigionamento sufficiente delle scorte determinando rischi per le forniture di gas all'economia. Occorre considerare che gli attuali meccanismi di risposta emergenziale – inclusi i meccanismi di solidarietà interstatale – sono basati su scenari di interruzione di singole rotte sulla base dell'esperienza della crisi del 2009 (quando Gazprom interruppe le forniture all'Ucraina per alcune settimane, con ricadute su alcuni stati membri dell'UE), non di una crisi sistemica come un'interruzione più generalizzata dell'offerta russa. Considerando il ruolo preponderante del gas nel sistema energetico dell'Italia, è vitale che oltre alla ricerca dell'accesso a volumi alternativi l'Italia promuova a livello europeo misure di coordinamento per la **riduzione della domanda** e per eventuali piani emergenziali di **razionamento**, abbandonando la prospettiva di sussidi regressivi che incentivino i consumi a detrimento dell'urgenza di riapprovvigionamento delle scorte.

In secondo luogo, il piano UE è fortemente dipendente da un accesso non problematico a quantità aggiuntive di gnl, su cui però non c'è nessuna garanzia (come spiegato sopra). In proposito, agli effetti sui paesi in via di sviluppo occorre aggiungere i rischi derivanti dalla **crescita del potere negoziale di fornitori alternativi**. Paesi

Necessari contenimento della domanda, investimenti in rinnovabili e coordinamento a livello UE

come Qatar e Algeria hanno già dimostrato volontà e capacità di sfruttare la loro posizione nei mercati energetici per avanzare interessi geopolitici. Anche in virtù dell'accelerazione dei piani climatici e degli effetti stessi della crisi climatica sulla sicurezza energetica, è opportuno per l'Italia valutare la dimensione geopolitica e climatica di nuovi impegni infrastrutturali e contrattuali – privilegiando, ove possibile, misure di contenimento della domanda e accelerazione del dispiegamento di fonti rinnovabili e, ove necessario, l'utilizzo emergenziale ma facilmente interrompibile di capacità a carbone e olio combustibile.

In terzo luogo, alcune proiezioni della Commissione sembrano decisamente ottimistiche. È il caso dell'accelerazione nella **produzione di idrogeno verde**, per il quale manca chiarezza sui settori la cui domanda dovrebbe trascinare e giustificare i relativi investimenti. I settori maggiormente adatti alla sostituzione

del gas naturale con l'idrogeno – in particolare nella chimica e nella siderurgia – sono soggetti a concorrenza internazionale, e in considerazione degli attuali costi dell'idrogeno verde questi settori non possono adottare nei prossimi anni questa tecnologia rimanendo competitivi. Ne consegue che l'utilizzo anticipato dell'idrogeno possa riferirsi a settori non commerciabili come trasporto, riscaldamento e generazione elettrica attraverso miscelazione col gas naturale. Tuttavia, in tali usi l'impiego dell'idrogeno rimane controverso per ragioni di costi, efficienza, e sicurezza. In questo senso, per l'Italia è preferibile dedicare l'accelerazione nel dispiegamento delle fonti rinnovabili alla sostituzione del gas nel mix elettrico e nell'elettrificazione degli usi finali, piuttosto che nella produzione di idrogeno verde nel breve periodo, privilegiando semmai lo sviluppo del biometano del quale l'Italia ha un potenziale rilevante.

Un'ultima considerazione riguarda le **competenze**. Nei piani europei c'è “meno Europa” di quanto appaia, considerando il ruolo esclusivo degli stati nella definizione di mix energetico e approvvigionamenti esteri. La maggior parte del piano riguarda l'erogazione di linee guida per la facilitazione di approcci coordinati fra gli stati. In questo senso, è vitale che gli stati comprendano i forti rischi di un approccio individuale alla crisi. L'accettabilità politica di misure di contenimento della domanda da parte di alcuni stati potrebbe infatti ridursi qualora altri stati adottino politiche di senso opposto, come il tetto spagnolo al prezzo del gas per la generazione elettrica o forme di sussidio al consumo. In questo senso, è imperativo un coordinamento europeo sul sostegno alle fasce maggiormente vulnerabili. Allo stesso modo, corse individuali agli approvvigionamenti rischiano di determinare una concorrenza interna che non potrà che risolversi in prezzi più alti, difficilmente sostenibili per gli stati economicamente più svantaggiati. In questo senso, sarà necessario che paesi con maggiore disponibilità finanziaria come la Germania o migliori connessioni infrastrutturali-diplomatiche con i fornitori come l'Italia prendano parte allo schema volontario di acquisto congiunto.

La Cina e la guerra d'Ucraina

Beatrice Gallelli*

In un mondo globalizzato, come l'attuale, una guerra nel cuore dell'Europa porta con sé significative implicazioni non solo per gli attori coinvolti direttamente dal conflitto. È un terreno su cui si misurano amicizie, alleanze e strategie globali che vanno ben al di là dei confini europei. Per la Repubblica Popolare Cinese (RPC), è anche di più.

L'esperienza russa è stata sin dal secolo scorso un manuale da studiare per la dirigenza cinese. Il crollo dell'Unione Sovietica, ad esempio, è stato oggetto di studio per molti anni al fine di capire ciò che

*L'esperienza della Russia
è oggetto di attento studio
per la Cina*

fosse andato storto nell'altro grande paese comunista.⁴⁸ Oggi come allora la leadership cinese sta prendendo nota di qual è la reazione di Stati Uniti ed Europa all'aggressione militare russa dell'Ucraina nell'eventualità di uno scontro di magnitudo simile che opponga Washington e i suoi alleati a Pechino. La questione riguarda soprattutto la possibile reazione euro-americana a intervento militare atto a incorporare territori che i leader cinesi considerano parti inalienabili del territorio della RPC, a partire ovviamente dall'isola di Taiwan.

Ma la guerra in Ucraina rappresenta una sfida strategica di più ampio respiro per la leadership cinese. Da una parte, mette a dura prova le relazioni tra Cina e UE, nonché quelle già precarie con gli Stati Uniti. Dall'altra, ha scosso la riscoperta amicizia sino-russa, che si è consolidata negli ultimi 10-15 anni dopo la gravissima rottura degli anni 1960. Scoppiata in momento in cui le relazioni sino-americane sono ai minimi storici dall'avvicinamento degli anni Settanta del secolo scorso e quelle sino-europee sono molto turbolente, la guerra sembra esser destinata a costituire uno spartiacque per le relazioni della Cina con il resto del mondo.

* Beatrice Gallelli è Ricercatrice per la Cina presso il Programma Attori Globali dello IAI. Beatrice è anche Ricercatrice a tempo determinato (Rtd/A) all'Università Ca' Foscari di Venezia dove insegna Lingua e Traduzione Cinese.

⁴⁸ David L. Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2008.

1. Le relazioni sino-russe e crescente competizione sino-americana

La prima visita di Xi Jinping all'estero in qualità di presidente della RPC è stata in Russia dove ha incontrato il suo omologo Vladimir Putin.⁴⁹ La Russia è il paese in cui Xi si è recato più volte da quando occupa le posizioni apicali del Partito Comunista Cinese (PCC) e dello stato. Dal 2013, Xi e Putin si sono incontrati quasi quaranta volte, l'ultima in occasione delle Olimpiadi invernali di Pechino.⁵⁰ In quest'ultima circostanza le parti hanno siglato l'ormai ben nota "dichiarazione congiunta"⁵¹ in cui hanno definito quella tra i due paesi una "amicizia senza limiti". Le relazioni sino-russe sono state indubbiamente rafforzate dall'ottimo rapporto personale tra i due presidenti. Tuttavia, ampliando la prospettiva, emerge come la sola amicizia tra Xi e Putin non sia l'unico fattore.

Le relazioni sino-russe si sono consolidate in concomitanza alla crescente attenzione degli USA verso l'Asia e all'acuirsi delle tensioni tra Washington e Pechino. Già il *Pivot to Asia* dell'Amministrazione di Barack Obama aveva segnalato lo spostamento del focus di politica estera USA dal Medio Oriente all'Asia, in particolare sulla Cina. Fondato sul rafforzamento della presenza USA nell'area in termini sia di presenza militare che di accordi commerciali, il *Pivot* fu ben presto percepito dalla dirigenza cinese come una manovra di "accerchiamento".⁵² La presidenza di Donald Trump non ha fatto che precipitare le relazioni sino-americane verso un'aperta competizione. La dinamica sembra strutturale, visto che le tensioni non si sono di certo sopite con l'Amministrazione guidata dal democratico Joseph R. Biden.

*Come la Russia,
la Cina teme
l'“accerchiamento”
da parte USA*

⁴⁹ “习近平同俄罗斯总统普京会谈 中俄元首同意紧密加强中俄全方位战略合作” (Colloquio tra Xi Jinping e il presidente russo Vladimir Putin: i capi di stato cinese e russo concordano nel rafforzare la cooperazione strategica a 360 gradi tra Cina e Russia), *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 23 marzo 2012, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cohk/chn/xwdt/zt/xjpzxfwels/t1024244.htm>

⁵⁰ 习近平主席和普京总统将举行自2013年以来第38次会晤 (Il presidente Xi Jinping e il presidente Putin si incontreranno per la trentottesima volta dal 2013), *Ministero della Difesa della Repubblica Popolare Cinese*, 2 febbraio 2022, http://www.mod.gov.cn/topnews/2022-02/02/content_4904160.htm

⁵¹ “Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development”, 4 febbraio 2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770#sel=1:21:S5F,1:37:3jE>

⁵² Lorenzo Mariani e Francesca Ghiretti, “La strategia di Biden per le relazioni con la Cina”, in *LAI, Osservatorio di Politica Internazionale. Focus Euro-Atlantico*, XVII, febbraio-maggio 2021.

Sebbene abbia abbandonato la retorica belligerante di Trump, in cui motivi al limite del razzismo sono emersi dopo la diffusione del Covid-19 a inizio 2020 (“virus cinese”, “febbre kong-fu”. Ecc.), Biden sembra deciso a dare seguito ad un approccio assertivo nei confronti della RPC. Per quanto Washington abbia accantonato la retorica della “concorrenza sleale” di Pechino tipica della guerra commerciale degli anni di Trump, negli Stati Uniti la Cina rimane comunque percepita (e raffigurata) come una minaccia al primato globale degli USA e un avversario, se non propriamente un nemico. L’Amministrazione Biden ha anzi ampliato l’orizzonte dello scontro: dalla guerra commerciale allo scontro valoriale.

Biden fa della protezione dei diritti umani e della democrazia, da una parte, il principale collante discorsivo di una riscoperta identità occidentale e, dall’altra, uno dei principali motivi di scontro con la Cina. Lo scorso dicembre l’Amministrazione Biden ha ospitato il Vertice per la Democrazia (il primo di due appuntamenti), che dimostra appieno la volontà di porre la “democrazia e i diritti umani” al centro della politica estera USA.⁵³ Alcuni dei partecipanti – tra cui la Polonia e l’India – hanno fatto discutere vista la pessima performance su temi cruciali del vertice: difesa contro l’autoritarismo, lotta alla corruzione e promozione e salvaguardia dei diritti umani.⁵⁴ Russia e Cina, come prevedibile, non figuravano tra gli invitati. La risposta della leadership cinese non si è fatta attendere: già il 4 dicembre era disponibile un Libro bianco intitolato *La Democrazia che funziona* che sottolinea la superiorità del sistema politico “democratico” con caratteristiche cinesi.⁵⁵

*Con Biden la
rivalità USA-Cina
è ulteriormente
cresciuta*

L’accento posto sulla sfera valoriale da parte USA sembra essere tra i fattori che hanno contribuito a rafforzare i legami tra i paesi che l’Amministrazione Biden ha escluso dal novero delle democrazie, in primo luogo Russia e Cina. Non sorprende che “democrazia”, “diritti umani” e “multilateralismo” siano tra i nodi cruciali affrontati nella “dichiarazione congiunta” del febbraio 2022, con il chiaro intento di definire questi concetti alternativamente rispetto alle democrazie occidentali. La dichiarazione fa esplicito riferimento alla necessità di

⁵³ U.S. Department of State, “The December 2021 Summit”, <https://www.state.gov/further-information-the-summit-for-democracy/#Next>

⁵⁴ Ted Piccone, “The awkward guests: Parsing the Summit for Democracy invitation list”, *Brookings*, 7 dicembre 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/12/07/the-awkward-guests-parsing-the-summit-for-democracy-invitation-list/>

⁵⁵ “Democracy that Works”, The State Council Information Office of the People’s Republic of China, 4 dicembre 2021, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1717831/1717831.htm>.

contrastare l'imposizione da parte di "alcuni paesi" dei propri "standard" come criteri di giudizio universale.

È opportuno precisare che la "dichiarazione congiunta", benché espliciti l'assenza di "limiti" ai possibili ambiti di cooperazione, non definisce quella tra i due paesi un'alleanza, bensì una partnership. La differenza tra partnership e alleanza è sostanziale, in quanto un legame di partnership, a differenza di una alleanza, non implica sostegno militare nel caso in cui una delle parti sia coinvolta in un conflitto. Inoltre, la partnership "senza limiti" ha in realtà dei precisi limiti, esplicitati dall'ambasciatore cinese a Washington Qin Gang, il quale ha precisato che i confini dell'amicizia sino-russa sono definiti dalla Carta delle Nazioni Unite.⁵⁶ Una prova inequivocabile di questo è stata la reazione della Cina all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

*La partnership
"senza limiti" sino-
russa ha in realtà
limiti precisi*

Ad oggi, la Cina ha fornito alla Russia un sostegno simbolico, piuttosto che concreto. Nelle dichiarazioni ufficiali si legge l'intenzione da parte cinese di "approfondire il coordinamento strategico" con il partner russo, pur ribadendo l'auspicio che le parti coinvolte si impegnino per la risoluzione della "crisi ucraina".⁵⁷ Tuttavia, malgrado la recente storia di cooperazione militare e l'esercitazione congiunta sino-russa del 24 maggio 2022 possano far pensare a un possibile coinvolgimento diretto della Cina, non c'è evidenza di un aiuto militare – e nemmeno economico – da parte cinese.⁵⁸ Al contrario, diverse aziende cinesi, incluse Lenovo e Xiaomi, hanno già lasciato la Russia per paura di essere colpite dalle sanzioni euro-americane.⁵⁹

⁵⁶ "China Envoy Says Xi-Putin Friendship Actually Does Have a Limit", *Bloomberg*, 24 marzo 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-24/china-envoy-says-xi-putin-friendship-actually-does-have-a-limit>

⁵⁷ Si veda il comunicato pubblicato a seguito del colloquio tra Xi Jinping e Putin il 15 giugno 2021. 习近平同俄罗斯总统普京通电话, *Xinhua*, 15 giugno 2021, http://www.news.cn/politics/leaders/2022-06/15/c_1128744525.htm è interessante osservare che i comunicati delle due parti diverse questioni, inclusa quella Ucraina. Joe Webster, "Putin calls Xi for his 69th birthday", *SupChina*, 16 giugno, 2022, <https://supchina.com/2022/06/16/putin-calls-xi-for-his-69th-birthday/>

⁵⁸ Mercy A. Kuo, How China Supplies Russia's Military, *The Diplomat*, 9 maggio 2022, <https://thediplomat.com/2022/05/how-china-supplies-russias-military/>

⁵⁹ Dan Strumpf, "Chinese Tech Giants Quietly Retreat From Doing Business With Russia", *The Wall Street Journal*, 6 maggio 2022, <https://www.wsj.com/articles/chinese-tech-giants-quietly-stop-doing-business-with-russia-11651845795?mod=djemalertNEWS>

Ci sono vari motivi per dubitare che la partnership sino-russa evolva in una vera e propria alleanza,⁶⁰ non da ultimo la profonda sfiducia reciproca che Mosca e Pechino nutrono nei confronti del partner d'oltreconfine– sfiducia che era presente già nel primo, sulla carta amichevole, periodo delle relazioni tra URSS e PRC.⁶¹ Ciononostante, voltare le spalle al partner russo non è per la leadership cinese una opzione valida. Sono in molti infatti a ritenere che, a prescindere da cosa faccia Pechino nei confronti dell'Ucraina, Washington non cambierà la sua politica di contenimento della potenza cinese.⁶²

Più che risolvere la guerra in Ucraina, la dirigenza cinese sembra piuttosto impegnata a portare stabilità nell'area a ridosso dei confini della RPC, come per esempio in Afghanistan. Dalla prospettiva cinese, l'Afghanistan ha una importanza cruciale, poiché Pechino teme una recrudescenza del radicalismo jihadista e ancor di più l'effetto che questo potrebbe avere sulle comunità musulmane in Cina. D'altra parte, esso rappresenta altresì un terreno su cui dimostrare la superiorità delle capacità diplomatiche cinesi rispetto a quelle statunitensi. Il modo in cui il ritiro USA si è concretizzato nell'agosto del 2021, definito “fallimentare” da Pechino,⁶³ avrebbe dimostrato l'incapacità degli Stati Uniti a garantire pace e stabilità duraturi nel mondo. Con queste premesse, il 30 marzo 2022, il Ministro degli Esteri Wang Yi ha accolto a Tunxi, nella Cina sudorientale, il suo omologo afgano e dei paesi dell'Asia centrale. E' essenziale sottolineare che insieme a Wang era presente anche Sergej Lavrov, il ministro degli esteri russo. Così facendo, la dirigenza cinese cerca di porsi sia come interlocutore in grado di mediare per dissipare le preoccupazioni suscitate nello spazio post-sovietico dall'irredentismo russo, che quale attore responsabile e pragmatico in grado di garantire, di concerto con gli altri paesi, pace e stabilità nella regione.

聯想及小米 傳擬退出俄羅斯市場 (Lenovo e Xiaomi intendono ritirarsi dal mercato russo), *Hong Kong Economic Times*, 9 maggio 2022, <https://inews.hket.com/article/3247651>

⁶⁰ Una Aleksandra Berzina-cerenkova, *Perfect Imbalance: China And Russia*, New Jersey, World Scientific, 2022.

⁶¹ Dieter Heinzig, *The Soviet Union and Communist China 1945–1950: The Arduous Road to the Alliance*. Armonk, NY, M.E. Sharpe, 2015.

⁶² Yan Xuetong, “China’s Ukraine Conundrum. Why the war necessitates a balancing act”, *Foreign Affairs*, 2 maggio 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-05-02/chinas-ukraine-conundrum>.

⁶³ “帝国黄昏：美国在阿富汗的三大失败” (Il tramonto dell'Impero: tre fallimenti degli Stati Uniti in Afghanistan), *China Daily*, 15 settembre 2021, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202109/15/WS61415e9aa310f4935fbcdc1c.html>

2. Un faticoso equilibrismo: la Cina tra non-interferenza e anti-americanismo

Sin dai primi giorni della guerra d'Ucraina, la leadership cinese ha camminato sul filo del rasoio. Non vi è stata né reprimenda né sostegno alla Russia: la RPC si è astenuta dal votare tutte le risoluzioni di condanna della Russia proposte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e quella al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Le ragioni che hanno spinto e che continuano a spingere la dirigenza cinese a mantenere un atteggiamento ambiguo sono almeno tre.

La prima riguarda i rapporti tra Cina e Ucraina. Quest'ultima, in fondo, è un partner commerciale importante che ha anche aderito al progetto di costruzione di una Nuova Via della Seta (la *Belt & Road Initiative* o BRI), l'iniziativa di punta della politica estera del Presidente Xi.⁶⁴ Tale era l'importanza delle relazioni sino-ucraine che nel 2013 Xi avrebbe dato all'Ucraina "garanzie di sicurezza", anche se in realtà l'impegno di Pechino è di non usare o minacciare l'uso di armi atomiche contro Kiev, mentre c'è ambiguità su un possibile sostegno dell'Ucraina nel caso di attacco da parte di paesi terzi.⁶⁵ Tuttavia, dall'inizio della guerra, Xi non ha ancora interloquuto direttamente con il presidente ucraino Volodymyr Zelensky, malgrado abbia più volte parlato con Putin.

*Sull'Ucraina la Cina
ha mantenuto una
posizione di
deliberata ambiguità*

La seconda ragione è il rispetto da parte cinese della "sovranità statale" e "integrità territoriale", le quali sono strettamente connesse al principio di "non ingerenza negli affari interni" che sin dai primi anni dalla fondazione della RPC è stato elevato a valore centrale della diplomazia cinese.⁶⁶ Non a caso, tali principi

⁶⁴ 中国与乌克兰政府签署共建“一带一路”合作规划 (La Cina e il governo ucraino firmano il trattato di cooperazione per la costruzione della "Belt and Road"), National Development and Reform Commission, 23 dicembre 2022, https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/lx/lddt/202012/t20201223_1260052.html?code=&state=123

⁶⁵ *The Wall Street Journal*: James T. Areddy, "Under New Scrutiny: China's Nuclear Pledge to Ukraine", *The Wall Street Journal*, 11 marzo 2022, <https://www.wsj.com/articles/under-new-scrutiny-chinas-nuclear-pledge-to-ukraine-11647007200>. La stampa cinese aveva già chiarito nel 2013 che non si tratta di un "ombrello nucleare", bensì di una "garanzia di sicurezza" che si tradurrebbe nell'assicurare all'Ucraina il fatto che, in nessuna condizione, la Cina rappresenterà mai una minaccia nucleare. 中国给乌克兰核保护伞是误解 与美国非一回事 (Il malinteso sull'ombrello nucleare cinese per l'Ucraina: non lo stesso di quello degli Stati Uniti), *Global Times*, 20 dicembre 2013, <https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnJDuwI>

⁶⁶ Barbara Onni, *La politica estera della RPC: Principi, politiche e obiettivi*, Roma, Aracne, 2020, pp. 17-23.

sono stati in seguito annoverati tra gli “interessi centrali” della RPC, su cui la leadership non ammette interferenze.⁶⁷

La terza ragione è la riluttanza cinese a sostenere entità separatiste in altri paesi e ancor di più ad appoggiare paesi terzi che sostengono tali entità, com'è il caso della Russia e del suo appoggio alle sedicenti repubbliche di Lugansk e Donetsk in Ucraina orientale. Questa riluttanza deriva dalle preoccupazioni della Cina riguardo alla possibilità di un ritorno di separatismo interno, in particolare nelle regioni del Tibet e dello Xinjiang. Non a caso la Cina non ha riconosciuto l'indipendenza di Donetsk e Lugansk.⁶⁸

Alla luce di tali ragioni è possibile comprendere l'atteggiamento all'apparenza “schizofrenico” adottato dalla dirigenza cinese, la quale, nonostante le accuse da parte americana di essere a conoscenza dei piani di Putin,⁶⁹ si è dimostrata in realtà impreparata a far fronte all'aggressione russa dell'Ucraina, o almeno al modo in cui si è sviluppata. Le difficoltà incontrate da Pechino a garantire la sicurezza dei cittadini cinesi risiedenti in Ucraina, evacuati con netto ritardo rispetto ai cittadini di altri paesi,⁷⁰ dimostra come la dirigenza cinese non fosse a conoscenza della volontà di Putin di condurre una invasione su larga scala dell'Ucraina.

La leadership cinese ha trovato la soluzione al dilemma posto dalla guerra in un forte rilancio dell'anti-americanismo. Sin dall'inizio dell'invasione la narrazione cinese ha fatto eco a quella russa nel sostenere che le “preoccupazioni in materia di sicurezza” della Russia dovrebbero esser prese sul serio dalla NATO e dagli Stati Uniti. Secondo Pechino, Washington non ha fatto altro che “versare benzina sul fuoco” perché intrappolata in una “mentalità da guerra

⁶⁷ Ibid., pp. 23-28. Council Information Office of the People's Republic of China, 'China issues white paper on peaceful development', 7 novembre 2011, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/whitepaper_665742/t856325.shtml.

⁶⁸ Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on February 22, 2022, *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 22 febbraio, 2022, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202202/t20220222_10644531.html

⁶⁹ Edward Wong e Julian E. Barnes, “China Asked Russia to Delay Ukraine War Until After Olympics, U.S. Officials Say”, *The New York Times*, 2 marzo 2022, <https://www.nytimes.com/2022/03/02/us/politics/russia-ukraine-china.html>

⁷⁰ Chauncey Jung, China Was Woefully Unprepared for the Russia-Ukraine War, *The Diplomat*, 1 marzo 2022, <https://thediplomat.com/2022/03/china-was-woefully-unprepared-for-the-russia-ukraine-war/>. Vincent Ni, “It came too late’: Chinese students who fled Ukraine criticise embassy response”, *The Guardian*, 8 marzo 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/08/chinese-students-fled-ukraine-condemn-embassy-response>

fredda”.⁷¹ I media ufficiali cinesi hanno adottato la terminologia ufficiale russa per descrivere il conflitto: la parola “invasione” non compare mai, sostituita da “operazione militare speciale”.⁷² E ampio spazio è dedicato alle operazioni militari, mentre la sofferenza della popolazione civile è pressoché assente nei media di stato.⁷³ Tuttavia, anche in questo caso ci sono dei limiti: l’obiettivo ultimo dichiarato da Putin di “de-nazificare” l’Ucraina non trova riverbero nella narrazione ufficiale cinese.

Coerentemente con questa posizione, nella prima fase del conflitto la dirigenza cinese ha promosso la necessità di mettere in atto un “sistema di sicurezza europeo” da erigere abbandonando la “mentalità da guerra fredda”.⁷⁴ In seguito, nel suo discorso in occasione della cerimonia di apertura della riunione dei ministri degli esteri dei paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), Xi si è fatto promotore della necessità di avviare una “iniziativa di sicurezza globale”.⁷⁵ Auspicare l’istituzione di meccanismi e framework di sicurezza alternativi a quelli esistenti da parte del governo cinese non è affatto una novità. Sin dagli anni Novanta è stata introdotta una “nuova visione sulla sicurezza”, esposta per la prima volta al Forum regionale dell’Associazione delle Nazioni del Sudest Asiatico (ASEAN), e motivata dalla necessità di andare oltre l’anacronistica mentalità della politica di potenza tipica della Guerra Fredda.⁷⁶

⁷¹ “Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying’s Regular Press Conference on February 23, 2022”, *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 23 febbraio 2022,

https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/202202/t20220223_10644886.html

⁷² David Bandurski, “When war isn’t war”, *China Media Project*, 12 marzo 2022, <https://chinamediaproject.org/2022/03/12/when-war-isnt-war/>

⁷³ Ciò appare evidente nel modo in cui la narrazione si sviluppa nella rappresentazione mediatica fornita dal telegiornale serale della televisione di Stato cinese, la China Central Television (CCTV). Nei servizi televisivi, infatti, oltre alla voce narrante, le immagini contribuiscono a costruire una rappresentazione incentrata sulle operazioni militari, che spesso prendono la forma di immagini da satellite.

⁷⁴ 习近平会见欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩 (L’incontro di Xi Jinping con il presidente del Consiglio europeo Charles Michel e la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen), *Xinhua*, 1 aprile 2022, http://www.news.cn/politics/leaders/2022-04/01/c_1128525397.htm

⁷⁵ 习近平在金砖国家外长会晤开幕式上发表视频致辞 (Il video-discorso di Xi Jinping alla cerimonia di apertura della riunione dei ministri degli Esteri dei paesi BRICS), *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 19 maggio 2022, https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202205/t20220519_10689493.shtml.

⁷⁶ Elizabeth Freund Larus, “China’s New Security Concept and Peaceful Rise: Trustful Cooperation or Deceptive Diplomacy?”, *American Journal of Chinese Studies*, vol. 12 (2), 2005, pp. 219-241

Il messaggio, senza troppi giri di parole, è che le responsabilità del conflitto sono da imputarsi esclusivamente agli Stati Uniti ed è compito di questi ultimi porre fine alla guerra, come riassunto da Xi nell'espressione idiomatica "spetta a chi ha appeso il campanello al collo della tigre il compito di slegarlo".⁷⁷

*La guerra in Ucraina
ha peggiorato le
relazioni UE-Cina*

Nel corso della guerra di propaganda con gli Stati Uniti, la retorica anti-americana si è fatta via via più aspra sia nella narrazione ufficiale destinata all'audience interna che in quella rivolta all'estero. Si è persino dato adito a teorie cospirazioniste secondo cui l'Ucraina ospiterebbe laboratori USA preposti alla produzione di armi batteriologiche.⁷⁸ Sin dalla seconda metà di marzo, la rappresentazione mediatica si è concentrata non solo sulle cause del conflitto, ma altresì sui presunti interessi degli Stati Uniti nel protrarre la guerra.⁷⁹

3 Un dialogo tra sordi: le relazioni Cina-UE

Il 1° aprile 2022 si è tenuto il Vertice Europa-Cina. L'evento era stato organizzato ben prima dell'aggressione russa, in un clima che però era già teso e che la guerra in Ucraina non ha fatto che inasprire.

Gli attriti riguardavano innanzitutto le sanzioni imposte dall'UE sui funzionari cinesi responsabili della repressione della minoranza uigura del Xinjiang e delle contro-sanzioni cinesi su alcuni membri del Parlamento Europeo, del Comitato Politico e di Sicurezza del Consiglio dell'UE, nonché di accademici ed esperti di centri di ricerca europei. La questione dello Xinjiang ha portato al congelamento, nella primavera scorsa, dell'Accordo Complessivo sugli Investimenti (*Comprehensive Agreement on Investment*, CAI), firmato nel dicembre 2020. A questo si aggiungevano le misure coercitive imposte dalla RPC alla Lituania, "rea" di aver ribattezzato come "Ufficio di rappresentanza di Taiwan"

⁷⁷ 习近平同美国总统拜登视频通话 (Colloquio tra Xi Jinping e il presidente statunitense Joe Biden), *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 18 marzo 2022, https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202203/t20220319_10653187.shtml

⁷⁸ "Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on March 9, 2022", *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 9 marzo 2022, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qyVjnwSSCH0J:https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202203/t20220309_10650266.html+%&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=us

⁷⁹ I servizi del telegiornale della CCTV in lingua cinese sostengono questa visione e spesso l'avvalorano attraverso interviste a esperti stranieri. Si veda ad esempio il servizio andato in onda il 23 aprile 2022 sulla CCTV 4, disponibile anche sulla piattaforma Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=hPXpufdKU3I&list=PL0eGJygpOH5xQuy8fpaOvKrenoCsWrKh&index=53&ab_channel=CCTV%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E7%94%B5%E8%A7%86%E5%8F%B0

quello che prima era “Ufficio di Taipei” (come chiamato negli altri stati membri dell’UE, in linea con la politica di non riconoscimento di Taiwan come stato indipendente). La guerra in Ucraina è arrivata quindi in un momento in cui le relazioni tra Cina e Europa stavano già attraversando un periodo turbolento. E il solo il fatto che il Vertice si sia tenuto, malgrado tali dissidi, può esser letto come un risultato positivo.

Le divergenze si sono rese evidenti sin dalla formulazione dell’agenda. L’UE voleva discutere della guerra in Ucraina, la Cina voleva un ritorno al *business as usual*. Il risultato è stato un “dialogo tra sordi”, come l’ha definito senza mezzi termini l’Alto Rappresentante dell’UE Josep Borrell.⁸⁰

Non c’è stato alcun comunicato congiunto e le differenze tra i comunicati rilasciati dalle due parti ben illustrano il divario: nella versione europea la guerra in Ucraina occupa una posizione centrale,⁸¹ in quella cinese invece è solo una delle questioni che il mondo si trova a dover fronteggiare, insieme al perdurare della pandemia e al ritmo incerto della ripresa economica.⁸² La Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen e il presidente del Consiglio europeo Charles Michel, di fronte all’impossibilità di ottenere una condanna dell’aggressione russa da parte della RPC, hanno comunque richiesto alla Cina di non interferire con le sanzioni. Di contro, Xi ha premuto sulla necessità per l’UE di dotarsi di una politica nei confronti della Cina “indipendente”, ossia scevra dall’influenza americana. Lo spazio di dialogo si è pertanto rivelato decisamente angusto, nonostante la stampa ufficiale cinese abbia invece celebrato il vertice come un successo.⁸³

*UE e Cina si sono
illuse di potersi
persuadere a vicenda*

Appare chiaro come la leadership cinese sperasse che la collaborazione in campo economico e commerciale con l’UE non venisse scalfita da attriti in altri ambiti. Da parte cinese l’auspicio era quello di riportare le lancette dell’orologio indietro nel tempo, a un periodo in cui le relazioni sino-europee erano ben più rilassate. Resta il dubbio su cosa abbia causato un tale errore di valutazione. Una

⁸⁰ EU-China Summit: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, European Union External Action, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-summit-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary_en

⁸¹<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/04/01/>

⁸² 习近平：中欧应为动荡的世界局势提供稳定因素 (Xi Jinping: la Cina e l’UE dovrebbero conferire stabilità alla situazione mondiale incerta), *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese*, 1 aprile 2022, http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/01/content_5683023.htm

⁸³ “China-EU leaders’ meeting injects hope to turbulent world”, *Xinhua*, 2 aprile 2022, <https://english.news.cn/20220402/f785dbc707b64c7293892854181e780d/c.html>

politica europea più dura nei confronti della RPC si era già configurata negli ultimi anni, mossa – oltre che dalle ragioni specifiche di cui sopra – dalle preoccupazioni europee nei confronti di un crescente autoritarismo interno e assertività verso l'estero da parte cinese. Benché agli occhi della leadership cinese appaiano pilotate dagli Stati Uniti, queste preoccupazioni sono in realtà il frutto di valutazioni interne all'UE. Inoltre, era già chiaro prima del vertice come la guerra in Ucraina avesse indotto a un ripensamento della politica europea in materia di sicurezza, come dimostrato dall'aumento del bilancio destinato alla spesa militare in molti paesi europei, inclusa l'Italia. Era quindi impensabile che l'UE accettasse di non discutere della posizione cinese sulla guerra in Ucraina.

Anche da parte UE, tuttavia, sembra esserci stato un errore di valutazione sulla possibilità di poter convincere la Cina a intervenire su Mosca perché ponesse fine alla guerra. La risposta cinese è stata ed è inequivocabile: “sta già lavorando”,⁸⁴ a modo suo e con gli strumenti che ritiene opportuni, per promuovere la pace. La dirigenza cinese non ha mai fatto intendere la volontà di intervenire attivamente e soprattutto da sola sul campo in quella che considera una “partita a scacchi tra grandi potenze”.⁸⁵ Nel prossimo futuro, la sfida principale sarà (ri)trovare ambiti di cooperazione e le parole adatte ad intavolare un dialogo.

Conclusioni

Il governo cinese ha mantenuto una posizione di ambiguità sull'Ucraina per non erodere la ritrovata amicizia con la Russia né alienare l'Ucraina, su importante partner commerciale. Pechino si è così limitata a ribadire il rispetto

⁸⁴ Il giorno precedente al Vertice Cina-Europa era stata pubblicata su *Qiusbi*, la rivista teorica del Partito, una sintesi sulle posizioni cinesi in merito alla guerra: **关于乌克兰局势，外交部这样阐述中方立场** (il Ministero degli Affari esteri chiarisce la posizione della Cina sulla situazione in Ucraina), *Qiusbi*, 31 marzo 2021, http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2022-03/31/c_1128521883.htm
Nelle dichiarazioni ufficiali sia quelle rivolte alla controparte europea che al partner russo, infatti, è stato specificato che la Cina “ha sempre”, “dall’inizio” promosso il dialogo. Ad esempio nel suo colloquio con l’omologo russo tenuto il 15 giugno, il presidente Xi Jinping ha specificato che “la Cina intende continuare a svolgere un ruolo positivo per la risoluzione della crisi in Ucraina”. 习近平同俄罗斯总统普京通电话 (Colloquio di Xi Jinping con il presidente russo Vladimir Putin), *Xinhua*, 15 giugno 2021, http://www.news.cn/politics/leaders/2022-06/15/c_1128744525.htm

⁸⁵ **关于乌克兰局势，外交部这样阐述中方立场** (il Ministero degli Affari esteri chiarisce la posizione della Cina sulla situazione in Ucraina), *Qiusbi*, 31 marzo 2021, http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2022-03/31/c_1128521883.htm

dei principi di sovranità e integrità territoriale, riconoscendo però come legittime le preoccupazioni russe in materia di sicurezza.

Questo atteggiamento ha contribuito a erodere le relazioni con gli Stati Uniti e l'UE. In particolare, la Cina ha commesso un errore di valutazione nel ritenere che le preoccupazioni dell'UE riguardo all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia fossero pilotate dagli Stati Uniti, mentre l'UE si è illusa di poter spingere la Cina a premere su Mosca perché ponesse fine alla guerra. Nello scenario attuale, la possibilità che ci sia un ritorno alla cooperazione tra Cina e UE sembra remota. La "neutralità pro-russa" della Cina è sempre più percepita in America ed Europa come il preludio di un'alleanza vera e propria, mentre l'avvicinamento tra Stati Uniti ed Europa riecheggia per Pechino il ritorno a un "blocco" occidentale ostile alla RPC.

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Luglio

11	Bruxelles	Eurogruppo
12	Bruxelles	UE, Consiglio Economia e finanza
13	Bruxelles	Coreper I
13	Bruxelles	Coreper II
14-22	Ginevra	Assemblea dei paesi membri, WIPO, 63° incontro
18	Bruxelles	UE, Consiglio Affari esteri
18	Bruxelles	UE, Consiglio Agricoltura e pesca
19	Bruxelles	EU-Azerbaijan Cooperation Council
20	Bruxelles	Coreper I
20	Bruxelles	Coreper II
25	Bruxelles	Coreper I

Agosto

29-2 sett.	New York	Consiglio Esecutivo, UNDP
31	Bruxelles	Comitato militare dell'Unione europea

Settembre

6-9	New York	Consiglio Esecutivo, UNICEF, seconda sessione
7	Bruxelles	Coreper I
7	Bruxelles	Coreper II
12-15	Strasburgo	Parlamento europeo, Seduta plenaria

12-14	New York	Consiglio Esecutivo, UN-Woman, seconda sessione
12-16	Vienna	Consiglio Esecutivo. IAEA
13-15	Roma	Consiglio Esecutivo, IFAD 136 ^a sessione
14	Bruxelles	Coreper I
14	Bruxelles	Coreper II
16	Bruxelles	Coreper I
20	Bruxelles	UE, Consiglio Affari generali
20-26	New York	Assemblea Generale, ONU, 77 ^a sessione
21	Bruxelles	Coreper I
21	Bruxelles	Coreper II
23	Bruxelles	Coreper I
26	Bruxelles	UE, Consiglio Agricoltura e pesca
28	Bruxelles	Coreper I
28	Bruxelles	Coreper II
29	Bruxelles	UE, Consiglio Competitività
29	Nairobi	Commissione dei rappresentanti permanenti, UNEP

Ottobre

3	Lussemburgo	Eurogruppo
3	Vienna	Consiglio direttivo, IAEA
4	Lussemburgo	UE, Consiglio Economia e finanza
5	Bruxelles	Coreper I
5	Bruxelles	Coreper II
6-7	Praga	Consiglio europeo

7	Bruxelles	Coreper I
7	Bruxelles	Coreper II
10-14	Ginevra	Commissione esecutiva, UNHCR, 73 ^a sessione
10-4 nov.	Ginevra	Consiglio per i diritti umani, ONU, 136 ^a sessione
12	Bruxelles	Coreper I
12	Bruxelles	Coreper II
13-14	Lussemburgo	UE, Consiglio Giustizia e affari interni
14	Bruxelles	Coreper I
17	Lussemburgo	UE, Consiglio Affari esteri
17-18	Lussemburgo	UE, Consiglio Agricoltura e pesca
18	Lussemburgo	Consiglio Affari generali
19	Bruxelles	Vertice sociale trilaterale
19	Bruxelles	Coreper I
20-21	<i>da definire</i>	Consiglio europeo
24	Lussemburgo	UE, Consiglio Ambiente
26	Bruxelles	Coreper II
28	Bruxelles	Coreper I
da confermare	Parigi	Consiglio Esecutivo, UNESCO, 217 ^a sessione
da confermare	da definire	Incontro annuale, Banca Mondiale e FMI

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Senato della Repubblica
Servizio Affari internazionali
Tel. 06 6706 3666
Email: segreteriaAAll@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.