

LA RUSSIA NEL CONTESTO POST-BIPOLARE (RUSPOL).

I rapporti con l'Europa tra competizione e cooperazione



Geopolitical Brief n. 2 – *I rapporti russo-europei di fronte all'instabilità dell'ordine internazionale*

A cura di *Mara Morini*

Editing a cura di *Fabrizio Chevron*

Il volume costituisce un prodotto di ricerca del progetto "La Russia nel contesto post-bipolare (RUSPOL). I rapporti con l'Europa tra competizione e cooperazione" del Centro Studi Geopolitica.info, finanziato dall'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967.

Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori, e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

INDICE

Introduzione.....	2-3
<i>Mara Morini (Università degli Studi di Genova)</i>	
1. Dall’insoddisfazione al revisionismo. La politica estera russa dopo il crollo del muro.....	4-9
<i>Barbara Pisciotta (Università degli Studi Roma Tre)</i>	
2. L’Unione Europea, la Russia e lo Spazio post-sovietico.....	10-14
<i>Alessandra Russo (Università degli Studi di Trento)</i>	
3. La macchina propagandistica di Putin. Il soft power russo e i suoi limiti in Ucraina.....	15-20
<i>Paolo Pizzolo (Sapienza Università di Roma)</i>	
4. L’Italia nel conflitto in Ucraina.....	21-26
<i>Lorenzo Riggi (Geopolitica.info), Chiara Minora (Geopolitica.info)</i>	
5. La Russia, l’Italia e il Mediterraneo.....	26-31
<i>Giorgio Cuzzelli (Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”)</i>	
6. Le minacce emergenti per l’Italia e il ruolo della Russia (cyber, sanitaria, disinformazione, spionaggio).....	32-36
<i>Claudio Bertolotti (StartInsight)</i>	



INTRODUZIONE

Mara Morini*

Il secondo *Geopolitical Brief* del progetto *La Russia nel contesto post-bipolare. I rapporti con l'Europa tra competizione e cooperazione* (RUSPOL) si concentra sui rapporti tra Russia e l'Unione Europea (UE) dal 1991 ad oggi.

L'analisi della transizione dal sistema internazionale unipolare a quello multipolare evidenzia i momenti di continuità e discontinuità di cooperazione e la natura altalenante delle relazioni russo-europee.

Dal progetto della "Casa Comune Europea", lanciato da Michail Gorbačëv, inteso come la risposta a una grande sfida della storia volta a superare la frattura, formatasi in Europa con la rivoluzione russa, tra il sistema dei Paesi democratici ad economia capitalistica e il sistema dei Paesi socialisti, all'accordo di partenariato e cooperazione tra l'UE e il presidente russo Boris El'cin, i primi anni Novanta del XX secolo delineano un percorso orientato alla cooperazione e alla fiducia reciproca.

Tuttavia, l'annessione illegale della Crimea alla Russia nel 2014 costituisce un vero e proprio spartiacque nella natura delle relazioni, non solo fra il Cremlino e l'Occidente (Usa e NATO), ma, soprattutto, con l'UE che impone sanzioni economiche, estese a persone fisiche e giuridiche nella Federazione russa.

Da allora, le relazioni russo-europee hanno subito una radicale svolta in senso peggiorativo. Come ha affermato il ministro russo Sergej Lavrov nel marzo 2021, commentando il voto europeo alle sanzioni contro la Russia: «non ci sono relazioni con l'UE come organizzazione. L'intera infrastruttura di questi rapporti è stata distrutta dalle decisioni unilaterali di Bruxelles». Sempre nel 2021, dello stesso avviso, ma con parole più dirette, troviamo anche la dichiarazione del portavoce presidenziale, Dmitrij Peskov: «quanto ai rapporti tra la Russia e l'Unione europea, questi "hanno toccato il fondo, ed è difficile scendere più in basso"».

Per comprendere le decisioni politiche e gli eventi più salienti che hanno determinato una rottura, ormai radicale dopo l'invasione russa in Ucraina del 24 febbraio 2022, il presente rapporto fornisce un quadro sintetico, ma piuttosto esaustivo, del contesto politico-strategico con cui la Russia e i paesi dell'UE sono chiamati attualmente a confrontarsi, mettendo a fuoco il passaggio da un ordine internazionale di carattere unipolare tipico dell'epoca post-Guerra Fredda ad uno che si configura come sempre più multipolare, con attori "revisionisti" dello *status quo* in ascesa.

In particolare, il capitolo di Barbara Pisciotta spiega i tratti essenziali del processo revisionista della potenza russa, avviato dalla presidenza putiniana, spiegando «quando la Russia è passata dall'accettazione passiva dello *status quo* emerso dalle ceneri del comunismo alla determinazione a cambiarlo e come ha scelto di cambiarlo» che trova una sua connotazione territoriale, militare e regionale tramite l'espansione ai danni dei Paesi confinanti, la volontà di rafforzare la propria egemonia regionale e arrestare l'allargamento della Nato.

Conseguentemente, come evidenzia Alessandra Russo, il revisionismo russo non può escludere la perdita della propria sfera d'influenza sui Paesi ex sovietici per essere competitivo nell'ordine internazionale e, quindi, assumere una postura strategica paritaria rispetto agli Usa, che inevitabilmente condiziona la natura dei rapporti con l'UE. Sebbene l'UE non abbia modificato la dipendenza energetica dalla Russia dopo i fatti del 2014, l'invasione in Ucraina imprime un'accelerazione sulle nuove strategie di politica energetica e ambientale da implementare nel breve e medio periodo.

Quando si parla di interazione fra l'UE e la Russia, come evidenzia Paolo Pizzolo nel suo articolo, è bene anche considerare gli effetti del *soft power* russo nella diffusione di *fake news* e disinformazione,

* Università degli Studi di Genova.

«come strumento di ottenimento di obiettivi strategici di lungo termine» -, volta a destabilizzare la coesione politica dell'Europa. Non solo. Riferendosi al “Russkij Mir” (il mondo russo) la Russia di Putin ha prevalentemente utilizzato forme di *soft power* per attirare l'attenzione nei confronti della civiltà russa che ha, successivamente integrato con forme di *hard power* in Georgia (2008), in Ucraina (2014 e 2022) e in Siria (2015).

L'articolo di Riggi e Minora si concentra sul ruolo e il contributo umanitario e militare dell'Italia nella guerra russo-ucraina, evidenziando come “malgrado la chiara priorità assegnata dalla NATO al fianco orientale a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, l'Italia non può trascurare le minacce e le opportunità derivanti dal Mediterraneo e dai Balcani, che rappresentano l'area di prioritaria proiezione della nostra politica estera, dove la presenza politico-militare di potenze rivali, *in primis* Russia e Cina, rappresenta una minaccia indiretta alla nostra sicurezza nazionale”.

In questa cornice, s'inserisce anche il testo di Giorgio Cuzzelli che esplora la relazione italo-russa attraverso il comune interesse per il Mediterraneo. Se l'Italia è avvantaggiata dalla posizione geografica, «la Russia, superate le difficoltà del dopo-Guerra Fredda, si è ripresentata in modo assertivo sulla scena mediterranea e africana, riprendendo il dialogo a livello politico, economico e militare con molte realtà».

Tuttavia, la Russia costituisce una minaccia non solo militare per l'UE e l'Italia, ma anche in riferimento ai diversi episodi di *cyber crime* che hanno colpito diversi Stati europei. Come riporta Claudio Bertolotti, «la Russia è considerata una delle principali minacce per l'Italia, in quanto si ritiene che possa utilizzare gli attacchi informatici per carpire informazioni riservate o interferire con il funzionamento delle infrastrutture critiche». A ciò si associa la minaccia dello «spionaggio industriale», in grado di infliggere danni strategici al settore produttivo di eccellenza e al *know-how* nazionale».



DALL'INSODDISFAZIONE AL REVISIONISMO. LA POLITICA ESTERA RUSSA DOPO IL CROLLO DEL MURO

Barbara Pisciotta*

Il concetto di revisionismo: aspetti teorici

Nel 1939 Edward Carr riassume magistralmente l'essenza della politica internazionale nella «fondamentale divergenza di interessi fra gli Stati che desiderano mantenere lo status quo e quelli che desiderano sovvertirlo» (Carr 1939, p. 37). Successivamente la letteratura internazionalista ha sottolineato la propensione di alcuni Stati al cambiamento dell'ordine internazionale: Hans Morgenthau (1948) parla di *imperialist states*, Henry Kissinger (1957) di *revolutionary states*, Nicolas Spykman li definisce *dynamic states* (1944), Arnold Wolfers (1962) *revisionist states*. Quale che sia il termine prescelto per definirli, questi Stati «*tend to view security in terms of changing the system, and/or improving their position within it*» (Buzan 2008, p. 241).

Sebbene oggi il termine più in voga sia “Stati revisionisti”, non esiste un'unica definizione di revisionismo universalmente accettata. La maggior parte degli autori privilegia la spiegazione delle politiche revisioniste in termini di “insoddisfazione” da parte di alcuni Stati per la distribuzione del potere, del territorio, dei beni materiali e simbolici; per il mancato riconoscimento del proprio status internazionale; per i principi espressi dalle norme internazionali e per le modalità di applicazione delle norme stesse (Ward 2017; Hynek e Karmazin 2020).

Se dunque la distinzione tra “Stati soddisfatti” e “insoddisfatti” ha spesso rappresentato uno dei fondamenti del revisionismo, in particolar modo per ricostruire le cause di una guerra, è anche vero che l'insoddisfazione non è mai stata l'unica molla del cambiamento: la potenza egemone può a sua volta promuovere una politica revisionista per mantenere la propria posizione (Schweller 2015; Chan, Hu e He 2019) o per rafforzarla (Layne 2006).

Allo stato attuale, tuttavia, è difficile negare il ruolo che l'insoddisfazione ha giocato nel plasmare la politica estera russa all'indomani del crollo del muro. A tale proposito, i paragrafi che seguono si propongono di spiegare quando la Russia è passata dall'accettazione passiva dello status quo emerso dalle ceneri del comunismo alla determinazione a cambiarlo e come ha scelto di cambiarlo.

Le origini dell'insoddisfazione russa: dall'accettazione passiva dello status quo al cambiamento

La famosa dichiarazione di Vladimir Putin dell'aprile 2005, durante il discorso sullo stato della nazione, che definisce il collasso dell'URSS «una delle peggiori catastrofi geopolitiche del XX secolo», rende l'idea dell'insoddisfazione russa sia a livello globale, per la perdita di centralità dopo il 1989, lo squilibrio di potere nei confronti degli Stati Uniti e il rifiuto di accettare passivamente le regole del sistema internazionale sorto sulle ceneri dell'URSS, sia a livello regionale, per la diaspora della popolazione russa, l'intenzione di tutelare i cittadini di etnia russa e, al tempo stesso, rafforzare l'egemonia regionale nei confronti dei Paesi confinanti, dell'UE e della NATO.

Dal 1989 al 2005, la Russia è costretta ad accettare passivamente una serie di eventi che non può dirigere né ostacolare. Il primo tassello di questo adattamento della Russia al nuovo ordine internazionale è la riunificazione della Germania, la cui neutralità viene presentata dagli Stati Uniti come un'alternativa rischiosa sia per i propri alleati che per la Russia. Il compromesso stilato con Mosca, insieme alle rassicurazioni di massima a non allargare ulteriormente la Nato, prevedeva la stipulazione di nuovi accordi sulla limitazione delle armi convenzionali e nucleari; l'impegno a non

* Università degli studi di Roma Tre.



dotare la Germania di armamenti nucleari, chimiche o batteriologiche e soprattutto la garanzia a non schierare le truppe NATO sul territorio della ex Repubblica Democratica Tedesca (Ikenberry 2001). L'avvio della *Partnership for Peace* tra NATO e Russia, nel 1994, conferma l'accettazione passiva di Mosca nei confronti del nuovo ordine internazionale; l'anno dopo, l'intervento militare della NATO in Bosnia ha luogo con la sostanziale acquiescenza russa, che pur sostenendo diplomaticamente la Serbia, non è in grado di intervenire per impedire l'azione militare e riconosce le Repubbliche nate dalle ceneri della Jugoslavia (Slovenia, Croazia, Macedonia, Bosnia).

Il 12 marzo 1999 si verifica il primo storico allargamento della NATO, con l'ingresso di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, cui segue, pochi giorni dopo, l'intervento della NATO in Kosovo. Boris Yeltsin condanna fermamente l'intervento occidentale e sospende la partecipazione della Russia dal NATO-Russia *Founding Act*, stipulato nel 1997.

L'ascesa al potere di Putin, nell'agosto 1999, segna un ulteriore cambiamento di rotta. A partire da questo momento la Russia comincia a cambiare strategia: dal 1999 al 2016 la spesa militare passa da 17 a 80 miliardi di dollari e si implementa un programma a medio termine di riorganizzazione e ammodernamento dell'esercito. Nonostante ciò, l'allargamento della NATO e dell'UE proseguono; nel 2004 in Ucraina la Rivoluzione arancione supporta l'ascesa al potere di Viktor Yushchenko, favorevole al suo ingresso nell'UE e nella NATO.

In questa fase, l'insoddisfazione russa assume i contorni ben definiti della "sindrome da accerchiamento". Nel *Foreign Policy Concept of the Russian Federation* del 2008 la Russia auspica una visione comune del sistema perché teme che la strategia unilaterale possa condurre alla destabilizzazione dell'ordine internazionale e rivendica lo sviluppo di un proprio processo di integrazione regionale, tramite la creazione della Comunità degli Stati Indipendenti (CIS), da contrapporre all'espansione della NATO: «*Russia maintains its negative attitude towards the expansion of NATO, notably to the plans of admitting Ukraine and Georgia to the membership in the alliance, as well as to bringing the NATO military infrastructure closer to the Russian borders on the whole, which violates the principle of equal security, leads to new dividing lines in Europe and runs counter to the tasks of increasing the effectiveness of joint work in search for responses to real challenges of our time*» (FPCR 2008).

La natura del revisionismo russo

Nell'aprile del 2008, durante il vertice NATO di Bucarest, si consuma l'ultimo atto dell'insoddisfazione russa per l'ordine internazionale post-bipolare¹. Dinanzi alla dichiarazione congiunta degli alleati, che auspica un futuro ingresso dell'Ucraina e della Georgia nella NATO, Putin ribadisce che la presenza di un blocco militare sul confine occidentale della Russia sarebbe stata considerata una minaccia diretta alla sua sicurezza e dichiara esplicitamente che se fosse stata accolta nella NATO, l'Ucraina avrebbe cessato di esistere come Stato.

Qualche mese dopo, il 9 agosto 2008, si materializza il passaggio dall'insoddisfazione al revisionismo con l'intervento in Georgia, la prima azione militare che la Russia conduce al di fuori propri confini, cui seguono i due interventi in Ucraina del 2014 e del 2022, e l'intervento in Siria nel 2015.

Che tipo di revisionismo ha manifestato la Russia?

L'ipotesi che la Russia potesse essere classificata come potenza revisionista comincia a diffondersi nella letteratura politologica soprattutto dopo l'annessione della Crimea (Mead 2014; Allison 2014; Krastev 2014). A partire da quel momento si è sviluppato un acceso dibattito sulle finalità "difensive" (Mearsheimer 2014; Sakwa 2017; Romanova 2018) o "aggressive" della politica estera russa (Allison 2022; Krastev 2014) che ha evidenziato, da un lato, il mantenimento della propria posizione rispetto

¹ Si veda l'intervista di John Mearsheimer in: Chotiner, I. (2022). *Why John Mearsheimer blames the US for the crisis in Ukraine*. Consultabile su <https://bit.ly/3SgrNfq>.

all'allargamento della NATO e dell'UE, la matrice conservatrice e nostalgica del *revanshismo* (Toal 2017); dall'altro lato, la sfida alle regole internazionali e l'espansione ai danni dei Paesi confinanti. Alla luce della guerra ancora in corso, questo dibattito appare più fuorviante che superato. La vera natura del revisionismo russo, infatti, poteva e può essere ancora colta focalizzando l'attenzione su tre fattori essenziali: gli obiettivi, i mezzi e il livello di azione.

L'obiettivo principale dell'attuale politica estera russa è senza dubbio il territorio: la chiara volontà della Russia di modificare a proprio vantaggio lo status quo coincide innanzitutto con un cambiamento dei confini che mira ad accrescere il controllo dello spazio post-sovietico a danno degli Stati confinanti e a minarne la capacità di esercitare efficacemente il monopolio della forza sul precedente assetto territoriale. L'intervento del 2008 consente a Mosca di controllare Sud Ossezia e Abcasia, sottraendole alla Georgia; di indebolire quest'ultima politicamente e militarmente; di porre fine alle sue aspirazioni occidentali. Con l'intervento in Ucraina del 2014 la Russia si annette la Crimea e pone le basi della rivolta separatista nel Donbass, favorendo l'indebolimento politico e militare dell'Ucraina, con l'ulteriore scopo di bloccare definitivamente le sue aspirazioni occidentali. Al di fuori dello spazio post-sovietico, l'intervento militare in Siria, al fianco di Assad, si traduce anch'esso in un guadagno territoriale per la Russia, che ottiene il controllo del porto di Tartus.

L'invasione del febbraio 2022, che denota un'escalation degli obiettivi territoriali e dello sforzo bellico senza precedenti, conferma sia l'importanza del territorio, oggi rappresentato dall'intera regione sud-orientale dell'Ucraina, sia la volontà di arrestare l'espansione della NATO sul confine russo, garantendo la definitiva neutralità di Kiev.

Il raggiungimento di questi obiettivi territoriali, reso possibile solo grazie all'*azione militare*, evidenzia la volontà della Russia di ricorrere a qualsiasi mezzo per garantire i propri interessi (Schweller 2015). Prima del 2022, il rapporto costi/benefici è percepito come vantaggioso rispetto al ricorso alla forza: in Georgia non ci sono ostacoli e i costi sono bassissimi a fronte dei vantaggi conseguiti; in Ucraina nel 2014 i costi derivanti dalle sanzioni sono un elemento secondario rispetto ai vantaggi che la Russia persegue; in Siria, ugualmente, lo sforzo è ampiamente ricompensato dalla base di Tartus e dalla maggiore visibilità ottenuta proprio tramite l'intervento.

La situazione attuale, pur scardinando questo rapporto, ha sancito ulteriormente il legame territorio/azione militare e ha posto la Russia nella categoria dei cosiddetti *gamblers*, ovvero Stati che, secondo Randall Schweller (2015), sono disposti ad accettare tutti i rischi connessi ad una situazione di incertezza, compresa la guerra, pur di espandersi e rafforzare la propria posizione.

In merito al livello di azione, il revisionismo russo si connota per la sua collocazione regionale: il connubio territorio/azione militare tende a confinare nell'ambito dello spazio post-sovietico le mire espansioniste e, al tempo stesso, a relegare sul piano regionale l'effettiva capacità della Russia di sostenere economicamente, nel medio e nel lungo periodo, lo sforzo bellico.

Conclusioni

Nonostante la natura regionale, territoriale e militare delle politiche revisioniste, che supportano l'ipotesi di un "revisionismo nazionalista" (Pisciotta 2020) limitato dallo spazio post-sovietico, la Russia ha sempre manifestato una propria visione dell'ordine internazionale, contrapposta a quella di matrice liberale occidentale, nella quale potesse emergere una redistribuzione multipolare del potere all'interno del sistema e un'interpretazione restrittiva della carta dell'ONU, finalizzata a garantire la sovranità nazionale e il principio di non ingerenza negli affari interni prima ancora della democrazia e della tutela dei diritti umani. Nonostante la fermezza di questa posizione sul piano internazionale, dimostrata dal veto posto sugli interventi militari in Iraq, Libia e Siria per garantire l'integrità di questi Paesi, a livello regionale la Russia ha agito in modo opposto. Perché?

Una prima spiegazione affonda le radici nell'insoddisfazione per la perdita del proprio status e, dunque, nell'intenzione di recuperare i territori perduti e impedirne il passaggio sul fronte euro-



atlantico. Una seconda spiegazione del “perché ora” risiede nella percezione che la Russia ha del proprio ruolo internazionale e di quello americano. Se il FPCRf del 2008 lamentava la “strategia unilaterale” e il sostanziale controllo americano su tutto il mondo, nei documenti successivi si avverte una progressiva incapacità dell’Occidente di dominare la politica e l’economia mondiali e una dispersione del potere verso la regione Asia-Pacifico (FPCRf 2013), un cambiamento del sistema in senso multipolare (FPCRf 2016) e la presenza della Russia come attore fondamentale del nuovo “ordine policentrico” (FPCRf 2020).

Certo è che oggi una sconfitta militare in Ucraina potrebbe invertire il trend positivo percepito dalla Russia, espresso anche in termini di declino americano, e riportarla indietro di 20 anni. La perdita di status è una delle conseguenze che la Russia potrebbe essere costretta ad affrontare, insieme ai rischi connessi ad una nuova redistribuzione del potere nel sistema internazionale che per la seconda volta la collocherebbe in una posizione di inferiorità.

Key takeaways

- Dopo il vertice di Bucarest del 2008, la dura reazione all’ipotesi ventilata di un’adesione alla NATO di Georgia e Ucraina segna il passaggio della Russia dall’insoddisfazione al revisionismo;
- Il revisionismo russo ha assunto una connotazione territoriale, militare e regionale tramite l’espansione ai danni dei Paesi confinanti, la volontà di rafforzare la propria egemonia regionale e arrestare l’allargamento della NATO;
- Un eventuale successo militare della Russia in Ucraina potrebbe modificare il suo status internazionale e costituire un pericoloso precedente per gli Stati interessati a modificare lo status quo (Cina, Turchia, Iran).

Bibliografia

- Allison, R. (2014). Russian “Deniable” Intervention in Ukraine: How and Why Russia Broke the Rules. *International Affairs*, 90(6), 1255-1297.
- Allison, R. (2022). Russia, Ukraine and State Survival through Neutrality. *International Affairs*, 98(6), 1849-1872.
- Buzan, B. (2008). *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*. Essex: ECPR Press.
- Carr, E. H. (1939). *The Twenty Years’ Crisis, 1919-1939. An Introduction in the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Hynek, N., & Karmazin, A. (2020). Contemporary Revisionism in the Multilayered Political Order: Operationalisation, Techno-Social Conditions, Dilemmas. *Europe-Asia Studies*, 72(6), 940-954.
- Chan, S. (2004). Can’t Get No Satisfaction? The Recognition of Revisionist States. *International Relations of the Asia-Pacific*, 4(2), 207-238.
- Chan, S., W. Hu., & K. He. (2019). Discerning States’ Revisionist and Status-quo Orientations: Comparing China and the US. *European Journal of International Relations*, 25(2), 613–640.
- Ikenberry, G.J. (2001). *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Kissinger, H. (1957). *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. New York: Harper and Brothers.
- Krastev, I. (2014). *Russian Revisionism: Putin’s Plan for Overturning the European Order*. Consultabile su <https://fam.ag/2RL1Zva>.
- Layne, C. (2006). The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States’ Unipolar Moment. *International Security*, 31(2), 7–41.
- Mearsheimer, J. J. (2014). Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault. *Foreign Affairs*, 93(5), 1-12.
- Mead, W. R. (2014). The Return of Geopolitics: the Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs*, 93(3): 69-79.
- Morgenthau, H.J. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- Pisciotta, B. (2020). Russian Revisionism in the Putin Era: An Overview of Post-Communist Military Interventions in Georgia, Ukraine, and Syria. *Italian Political Science Review*, 50(1), 87-106.
- Romanova, T. (2018), Russia’s Neorevisionist Challenge to the Liberal International Order. *The International Spectator*, 53(1), 76-91.
- Sakwa R. (2017). *Russia Against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schweller, R. L. (2015). Rising Powers and Revisionism in Emerging International Orders. *Valdai Discussion Club*, 16.
- Spykman, N.J. (1944). *The Geography of Peace*. New York: Harcourt.

RUSPOL

- Toal, G. (2017). *Near Abroad, Putin, the West and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. Oxford: Oxford University Press.
- Ward, S. (2017). *Status and the Challenge of Rising Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolfers, A. (1962). *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.



L'UNIONE EUROPEA, LA RUSSIA E LO SPAZIO POST-SOVIETICO

Alessandra Russo*

Introduzione

Nel corso del 2022, dall'inizio dell'offensiva militare russa su larga scala lanciata in territorio ucraino, si è andata formando, tanto nel dibattito politico quanto in quello accademico e mediatico, e non solo in Italia, una narrazione imperniata sul ritorno della guerra convenzionale in Europa, e della geopolitica nei processi decisionali e di calcolo strategico.

Questo *briefing* ha l'intento di inquadrare l'ultimo anno, che ha senza dubbio mutato radicalmente le forme del conflitto armato e della violenza politica, e le politiche di sicurezza europea, in un contesto di più ampie turbolenze che hanno riconfigurato il vicinato orientale dell'Unione Europea, ed i rapporti tra Mosca e Bruxelles (ma anche tra Federazione russa e Stati membri dell'UE) negli ultimi 8 anni.

Il vicinato orientale dopo il 2014

Nonostante la genesi della Politica Europea di Vicinato quale strumento volto a promuovere la stabilizzazione e la trasformazione di un eterogeneo gruppo di Paesi dell'Europa orientale, Caucaso settentrionale e della sponda meridionale del Mediterraneo, nel giro di un decennio (2004-2014) la trasformazione più strutturale che ha investito i due settori del vicinato è quella che li ha portati ad essere considerati da un "cerchio di amici" ad un "cerchio di fuoco" (Economist 2014). Nonostante un primo aggiustamento dell'approccio dell'Unione Europea verso i Paesi del vicinato orientale fosse stato intrapreso con il lancio del Partenariato Orientale nel 2009, un più comprensivo momento di revisione delle politiche di vicinato *tout court* era stato innescato nel 2011 dalle primavere arabe (con l'introduzione della formula premiale *more for more*). Parallelamente, veniva ribadito un impegno europeo ad adottare e consolidare una prospettiva "bottom-up", guardando alle esigenze, aspettative, e preferenze specifiche di ogni singolo Paese terzo (European Commission and High Representative 2011). Fino al 2014, tuttavia, nella politica di vicinato non aveva trovato spazio una consapevole problematizzazione dei principi di co-esistenza, e possibile competizione, con altri attori nello stesso ambito regionale – ognuno con propri interessi, agende di politica estera ed immaginari geopolitici: *in primis*, con la Federazione Russa, che continuava a guardare al vicinato condiviso come "estero vicino" (Rieker and Gjerde 2016). La crisi politica e di sicurezza innescata in Ucraina nel 2014, con la successiva annessione della Crimea e l'escalation militare nelle province orientali nel Paese (ciò che per i successivi otto anni sarebbe stata chiamata, talvolta in maniera fuorviante, la guerra ibrida del Donbass) ha reso inevitabile un secondo momento, più profondo, della politica di vicinato, che ha incrinato il concetto stesso di potere trasformativo della governance esterna dell'Unione Europea, smorzato la portata integrativa spostando l'attenzione verso obiettivi di stabilizzazione, compimento delle riforme interne e consolidamento delle capacità istituzionali (Batora and Rieker 2016; Batora and Rieker 2018). Ciò che invece il conflitto in Ucraina nel 2014 ha solo parzialmente ed estemporaneamente attivato è una riflessione, strategica, a livello europeo e dei suoi Stati membri, sull'attorialità dell'Unione Europea nella gestione delle crisi che si dispiegano alle periferie del proprio perimetro di sicurezza: in altre parole, sui dispositivi istituzionali e politici a disposizione per rispondere ad un conflitto, e più in generale, sul significato stesso di sicurezza europea. Questo vulnus

* Università degli Studi di Trento.



ha caratterizzato l'intera traiettoria che storicamente ha portato a costruire l'impalcatura di sicurezza europea (Schroeder 2009), ma si è riproposto, con inedita prepotenza, nell'ultimo anno.

La risposta dell'Unione Europea alla Guerra in Ucraina (2014)

Già nel marzo 2014, la Commissione Europea elencava in un documento transitorio le principali componenti del pacchetto di aiuti a cui si impegnava: questi includevano risorse dal budget stesso dell'Unione Europea, dalla Banca europea per gli investimenti, dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, e ne mobilitavano di ulteriori tramite il Fondo Investimenti per la Politica di Vicinato e lo Strumento per la Stabilità e per la Pace. Si aggiungeva, inoltre, l'intenzione di creare una piattaforma per il coordinamento tra i *donors*; la disponibilità ad applicare in via provvisoria, dopo la firma dell'Accordo di Associazione, l'accordo di libero scambio (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*) e di velocizzare il processo di liberalizzazione dei visti; ed infine, l'offerta di assistenza tecnica per l'avanzamento della riforma costituzionale e del settore giudiziario, e per la predisposizione delle elezioni politiche (European Commission 2014).

Se questo primo documento certamente segnalava il futuro coinvolgimento europeo, nei mesi successive il ruolo dell'UE si è andato prefigurando anche nella sua componente più politica e diventava multi-dimensionale. La crisi ucraina ha infatti rappresentato il banco di prova per alcune revisioni introdotte rispetto alla gestione delle crisi (EEAS 2013a; 2013b). Fra queste, la formulazione di un documento (*Political Framework for a Crisis Approach, PFCA*), da parte delle figure apicali del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, che avrebbe dovuto definire le coordinate di intervento dell'UE, a seconda del contesto, della definizione stessa delle sue criticità ma anche degli interessi e della disponibilità e dispiegabilità di strumenti di azione. Nel caso della crisi ucraina, questo documento risultò essere più un esercizio di decostruzione di operazioni e schemi di intervento già pronti, che un supporto per la pianificazione e la programmazione strategica di ciò che da Bruxelles si aveva la capacità, l'intenzione e la possibilità di fare (Koenig 2015). Il documento, sottoposto al Comitato Politico e di Sicurezza nel maggio 2014, fu reso parzialmente pubblico solo 9 mesi dopo: questo definiva quella ucraina come una *humanitarian crisis, a security crisis and a human rights crisis* (Ivashchenko-Stadnik et al, 2017). La seconda declinazione della crisi, che potenzialmente apriva ad una missione di supporto alla riforma del settore della sicurezza nel quadro della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, fu esplicitata da un secondo documento, distribuito a giugno e che ancora esitava a spogliare dalle ambivalenze la definizione stessa della crisi ucraina: si rimandava infatti alle criticità della "situazione" politica e di sicurezza – una situazione in cui si sarebbe inserita la missione europea: consultiva, con compiti non esecutivi, per la riforma del settore della sicurezza civile. Questi due documenti chiave si andavano delineando quando, negli stessi mesi, una missione di esperti e funzionari visitava il Paese, non sempre valorizzando le possibili sinergie con la delegazione dell'UE a Kyiv; e formulando delle raccomandazioni che tuttavia talvolta non riflettevano la necessità di ricomporre interessi nazionali e visioni divergenti tra gli Stati membri.

Nei mesi successive alla elaborazione di questi due documenti chiave, la risposta dell'UE alla crisi in ucraina si è snodata lungo tre direttrici: la prima incentrata sul sostegno al Paese sul piano umanitario e finanziario, e sull'assistenza tecnica nell'implementazione delle riforme; la seconda relativa alle cosiddette misure restrittive, ossia le sanzioni; e la terza riguardante l'impegno sul piano politico, diplomatico ed il tentativo di apertura di una pluralità di tavoli negoziali, a geometria variabile e dagli esiti alterni.

Ognuna di queste direttrici ha, negli anni, mostrato delle debolezze: è lampante il caso del fragile consenso sulle sanzioni, che pure inizialmente era stato interpretato come una significativa testimonianza di unità a livello europeo. Se è vero che la posizione dell'Unione Europea nei confronti della Federazione Russia è plurale, anche a costo di sembrare incoerente, e che all'interno delle istituzioni europee e degli Stati membri convivono sensibilità ed agende diverse; come è altrettanto

vero che questa riflette anche dinamiche contingenti inclusi i cicli elettorali, nel medio-lungo periodo le logiche nazionali sembrano aver disinnescato il potenziale deterrente di questo strumento, spesso aggirato agendo tra le maglie dei suoi dispositivi normativi, regolatori ed attuativi (come per esempio nel caso del settore armiero in virtù della possibilità di dare seguito ad accordi siglati prima del 2014 anche se la consegna sarebbe avvenuta ad embargo vigente).

Nonostante una ricerca (a cui chi scrive ha preso parte) mostri come la prima direttrice sia quella più visibile, ed apprezzata, presso gli attori locali², questa non mostra non meno elementi problematici, che derivano da uno scarso coordinamento intra- e inter-istituzionale, con ricadute sulla definizione efficiente dei compiti e dei mandati – specialmente, ma non solo, per chi opera “sul terreno”. Un esempio è quello della incerta divisione del lavoro tra EUAM ed EUBAM, la missione dell’Unione Europea di assistenza alla gestione del confine tra Ucraina e Moldova, attiva dal 2005 (Loschi e Russo 2020); o quello della sovrapposizione poco funzionale tra Servizio Europeo di Azione Esterna, Delegazione dell’UE a Kyiv ed il “Gruppo di Sostegno per l’Ucraina”, istituito nel 2014, che fa capo alla Commissione Europea e che coadiuva le autorità ucraine a realizzare le riforme previste dall’Accordo di Associazione e dall’area di libero scambio. La stessa ricerca identifica, infine, un motivo di diminuita credibilità dell’Unione Europea rispetto ai propri interlocutori (in questo caso ucraini) nella sua difficoltà di progettare interventi che siano specifici rispetto al contesto ed alla complessa natura del conflitto (e quindi di elaborare una definizione del conflitto che ne restituisca tutti gli elementi di complessità). Questo ultimo aspetto è un controverso elemento di dibattito, nella letteratura sul *peacebuilding* e in particolare sul “*local turn*” nelle attività intraprese dall’Unione Europea al riguardo (Russo e Zambelli, in corso di stampa); a tal proposito, la stessa Unione Europea ha riconosciuto la propria limitata capacità di operare pienamente secondo il principio della “*local ownership*” (co-partecipazione dei *beneficiaries* e degli *stakeholders* locali in tutte le fasi di progettazione di un’azione di gestione della crisi, dalla valutazione delle necessità *ex ante*, alla pianificazione e al monitoraggio *ex post*, European Union 2016).

Conclusioni

All’indomani del lancio dell’offensiva militare russa in territorio ucraino, la mobilitazione immediata dei vertici dell’Unione Europea e di molti dei leader politici dei suoi Stati membri, ha facilitato il formarsi di un’aspettativa che si è ben presto trasformata in previsione: la guerra avrebbe, secondo molti osservatori, compattato l’Europa, rilanciando il progetto stesso di Europa, politica, di sicurezza, e di difesa, così come la coesione tra gli Stati membri, soprattutto rispetto alla possibilità di trovare un minimo comune denominatore sui principi che ne guidano l’azione esterna. A distanza di un anno, di tale previsioni andrebbero analizzate le luci e le potenziali ombre, o meglio, i fattori che potrebbero portare tale consenso sulla questione ucraina ad incrinarsi. In effetti, un’unità di intenti è stata trovata, per esempio, nella promulgazione della Direttiva sulla Protezione Temporanea da parte della Commissione Europea e nell’approvazione di un piano in dieci punti, da parte del Consiglio, per la gestione del flusso di rifugiati ucraini (che nel primo anno di guerra sono circa 8 milioni)³. A queste prime misure ha fatto seguito, tra le altre, lo sviluppo di un piano di azione per prevenire lo sfruttamento dei rifugiati ucraini da parte di reti criminali, e allo stesso tempo che individui che possono costituire un rischio per i cittadini europei beneficino del regime di protezione temporanea. Non sembra tuttavia sul tavolo un dibattito più complessivo sui principi alla base delle

² Progetto EUNPACK (*A conflict-sensitive unpacking of the EU comprehensive approach to conflict and crises mechanism*), finanziato tramite il Programma europeo *Horizon 2020* (grant agreement no. 693337).

³ Si stima invece che la totalità delle persone che hanno varcato il confine ucraino in uscita dal Paese dal 24 febbraio 2022 superi i 18 milioni; e che di contro, il numero di persone che è entrata o rientrata nel Paese negli ultimi 12 mesi sia più di 10 milioni.



politiche migratorie e di asilo dell'Unione Europea, che dal 2011 ha compiuto una virata verso il modello di Europa Fortezza che non è stato certamente immune da critiche.

Un secondo ambito in cui un consenso di breve periodo è emerso è quello dell'assistenza militare prestata all'Ucraina: ciò significa trasferimenti di armi, sia attraverso lo Strumento Europeo per la Pace (3.6 miliardi di Euro di cui 3.1 miliardi in “*lethal equipment*”) che in via bilaterale (circa 8 miliardi di Euro); ma anche addestramento, anche nel quadro della Missione di Assistenza Militare dell'Unione Europea (EUMAM) che ha il mandato di fornire formazione specializzata a un massimo di 15000 membri delle forze armate ucraine in diverse località nel territorio degli Stati membri dell'UE. Dal 2015, l'Ucraina partecipa a selezionati programmi dell'Agenzia di Difesa Europea, dal 2020 ai progetti della Cooperazione Strutturata Permanente; eppure, il Partenariato Orientale, che in origine non si è dotato di una componente di sicurezza, non ha neppure in seguito sviluppato una riflessione a tutto tondo sul tema, a partire dai conflitti prolungati che punteggiano la regione (German and Tyushka 2022). Tutto ciò pare replicare, in un contesto ben più drammatico, l'analisi di Schroeder (2009) sull'assenza di una strategia nello sviluppo della politica di sicurezza dell'Unione Europea, che si dota di capacità istituzionali senza articolare al raggiungimento di quale obiettivo questi strumenti e architetture sono funzionali, e relegandole a questioni tecniche con scarsa esposizione al dibattito pubblico.

Considerazioni simili possono essere fatte sulle sanzioni, che rimettono in discussione le relazioni nel lungo periodo con Mosca, e sulla questione dell'allargamento, che porta sul tavolo il tema della riforma interna dell'Unione Europea. Quest'ultimo, dopo un iniziale slancio verso Ucraina, Moldova e, in misura più limitata, Georgia, sembra aver subito una battuta d'arresto proprio in virtù della riluttanza di alcuni Stati membri a fornire una valutazione intermedia dei passi intrapresi rispetto all'implementazione delle riforme richieste dal processo di “adesione graduale” (Meister et al 2023).

Key takeaways

- Una riflessione sui trasferimenti di armi che riguardi anche la loro trasparenza, tracciabilità e “rendicontabilità” e che, quindi, permetta di mettere in campo una strategia di medio e lungo periodo, che guardi anche ai possibili scenari post-conflitto prevedendo fin d'ora programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione degli ex combattenti.
- Un'attenzione costante al coordinamento degli attori sul campo, al fine di evitare sovrapposizioni disfunzionali (per esempio, nel medio periodo è da precisare la relazione tra EUMAM, EUBAM ed EUAM che è stata potenziata per quanto riguarda le attività di indagine e perseguimento dei crimini internazionali).
- Una pianificazione della ricostruzione che non segua logiche geopolitiche di spartizione tra *donors*, ma che invece consideri il principio della “*local ownership*”, da un lato, e della possibilità di monitoraggio della gestione delle risorse, dall'altro; e che guardi anche a risvolti talvolta considerati periferici e non prioritari quali l'impatto ambientale del conflitto e il recupero del patrimonio culturale.

Bibliografia

- Batora, J., & Rieker, P. (2016). Towards Multi-level Security Community Building: The EU's External Governance in Ukraine. *NUPI Working Paper*, 860.
- Batora, J., & Rieker, P. (2018). EU-supported reforms in the EU neighbourhood as organized anarchies: the case of post-Maidan Ukraine. *Journal of European Integration*, 44(4).
- Economist. (2014). *Europe's ring of fire*. Consultabile su <https://econ.st/41sX82u>.
- EEAS. (2013a). *Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations*. 7660/2/13.
- EEAS. (2013b). *EEAS Review*. Consultabile su <https://bit.ly/3EH3ceh>.
- European Commission. (2014). *European Commission's support to Ukraine (Memo)*. Consultabile su <https://bit.ly/41r2uvb>.
- European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2011). *A new response to a changing Neighbourhood. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Consultabile su <https://bit.ly/3Z2JCAZ>.
- European Union. (2016). *Joint Staff Working Document: Lessons Drawn from Past Interventions and Stakeholders' Views*. Consultabile su <https://bit.ly/3ITfgvf>.
- German, T., & Tyushka, A. (2022). Security challenges at the EU's eastern border: which role for CSDP?. Consultabile su <https://bit.ly/3Y45vPa>.
- Ivashchenko-Stadnik, K. et al. (2017). *How the EU is facing crises in its neighbourhood Evidence from Libya and Ukraine*. Consultabile su <https://bit.ly/3m48Ss5>.
- Koenig, N. (2015). *Resetting EU External Action: Potential and Constraints*. Consultabile su <https://bit.ly/3Z2Mdv2>.
- Meister, M. et al. (2023). *Rethinking the EU's Eastern Enlargement and Neighborhood Policy*. Consultabile su <https://bit.ly/3m8Jdi5>.
- Rieker, P. & Gjerde, K. (2016). The EU, Russia and the potential for dialogue – Different readings of the crisis in Ukraine. *European Security*, 25(3), 304-325.
- Russo, A. & Zambelli, F. (forthcoming). *The EU's Approach to Post-conflict Displacement and "the Local Field": A Study on Georgia's Second-wave IDPs*.
- Schroeder U. (2009). Strategy by Stealth? The Development of EU Internal and External Security Strategies. *Perspectives on European Politics and Society* 10(4), 486-505.

LA MACCHINA PROPAGANDISTICA DI PUTIN. IL *SOFT POWER* RUSSO E I SUOI LIMITI IN UCRAINA

Paolo Pizzolo*

Introduzione

Con la fine della Guerra Fredda, i principali attori internazionali hanno preferito sempre più fare affidamento a strumenti di *soft power* piuttosto che di *hard power* per portare avanti i loro interessi, ritenendo che le leve economiche, socioculturali, istituzionali e giuridiche costituissero delle forme di esercizio del potere più efficaci della forza militare o della pressione politica diretta. In questo senso, l'*hard power* è divenuto eccezionale nella comunità internazionale, venendo principalmente utilizzato per contrastare quegli attori internazionali che violano il diritto internazionale o minacciano direttamente la sicurezza nazionale, regionale o globale (Sergunin e Karabeshkin, 2015). Il *soft power* indica innanzitutto la capacità di persuasione e risiede principalmente in tre risorse: l'attrazione culturale, la legittimità politico-morale e l'autorevolezza in politica estera (Nye, 2004). Grazie al *soft power*, un Paese riuscirebbe ad ottenere ciò che vuole attraverso la forza d'attrazione anziché attraverso la coercizione. I valori che un Paese difende e sostiene rappresentano un aspetto fondamentale del proprio potere di attrazione, soprattutto se essi vengono riconosciuti come legittimi e validi dalla maggior parte della comunità internazionale e se il Paese ispira particolare fiducia (Kosachev, 2012). D'altronde, in virtù del proprio *soft power* un Paese si trova nella possibilità di persuadere altri a fare ciò che altrimenti non farebbero, a fissare un'agenda e a influenzare le loro preferenze politiche (Nye, 2011). A partire dagli anni Duemila, la Russia di Putin ha portato avanti una strategia di *soft power* volta a diffondere un'immagine persuasiva della Russia in Europa, nello spazio post-sovietico e nel resto del mondo – in particolare presso alcuni Paesi dalle economie emergenti. Con il tempo, il *soft power* russo è diventato uno dei principali strumenti della macchina propagandistica del regime di Putin, incontrando a seconda delle circostanze un ampio consenso o una ferma opposizione.

Il *soft power* russo e il concetto di *Ruskij Mir*

La strategia di *soft power* russo è stata oggetto di un crescente interesse nella letteratura accademica, che ha sviluppato diversi filoni interpretativi. In generale, diverse ricerche hanno cercato di investigare come la Russia utilizzi il proprio *soft power* per aumentare la propria influenza nello spazio post-sovietico attraverso metodi non militari, migliorare la propria immagine all'estero e portare avanti la propria politica estera (Tsygankov, 2006; Rostoks e Sprüds, 2015). Secondo un primo filone di carattere storicistico, le attuali strategie di *soft power* della Russia riprendono lo schema della vecchia propaganda di tipo sovietico o addirittura della Russia zarista prerivoluzionaria (Tsygankov, 2013). Un altro filone si sofferma sugli aspetti teoretici del fenomeno, cercando di comprendere quanto il *soft power* russo si avvicini o si discosti dal modello teorizzato originalmente da Joseph Nye (Nye, 2013). Un'altra branca di ricerca ha analizzato il *soft power* russo in relazione alle principali linee di politica estera di Mosca, relazionandolo dunque a prassi e strategie diplomatiche (Monaghan, 2013; Simons, 2013). Una quarta categoria, che rappresenta quella dai contenuti più ricchi, ha considerato gli aspetti funzionali e di natura regionale del fenomeno, concentrandosi sulle politiche di *soft power* russo in relazione alle minoranze russo-etniche o russofone all'estero (Kudors, 2010; Conley et al., 2011), in particolare nel Baltico (Grygas, 2012) e

* Sapienza Università di Roma.

nei Paesi del Partenariato orientale dell'Unione Europea (Sergunin e Tikhonov, 2013). Infine, l'ultimo filone interpreta la strategia di *soft power* russo come uno specifico esempio di diplomazia pubblica (Sherr, 2013; Osipova, 2014). Una parte cospicua della letteratura tende a condividere l'idea secondo cui la Russia possiede una vasta gamma di risorse di *soft power*, ma è spesso incapacitata a farne un efficace utilizzo a sostegno dei propri obiettivi di politica estera (Van Herpen, 2015; Rutland e Kazantsev, 2016; Sergunin, 2016).

Il concetto di *soft power* in Russia è diventato sempre più importante a partire dalla seconda presidenza di Vladimir Putin nel 2004-2008. Negli ultimi anni, attraverso diversi canali, la strategia di *soft power* della Russia in Europa e nello spazio post-sovietico ha fatto perno sull'ideologia del "mondo russo" (*Russkij Mir*) (Putin, 2007). In particolare, Putin ha assimilato pienamente i principi del *Russkij Mir* nella posizione governativa ufficiale a partire dal 2007. Il *Russkij Mir* fa riferimento all'idea che esista un "mondo russo" che si estende al di là dei confini della Federazione Russa e che rappresenta una sfera di civiltà "unica" con una specifica visione del mondo (Zevelev, 2014). L'incorporazione dell'idea del *Russkij Mir* nel discorso ufficiale russo ha mobilitato diversi strumenti politici, diplomatici e propagandistici, tra cui la "Fondazione *Russkij Mir*", l'"Agenzia federale per gli affari della Comunità degli Stati Indipendenti, i compatrioti residenti all'estero e la cooperazione umanitaria internazionale" (*Rosstrudničestvo*) e la stessa Chiesa ortodossa russa.

La narrativa costruita intorno al concetto del *Russkij Mir* ha fatto perno su alcuni punti fondamentali (Feklyunina, 2016). Innanzitutto, il "mondo russo" rappresenterebbe una comunità di civiltà caratterizzata da alcuni elementi culturali piuttosto che etnici, tra cui la lingua russa, il cristianesimo ortodosso e la cultura russa in senso lato. Da questo punto di vista, il *Russkij Mir* include non soltanto quei milioni di russi etnici e madrelingua russi che vivono nelle ex repubbliche sovietiche, ma anche i milioni di individui che in tutto il mondo hanno scelto la lingua russa come materia di studio e che hanno sviluppato un amore per la Russia e per il suo ricco patrimonio culturale. Tuttavia, soprattutto a livello di Chiesa ortodossa russa, il nucleo del *Russkij Mir* è fatto coincidere con i tre Paesi che hanno rappresentato nel Medioevo il territorio della Rus', ossia la Russia, l'Ucraina e la Bielorussia. I fattori di coesione tra queste tre realtà sono sostanzialmente quattro: l'appartenenza al cristianesimo ortodosso, la fratellanza etnica slava, il comune ceppo linguistico slavo-orientale e la coincidente esperienza storica. Il governo russo ha enfatizzato l'idea che la Rus' di Kiev sia stata la nazione madre da cui sono nate la Russia, la Bielorussia e l'Ucraina moderne, affermando che i popoli dei tre Paesi condividono una comune storia, mentalità, cultura e tradizione (Putin, 2013). Secondo questa narrativa, dato il comune e glorioso passato, sarebbe del tutto anomala l'attuale separazione delle tre repubbliche e in particolare la polemica antirussa in Ucraina.

Allo stesso tempo, l'identità collettiva nel contesto del *Ruskij Mir* si incentra sull'idea di scontro di civiltà, articolandosi intorno alla contrapposizione tra "mondo russo" e Occidente. A differenza dell'Occidente post-moderno, il "mondo russo" incarnerebbe ancora una serie di ideali umani tradizionali, tra cui quelli di fede, spiritualità, gentilezza, altruismo e coscienza collettiva (Nikonov, 2010). Pur condividendo con l'Europa le radici cristiane, il "mondo russo" viene ritenuto il vero custode della tradizione cristiana, in quanto l'unico che avrebbe ancora conservato quei valori cristiani considerati perduti in Occidente a causa della secolarizzazione e del materialismo. L'unicità del "mondo russo" lo discosterebbe dal modello sociopolitico occidentale, di cui non viene affatto riconosciuta la presunta portata universale.

Il soft power russo in Ucraina: storia di un parziale insuccesso

Negli ultimi anni, l'Ucraina è stata uno dei principali Paesi a subire una forte pressione da parte del *soft power* russo. In Ucraina, il *soft power* russo incentrato sull'idea del *Russkij Mir* era volto soprattutto a contrastare l'esclusivismo del nazionalismo etnico ucraino e i sentimenti russofobi. Nonostante gli sforzi della Russia, occorre tuttavia comprendere fino a che punto la narrativa del



“mondo russo” è stata accettata in Ucraina e quanto forte sia il *soft power* di Mosca nel Paese. La questione dell’identità nazionale ucraina ha sempre rappresentato un tema complesso, tanto che l’Ucraina è stata spesso descritta come divisa tra identità multiple in competizione tra loro (Shulman, 2004). L’identità ucraina è stata spesso contestata su basi etniche, linguistiche e religiose, creando una sorta di “crisi esistenziale” presso la popolazione ucraina. D’altronde, con la maggior parte della popolazione russo-etnica e russofona stanziata nel sud-est dell’Ucraina, la questione dell’identità è stata anche influenzata da una componente geografico-regionale. Oggi in Ucraina un’identità slavo-orientale basata sull’identificazione con la Russia e il “mondo russo” si sovrappone e scontra con un’identità nazionale ucraino-etnica particolaristica basata sulla distanza dalla Russia, l’identificazione con l’Europa e l’accesso nazionalismo – spesso descritto da Mosca come “neo-nazista” e “fascista”.

La narrazione del “mondo russo” non è stata in ogni caso l’unica a diffondersi in Ucraina. Anche l’Unione Europea ha portato avanti una strategia di *soft power* di “Grande Europa” che faceva appello all’idea dell’appartenenza storica dell’Ucraina all’Europa, rimarcando la superiorità normativa dei valori liberaldemocratici associati al progetto di integrazione europea insieme a più ampie prospettive di sviluppo economico (White e Feklyunina, 2014). Chi in Ucraina ha accolto la narrazione “grande-europea” credeva nell’idea di un’affinità culturale dell’Ucraina con la Russia, ma non all’assimilazione dell’Ucraina nella Russia. Il rifiuto del “mondo russo” e l’accettazione dell’Ucraina come parte di una “Grande Europa” si sono manifestate soprattutto presso la popolazione dell’Ucraina occidentale – storicamente vicina alla Polonia – e presso molti rappresentanti della Chiesa ortodossa ucraina autocefala (Patriarcato di Kiev) e della Chiesa greco-cattolica uniate. Questa volontà di distanziamento dalla Russia, tanto laica che religiosa, trovava delle giustificazioni storiche in azioni considerate criminali e oppressive da parte della Russia, tra cui la carestia dell’*Holodomor*, le persecuzioni staliniane, la campagna sovietica antireligiosa e la sistematica distruzione della “nazione ucraina” a vantaggio dell’identità sovietica.

Al contrario, l’identità collegata all’idea di “mondo russo” è stata accettata da quei settori del pubblico e dell’élite politica dell’Ucraina che si percepiscono come un’“Europa alternativa” rispetto a quella incarnata dall’Unione Europea, accusata di avere anzi tradito i veri valori tradizionali europei. Forti riferimenti all’idea di “mondo russo” sono stati manifestati in particolare dalla popolazione della Crimea e del Donbass e più in generale dalla popolazione russofona del sud-est del Paese. Inoltre, l’idea è stata particolarmente accettata presso la Chiesa ortodossa ucraina che dipendeva direttamente dal Patriarcato di Mosca (Feklyunina, 2016).

Ciononostante, in linea generale, il *soft power* russo in Ucraina non è stato particolarmente efficace, non riuscendo a convincere quei settori dell’opinione pubblica ucraina che consideravano comunque “il mondo russo” come qualcosa di diverso rispetto a sé. In particolare, esso non è riuscito a penetrare agilmente nelle coscienze dei cittadini ucraini che non appartenevano alle regioni a stragrande maggioranza russo-etniche e russofone, dove – come è ovvio – ha invece fatto notevolmente presa. Partiti politici, chiese locali, gruppi di pressione russo-scettici e la controproposta “grande-europea” hanno contribuito a marginalizzare o addirittura a contrastare il concetto del “*Russkij Mir*” in Ucraina, ricollegato a progetti russi neo-imperiali e a forme di malcelata volontà di dominio su alcuni settori dello spazio post-sovietico. L’utilizzo sin dal 2014 dell’*hard power* in Ucraina ha dimostrato l’insufficienza del *soft power* russo come strumento di ottenimento di obiettivi strategici di lungo termine. L’intervento militare del 2022 sembra sostanzialmente riconfermare un dato di fatto: il *soft power* russo in Ucraina si è dimostrato del tutto insufficiente ad incanalare le volontà politiche ucraine, rendendo necessario il ricorso all’uso della forza armata.

Conclusioni

A partire dalla metà degli anni Duemila, la Russia di Putin ha tentato di implementare un sofisticato disegno di *soft power* a sostegno dei propri obiettivi di politica estera. Il nucleo del *soft power* russo ha fatto perno sul concetto di *Russkij Mir*, ossia sulla forza d'attrazione della cultura e tradizione russa oltre i confini della Federazione. Tuttavia, in maniera alquanto contraddittoria, Mosca ha ripetutamente utilizzato strumenti di *hard power* per portare avanti la propria politica estera, come hanno dimostrato i casi dell'intervento in Georgia (2008), Siria (2015) e Ucraina (2014 e 2022). Queste azioni sono in contraddizione rispetto all'adesione ufficiale della Russia all'idea di utilizzo di metodi di politica estera non violenti e sollevano il quesito se la Russia sia effettivamente capace di implementare una propria strategia di *soft power* senza ricorrere all'*hard power*. Certamente, in alcuni casi il *soft power* russo ha portato a dei risultati concreti, come l'adesione di alcuni Paesi dell'Europa orientale (Bielorussia), del Caucaso (Armenia) e dell'Asia Centrale (Kazakistan e Kirghizistan) all'Unione Economica Eurasiatica (UEE). Inoltre, l'approccio di Mosca nei confronti del proprio "estero vicino" ha fatto spesso leva sulla forza di attrazione russa soprattutto presso i propri connazionali all'estero. Ciononostante, soprattutto nei riguardi dell'Occidente, la Russia ha combinato il *soft power* con l'*hard power*, facendo ricorso a misure coercitive quali ad esempio il ricatto energetico. D'altronde, l'intervento militare in Ucraina del febbraio 2022 ha rappresentato il declino definitivo del *soft power* russo a vantaggio dell'*hard power*. Inoltre, è ormai incerto se il *soft power* russo potrà riprendere forza in futuro, soprattutto in Europa, in seguito alla rovinosa immagine che Mosca si è procurata con la guerra in Ucraina.

In questo contesto, le opportunità principali per l'Italia e l'Europa risiedono nel rafforzamento dei propri strumenti di *soft power* basati sui valori e principi liberaldemocratici, che trovano grande consenso presso larghe fasce di popolazioni dello spazio post-sovietico. Al contempo, l'errore principale sarebbe quello di emulare l'azione di Putin, ossia sostituire il *soft power* con il massiccio utilizzo dell'*hard power*, anche nell'ambito delle misure di ritorsione nei confronti della Russia e del sostegno militare all'Ucraina. In altre parole, la sfida consiste nel dimostrare alla comunità internazionale che la persuasione può ottenere risultati molto maggiori della coercizione.

Key takeaways

- A partire dalla seconda presidenza di Putin il concetto di *soft power* in Russia è diventato sempre più importante, facendo perno sull'ideologia del "mondo russo" (*Russkij Mir*);
- Il generale insuccesso delle capacità del *soft power* russo in Ucraina ha portato Mosca a ricorrere all'*hard power*, ossia all'uso della forza militare, per raggiungere i propri obiettivi politici;
- L'Italia e l'Europa dovrebbero rafforzare i propri strumenti di *soft power* basati sulla forza d'attrazione dei valori e principi liberaldemocratici presso le popolazioni dello spazio post-sovietico, evitando l'errore di sostituire il *soft power* con un massiccio utilizzo dell'*hard power*, anche nell'ambito delle misure di ritorsione nei confronti della Russia e di sostegno militare all'Ucraina.

Bibliografia

- Conley, H., Gerber, T., Moore, L., & David, M. (2011). *Russian soft power in the 21st Century: An examination of Russian compatriots in Estonia*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Feklyunina, V. (2016). Soft power and identity: Russia, Ukraine and the “Russian world(s)”. *European Journal of International Relations*, 22(4), 773-796.
- Grygas, A. (2012). *Legacies, coercion and soft power: Russian influence in the Baltic States*. Consultabile su <https://bit.ly/3EtyR2F>.
- Kosachev, K. (2012). The specifics of Russian soft power. *Russia in Global Affairs*, 7(3), 1-11.
- Kudors, A. (2010). Russian World: Russia’s soft power Approach to compatriots’ policy. *Russian Analytical Digest*, 81, 1-4.
- Monaghan, A. (2013). *The new Russian foreign policy concept: Evolving continuity*. Londra: Chatham House.
- Nikonov, V. (2010). Russkii, rossiiskii, russkoyazychnyi mir. *Strategiya Rossii*, 10.
- Nye, J. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Nye, J. (2011). *The future of power*. New York: Public Affairs.
- Nye, J. (2013). *What China and Russia don’t get about soft power*. Consultabile su <https://bit.ly/3E8EkLT>.
- Osipova, Y. (2014). Russification of “soft power”: Transformation of a concept. *Exchange*, 5(1), 57-77.
- Putin, V. (2007). *Address to the Federal Assembly*. Consultabile su <http://bit.ly/3xoAoD2>.
- Putin, V. (2013). *Valdai Group plenary meeting*. Consultabile su <http://bit.ly/3YytXt1>.
- Rostoks, T., & Sprūds, A. (a cura di). (2015). *The different faces of “soft power”: the Baltic States and Eastern Neighborhood between Russia and the EU*. Riga: Latvian Institute of International Affairs.
- Rutland, P., & Kazantsev, A. (2016). The limits of Russia’s “soft power”. *Journal of Political Power*, 9(3), 395-413.
- Sergunin, A., & Tikhonov, V. (2013). The EU’s Eastern Partnership and Russia: A platform for confrontation or cooperation?. *Slavic Studies*, 29(3), 1-29.
- Sergunin, A., & Karabeshkin, L. (2015). Understanding Russia’s soft power strategy. *Politics*, 35(3-4), 347-363.
- Sergunin, A., 2016. *Explaining Russian foreign policy behaviour: Theory and practice*. Stoccarda: Ibidem-Verlag.
- Sherr, J. (2013). *Hard diplomacy and soft coercion: Russia’s influence abroad*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Shulman, S. (2004). The contours of civic and ethnic national identification in Ukraine. *Europe-Asia Studies*, 56(1), 35-56.
- Simons, G. (2013). *Nation branding and Russian foreign policy*. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs.
- Tsygankov, A. (2006). If not by tanks, then by banks? The role of soft power in Putin's foreign policy. *Europe-Asia Studies*, 58(7), 1079-1099.
- Tsygankov, A. (2013). Moscow's soft power strategy. *Current History*, 112(756), 259-264.
- Van Herpen, M. (2015). *Putin's propaganda machine: Soft power and Russian foreign policy*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- White, S., & Feklyunina, V. (2014). *Identities and foreign policies in Russia, Ukraine and Belarus*. New York: Palgrave Macmillan.
- Zevelev, Igor. (2014). *The Russian world boundaries*. Consultabile su <http://bit.ly/3YVFrH3>.



L'ITALIA NEL CONFLITTO IN UCRAINA

Lorenzo Riggi* e Chiara Minora**

Introduzione

La guerra in Ucraina è stata uno spartiacque nella politica estera italiana e per la posizione dell'Italia nella scena internazionale. Fin dall'inizio del conflitto Roma ha partecipato al rafforzamento del dispositivo di sicurezza dell'alleanza Atlantica in Europa Orientale, assumendo un ruolo di primo piano nel coordinamento dei battaglioni dispiegati sul fianco est e inviando sia armamenti difensivi che strumenti non letali a supporto dell'esercito ucraino. Inoltre, la guerra ha segnato un punto di rottura per l'Italia da un punto di vista socioeconomico su tre questioni cruciali: la dimensione migratoria e dei rifugiati, la sicurezza energetica e il rapporto con la Federazione russa.

Armamenti e deterrenza: l'Italia nel conflitto in Ucraina

Come la letteratura ha efficacemente dimostrato, sebbene l'Italia abbia storicamente intrattenuto rapporti tendenzialmente positivi con la Federazione Russa, nei momenti di maggiore tensione tra Mosca e l'Occidente, Roma è sempre rimasta fedele al proprio posizionamento internazionale, saldamente incardinato nell'Alleanza Atlantica, nell'Unione Europea e nel legame transatlantico (Natalizia, Morini, 2020). Ad ulteriore dimostrazione di ciò, la recente crisi legata all'invasione russa dell'Ucraina non ha fatto eccezione (Natalizia, Morini, 2022). Anche da un punto di vista interno, la guerra ha unito sia l'opinione pubblica che i partiti politici. Il 77% degli intervistati nella prima settimana di guerra ha condannato l'attacco russo (Bordignon et al., 2022). L'invasione russa dell'Ucraina ha cambiato la percezione del pubblico italiano riguardo all'Europa, ritrovando una maggiore vicinanza con l'Europa orientale ma aumentando la distanza tra Est e Ovest globali, tra la Russia e l'Occidente. Dall'inizio della guerra, un rinnovato clima di unità nazionale si è riflettuto anche in nuovo consenso tra i partiti politici italiani (Bordignon et al., 2022, p. 273) che ha portato ad un largo sostegno alle misure attuate a sostegno dall'Ucraina, anche a quelle relative all'invio di strumenti bellici¹. Dai giorni immediatamente successivi al 24 febbraio, infatti, l'Italia ha partecipato attivamente alle diverse iniziative di supporto all'Ucraina avviate dall'Alleanza Atlantica e dall'Unione Europea, contribuendo con armamenti e risorse finanziarie al rafforzamento dell'esercito ucraino. Sebbene non sia possibile fare una valutazione puntuale di quanto è stato finora inviato in Ucraina, in virtù del segreto di stato apposto dal Governo Draghi e Meloni sui relativi decreti, si stima che il valore dei cinque pacchetti di aiuti approvati nel momento in cui si scrive (il sesto è ancora in fase di discussione) sia intorno ai 400 milioni di euro (Antezza et al, 2022, pp. 1-65; Vignarca, 2022), composti per gran parte da armi leggere, artiglieria trainata e semovente, mezzi per il trasporto della fanteria e munizionamento di diverso calibro per tutte le tipologie di armamenti. Ad eccezione dei pezzi d'artiglieria e dei mezzi semoventi, gran parte dell'equipaggiamento italiano inviato in Ucraina è composto da strumenti non più utilizzati dall'Esercito e di concezione arretrata rispetto alle esigenze dei campi di battaglia ucraini, ma pur sempre efficaci considerando la penuria di mezzi e risorse di cui l'esercito di Kiev soffriva all'inizio del conflitto (Ciocchetti, 2022, 26 giugno). Di conseguenza, il contributo italiano è stato rilevante soprattutto se considerate le risorse complessivamente limitate a disposizione delle Forze Armate italiane, che, come è emerso negli ultimi mesi, mancano, come

* Centro Studi Geopolitica.info

** Centro Studi Geopolitica.info

¹ Ad esempio, la legge 28/2022 di conversione del Decreto-legge n. 14 del 25 febbraio 2022, "recante disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina" è stata approvata con 367 voti favorevoli su 392 votanti alla Camera e 214 su 249 votanti al Senato.



tutti i Paesi europei, di riserve consistenti per far fronte a scenari ad alta intensità e di un sistema di procurement puntuale che possa in breve tempo rispondere ad esigenze improvvise (Tidey, 2022; Gressel, 2022).

Parallelamente all'invio di armamenti in Ucraina, l'Italia ha partecipato attivamente alle iniziative volte al rafforzamento della presenza avanzata della NATO sul suo fianco orientale. In particolare, a seguito del summit di Madrid del 28-29 giugno 2022, gli Alleati hanno concordato di aumentare le dimensioni dei *battlegroups* dispiegati nei Paesi dell'Europa Orientale, portandoli al livello di brigata istituendo inoltre 4 nuovi gruppi tattici in Bulgaria, Ungheria, Romania e Slovacchia, in aggiunta a quelli già esistenti in Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia (NATO, 2022). In questo contesto, l'Italia ha consolidato la propria presenza in Lettonia, nell'ambito del *battlegroup* a guida canadese, assumendo poi il comando delle unità in Bulgaria guidate dal Colonnello Francesco Alaimo dell'82° reggimento fanteria Torino. Ai reparti dell'Esercito, si aggiungono le forze aeree dispiegate in Romania, Polonia e Islanda che nel corso dell'anno appena trascorso hanno contribuito alle misure di *air policing* messe in atto dall'Alleanza Atlantica per rafforzare la capacità di deterrenza della NATO, addestrandosi contestualmente all'intercettazione di velivoli ostili e a diverse missioni di combattimento (Ministero della difesa 2022, 28 luglio e 6 ottobre; NATO 2022, 5 dicembre).

Il sostegno economico e umanitario all'Ucraina

Per quanto riguarda il fenomeno migratorio dall'Ucraina, il governo italiano ha approvato l'applicazione Direttiva sulla Protezione temporanea in conformità con l'Unione europea (Direttiva UE 2001/55/CE), applicata per la prima volta dalla sua istituzione nel 2001 (Consiglio Ue 4 marzo 2022). Questo strumento ha concesso a coloro che fuggono dal conflitto la protezione internazionale. Dall'inizio della guerra al 14 ottobre 2022, l'Italia ha accolto 172.405 rifugiati di cui circa il 50% sono donne e il 30% bambini (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2022). Questa misura ha anche trovato l'approvazione dell'opinione pubblica italiana: più di nove intervistati su dieci (91%) sono favorevoli all'idea di offrire asilo in Italia ai rifugiati ucraini (Bordignon et al., 2022, p. 275). Per far fronte al flusso migratorio, il Ministero dell'Interno ha aumentato le capacità dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) e del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) per un totale di 21.000 unità. Inoltre, diverse organizzazioni e agenzie si sono riunite per fornire supporto e servizi per rispondere ai bisogni più urgenti di minori, donne, famiglie e altre persone con esigenze speciali. Tra queste, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati e il Fondo Internazionale delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF) in collaborazione con associazioni italiane hanno predisposto dei centri per offrire sostegno e assistenza a chi è esposto al rischio di abusi, violenza di genere e, per i bambini, al rischio di separazione familiare (Signori e Wisthaler, 2022; Lepa, 2023). Inoltre, l'Italia ha dato un contributo di 1 milione di euro alle attività di primo soccorso del Comitato Internazionale della Croce Rossa Italia e ha stanziato 150 milioni di euro per l'assistenza umanitaria con donazioni di materiale sanitario e attrezzature mediche, a cui si aggiungono circa 390 milioni di euro, sempre nel contesto di assistenza, attraverso il framework europeo del *European Peace Facility* (Feroci e Goretti, 2023, p.11). Dal punto di vista economico, l'Italia ha introdotto un cambio di marcia. Con l'introduzione delle sanzioni alla Russia (e a Bielorussia e Iran per il loro sostegno a Mosca), l'interscambio economico si è notevolmente ridotto e anche la dipendenza italiana dalle risorse energetiche russe è drasticamente diminuita. L'export verso la Russia ha registrato -33% rispetto al 2021 (Italian Trade Agency, 2022), mentre nell'ultimo anno, l'import del gas russo è passato dal 40% al 10% delle importazioni totali italiane dopo che il governo italiano ha diversificato le proprie fonti energetiche. Le sanzioni introdotte sono composte da limitazioni mirate a individui specifici (sanzioni personali), sanzioni economiche e restrizioni sul rilascio di visti. Le sanzioni economiche hanno l'obiettivo di causare danni significativi alla Russia a causa delle sue azioni belliche e di impedirle di



continuare l'aggressione. Le sanzioni individuali riguardano le persone coinvolte nel sostegno, finanziamento o attuazione di azioni che minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina o coloro che traggono beneficio da tali azioni. In particolare, sono stati congelati beni di oligarchi e personalità legate al Cremlino pari a 2,3 miliardi di euro e fondi che ammontano a 340 milioni (Feroci e Goretti, 2023, p. 11). Il governo italiano ha anche introdotto divieti di viaggio nei confronti di 1236 persone (tra cui Putin e Lavrov) e 115 entità (Consiglio UE, 2023). Inoltre, 10 delle principali banche russe, sin dall'inizio dell'aggressione sono state escluse dalla rete bancaria S.W.I.F.T. e ad altre nove è stato imposto un divieto totale di transizione, tra cui la Banca Centrale Russa. Roma ha anche imposto sanzioni e controlli sulle esportazioni e un divieto totale di export di beni a doppio uso, materiale tecnologico e armi di piccolo calibro. Per quanto riguarda il settore energetico, sono stati bloccati gli investimenti e le esportazioni di attrezzature, tecnologie e servizi per l'industria energetica russa, oltre che l'acquisto, l'importazione o il trasferimento di petrolio greggio e determinati prodotti petroliferi dalla Russia nell'UE (Consiglio UE, 2023).

Conclusioni

Le iniziative sostenute dall'Italia a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina hanno quindi portato ad un significativo indebolimento dei rapporti bilaterali tra Mosca e Roma. Ciò è riscontrabile dal fatto che l'Italia sia stata inserita dal Cremlino nella lista degli Stati e territori stranieri "che commettono azioni ostili contro la Russia, le sue compagnie e i cittadini" (ADN Kronos, 2022), cui ha fatto seguito l'adozione di controsanzioni da parte russa nei mesi successivi. Di conseguenza, sebbene questo irrigidimento non sia irreversibile, la ripresa di normali relazioni economiche e diplomatiche dovrà attendere almeno la fine del conflitto in Ucraina, ammesso che le condizioni per la cessazione delle ostilità consentano una tale scelta. Ad ogni modo, malgrado la guerra lungo il fianco orientale stia assorbendo crescenti risorse italiane in linea con le priorità della NATO, le aree di interesse privilegiato per l'Italia sono principalmente il Mediterraneo ed i Balcani, che rappresentano una sorta di naturale spazio per la sua proiezione esterna e dove essa coltiva maggiori interessi strategici.

Key takeaways

- La guerra in Ucraina ha dimostrato i rischi derivanti da un'eccessiva dipendenza in settori strategici come l'energia da attori revisionisti dell'ordine internazionale liberale. Di conseguenza, gli sforzi profusi per diversificare le fonti di approvvigionamento energetico dovranno essere consolidati, ricercando nuovi partner nell'area del Mediterraneo e perseguendo una strutturale transizione energetica;
- Dal punto di vista militare, il conflitto in Ucraina ha messo in luce i costi umani e materiali di un conflitto convenzionale. Di conseguenza, sarà necessario predisporre, in collaborazione con i partner europei, una nuova politica industriale volta al consolidamento delle capacità militari dell'Unione, creando così un sistema di *procurement* integrato;
- Infine, malgrado la chiara priorità assegnata dalla NATO al fianco orientale a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, l'Italia non può trascurare le minacce e le opportunità derivanti dal Mediterraneo e dai Balcani, che rappresentano l'area di prioritaria proiezione della nostra politica estera, dove la presenza politico-militare di potenze rivali, *in primis* Russia e Cina, rappresenta una minaccia indiretta alla nostra sicurezza nazionale.

Bibliografia

- ADN Kronos. (2022). *Guerra Ucraina-Russia, da Mosca lista Paesi ostili: c'è anche l'Italia*. Consultabile su <https://bit.ly/3AX4uQb>.
- Antezza, A., Bushnell, K., Frank, A., Frank, P., Franz, L., Kharitonov, I., Rebinskaya, E., & Trebesch, C. (2022). The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?. *Kiel Working Paper*, 2218, 1-65.
- Bordignon, F., Diamanti, I., & Turato, F. (2022). Rally 'round the Ukrainian flag. The Russian attack and the (temporary?) suspension of geopolitical polarization in Italy. *Contemporary Politics*, 14(3), 370-386.
- Ciocchetti, T. (2022). *Gli obici FH-70 italiani sparano in Ucraina*. Consultabile su <https://bit.ly/40F8Yq5>.
- Ciocchetti, T. (2022). *Gli ucraini cominciano ad avere problemi con i Pzh-2000*. Consultabile su <http://bit.ly/3RMaAKB>.
- Consiglio dell'UE. (2022). *Ucraina: il Consiglio introduce all'unanimità la protezione temporanea per chi fugge dalla guerra*. Consultabile su <https://bit.ly/3YAPQaE>.
- Consiglio dell'UE. (2023). *Spiegazione delle sanzioni UE nei confronti della Russia*. Consultabile su <https://bit.ly/3IgdLqw>.
- European Defence Agency. *Defence Data Portal*. Consultabile su <https://bit.ly/3HO6r45>.
- Gressel G. (2022). *More tortoise, less hare: How Europeans can ramp up military supplies for Ukraine in the long war*. Consultabile su <http://bit.ly/3HJqK2w>.
- Italian Trade Agency (2022). *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto ICE 2021-2022*. Consultabile su <http://bit.ly/3HTFImC>.
- MAECI (2022). *L'Italia a sostegno dell'Ucraina*. Consultabile su <https://bit.ly/3XmzhhT>.
- Ministero della difesa (2022). *White Eagle: a Malbork gli EF2000 dell'Aeronautica Militare*. Consultabile su <http://bit.ly/3jNW2xw>.
- Ministero della difesa (2022). *Polonia: due mesi di attività per la Task Force Air White Eagle*. Consultabile su <http://bit.ly/3RNJRNE>.
- Mladjenović, L. (2023). Ukrainian women refugees in Italy and their risk of sexual violence: An interview with Luisanna Porcu. *Dignity: A Journal of Analysis of Exploitation and Violence*, 7(4), 5.
- Natalizia, G., & Morini, M. (2020). Sleeping with the Enemy: The not-so-constant Italian stance towards Russia. *Italian Political Science*, 15(1), 1-18.
- Natalizia, G., & Morini, M. (2022). *Quasi nemici. Le relazioni tra Italia e Russia alla prova della storia*. Consultabile su <https://bit.ly/3VCyJUX>
- NATO (2022). *Madrid Summit Declaration*. Consultabile su <http://bit.ly/3JUsGYL>.
- NATO (2022). *Italian Air Force looks back on busy Air Policing mission in Poland*. Consultabile su <http://bit.ly/3RNURKO>.

Nelli Feroci, F., & Goretti, L. (2023). L'Italia dal governo Draghi al governo Meloni. Consultabile su <http://bit.ly/3S4fVgj>.

Pfeifer S., & Nilsson P. (2022). *Ammunition supply chain crisis: Ukraine war tests Europe in race to rearm*. Consultabile su <http://bit.ly/3HPnItF>

Tidey A. (2022). *EU defence stockpiles 'almost empty' despite increase in spending, Borrell warns*. Consultabile su <http://bit.ly/3DWZfSj>.

Vignarca, F. (2022). *Invio armi ad Ucraina: oltre 450 milioni di costo per l'Italia*. Consultabile su <http://bit.ly/3K0pgE8>.

Wisthaler, V., & Signori, I. (2022). *I rifugiati ucraini in Italia: dove sono e quanto conta la comunità ucraina preesistente*. Consultabile su <http://bit.ly/3I0Gn5R>.



LA RUSSIA, L'ITALIA E IL MEDITERRANEO

Giorgio Cuzzelli*

Introduzione

La relazione tra la Russia e l'Italia che passa attraverso il comune interesse per il Mediterraneo è eccezionalmente complessa e articolata.

Da parte russa si combinano antichi timori, ambizioni imperiali e rivalità geostrategiche di lungo periodo con altre potenze regionali e globali, che trovano sulle rive e nelle acque del bacino il loro palcoscenico.

Da parte italiana una posizione geografica privilegiata si coniuga alla scarsità di risorse naturali ed alla conseguente debolezza strutturale della nazione, e rende necessaria una complessa politica delle alleanze per affermare il proprio interesse nazionale nella regione.

Il risultato di tale alchimia sono rapporti – talora diretti, più spesso a distanza o mediati da altri – non necessariamente coincidenti, in ragione di obiettivi sostanzialmente divergenti.

Sotto il profilo geografico e militare, la Russia ha guardato storicamente al Mediterraneo come naturale antemurale del Mar Nero, e ha teso perciò ad assicurarsi se non il controllo, quantomeno la neutralità degli Stati rivieraschi e delle acque orientali del bacino. Sotto il profilo politico, in tempi più recenti, dopo la pausa determinata dalla fine della Guerra Fredda e dall'esigenza di mettere ordine in casa propria, Mosca è tornata prepotentemente alla ribalta nel Levante e si è affacciata nuovamente all'Africa Settentrionale, estendendo la propria presenza anche alla fascia subsahariana.

L'Italia, dopo i tragici eventi della Seconda Guerra Mondiale, in assenza di fattori di potenza significativi e quale nazione sconfitta si avvarrà dapprima del sistema di alleanze transatlantico e poi di quello europeo per continuare a contare. Affamata di risorse, cercherà successivamente – attraverso una fuga in avanti della propria politica estera – di ritagliarsi degli spazi propri sia nei confronti dell'Unione Sovietica prima e della Russia poi, sia nel bacino mediterraneo e nel contiguo mondo arabo. Spazi che diverranno ancor più rilevanti dopo la fine del confronto bipolare e che, nell'ultimo periodo, si riveleranno assolutamente confliggenti con le ritrovate ambizioni moscovite.

La Russia nel Mediterraneo: tra tradizione e ambizione

La Russia si affaccia al Mar Nero – che trasformerà progressivamente in un lago privato – dai primi del Settecento. Dal Mar Nero eserciterà successivamente – sino ai primi del Novecento – una fortissima pressione sull'Impero Ottomano per acquisire il libero passaggio al Mediterraneo attraverso il Bosforo e i Dardanelli, in ciò sistematicamente contrastata dalle potenze occidentali sino all'epilogo dell'impero zarista (Freeze, 2009). Il passaggio traumatico della Rivoluzione d'Ottobre ed il progressivo consolidamento dello Stato sovietico non avranno un particolare impatto sugli equilibri mediterranei. Nondimeno, la questione degli Stretti viene risolta sotto il profilo internazionale dalla Convenzione di Montreux del 1936, che li pone sotto controllo turco in chiave palesemente antirussa.

Con la fine della Seconda Guerra Mondiale, tuttavia, le cose cambieranno. Agli albori della Guerra Fredda l'Unione Sovietica riprende ad esercitare sulla Turchia una pressione tale da determinarne l'adesione alla NATO. Nel tempo, poi, Mosca uscirà dal Mar Nero e si affaccerà al mondo arabo, alla sponda settentrionale del Mediterraneo e all'Africa, prendendo le parti dei regimi successori degli assetti coloniali in chiave spiccatamente antioccidentale. È questo il caso ad esempio dell'Algeria,

* Università degli Studi di Napoli "L'Orientale".

della Tunisia, dell'Egitto e della Siria, ma anche dell'Etiopia, del Sudan e dell'Angola, tutti Stati che per un lungo periodo saranno clienti del Cremlino. Ancorché giustificata dall'anticolonialismo insito nel pensiero leninista, tuttavia, l'iniziativa di Mosca – alla quale si accompagnerà una presenza politico-economica e militare vieppiù rilevante in tutto il bacino, in tutta l'Africa e su tutto l'arco degli anni '60, '70 e '80 del secolo scorso – avrà il fine ultimo strategico di proteggere le frontiere meridionali dell'Unione Sovietica, di contrastare la presenza della NATO e di aggirarne da Oriente le difese, nonché di acquisire il controllo aeromarittimo delle principali direttrici di comunicazione a cavaliere del Mediterraneo, del Mar Rosso e dell'Oceano Indiano (Berryman, 2018).

Il grande disegno del Cremlino si arresta con la fine della Guerra Fredda. Per tutti gli anni '90 e sino ai primi anni 2000, Mosca si concentrerà dapprima sulla mera sopravvivenza della nazione e successivamente sulla ricostruzione dello Stato, mentre la postura internazionale della Russia soffrirà in modo significativo della riduzione di statura da un lato, e dell'assertività della superpotenza statunitense dall'altro, concentrandosi essenzialmente sull'estero vicino (Freeze, 2009).

Tra la fine del XX e gli inizi del XXI secolo, tuttavia, la situazione cambia. Il rinnovamento impostato da Putin inizia a dare i propri frutti e, complici da un lato l'avvicinamento alle istituzioni euroatlantiche e dall'altro la comune lotta al terrorismo islamico, la Russia ritorna progressivamente al centro della scena. Nondimeno, la luna di miele con l'Occidente dura poco. La Russia, che rimprovera agli Stati Uniti un unilateralismo nelle decisioni dal quale si sente esclusa, diviene vieppiù insofferente di un ordine internazionale nel quale non si riconosce ed avvia a partire dal secondo decennio, insieme ad altri Stati, una traiettoria revisionista. Senza entrare nel merito di una vicenda che esula dalla presente trattazione, è possibile tuttavia indicare nel 2007 la prima, pubblica manifestazione di tale insoddisfazione, in occasione della Conferenza sulla Sicurezza in Europa di Monaco (Oualaalou, 2021).

L'aspetto maggiormente significativo di tale traiettoria divergente è rappresentato dal progressivo inserimento in tutti gli spazi lasciati liberi dall'inazione, dall'incapacità o dal riflusso dell'Occidente. In buona sostanza, il Cremlino approfitta del ripiegamento degli Stati Uniti sotto il peso del mantenimento dell'ordine mondiale e della lotta al terrorismo per tentare di ritrovare le posizioni del passato, ancorché in un contesto politico-ideologico radicalmente mutato. Nondimeno, è proprio il revisionismo moscovita nei confronti del preteso unilateralismo occidentale a fare nuovamente presa sui regimi autoritari dell'Africa, del Medio Oriente e dell'Asia Centrale, garantendo ad essi una rappresentatività altrimenti impensabile sulla scena mondiale. Si manifestano di conseguenza il ritorno nel Mediterraneo orientale (Rumer e Sokolsky, 2021) – con l'avventura siriana, il progressivo avvicinamento all'Iran, e la sponda concessa alla Turchia, nonostante nei confronti di entrambe le nazioni permangano forti preoccupazioni e talora contrasti – nonché un rinnovato interesse per l'Africa Settentrionale e per la fascia subsahariana del continente, che vedono il ritorno di un espansionismo politico-militare di sapore sovietico (Gvosdev e Marsh, 2014). Tutte manifestazioni di ritrovata potenza in cui la componente ibrida prevale su quella convenzionale, a sottolineare da un lato la capacità russa di incunearsi nelle contraddizioni della politica occidentale, e dall'altro l'intrinseca debolezza di uno Stato che non dispone più delle risorse dell'Unione Sovietica.

L'Italia nel Mediterraneo: tra Russia, UE, NATO e interesse nazionale

Il rapporto dell'Italia con la Russia per il tramite degli spazi marittimi del Mediterraneo e del Mar Nero è di lunga data. Volendo tralasciare il ruolo dei Genovesi nel Mar Nero nel Medioevo, la maggioranza degli Stati italiani preunitari – il Regno di Napoli e il Granducato di Toscana *in primis* – allaccerà sin dai primi del '700 fruttuosi rapporti con l'impero zarista. Tale rapporto di vicinanza tra i due mondi, confermato con l'unità nazionale, sarebbe durato sino al termine della Prima guerra mondiale (Mascilli e Mafri, 2012). E, nonostante l'intervento militare italiano a fianco dei Bianchi



in Estremo Oriente durante la guerra civile, i rapporti tra le due nazioni conobbero nuovo slancio negli anni '20 e '30 del secolo scorso.

Allo sforzo italiano per vedere accolta l'Unione Sovietica nel contesto internazionale, iniziato nel primo dopoguerra, fece seguito il formale riconoscimento nel 1924 e, nel 1933, addirittura un patto di amicizia e non aggressione. Nondimeno, il progressivo avvicinamento dell'Italia alla Germania a partire dalla seconda metà degli anni '30 rappresentò un serio ostacolo. Sarebbe pleonastico citare l'effetto che ebbe successivamente sulle relazioni bilaterali l'attacco mussoliniano alla Russia del 1941. Ancorché dopo il 1943 i rapporti si fossero in parte riannodati, ogni ipotesi di compromesso tra i due Paesi venne tuttavia meno a cavallo del secondo dopoguerra, quando nel rapporto bilaterale irrupero numerose questioni legate alle trattative di pace. Tutte questioni che, in parallelo alla crescente ingerenza moscovita in Europa Orientale e al rischio di sovversione interna, condussero il governo italiano a una chiara scelta filoatlantica. Scelta filoatlantica che dovette passare per una politica delle alleanze, in chiave militare con gli Stati Uniti e la NATO, e in chiave economica con la Comunità Europea. Unica scelta possibile per consentire a un Paese sconfitto, politicamente instabile e dalle risorse incerte, di tornare a contare sulla scena internazionale. La nazione si trovò quindi dai primi anni '50 a fronteggiare la minaccia sovietica nel Mediterraneo, palesata dall'espansionismo di cui si è accennato nel paragrafo precedente. Minaccia alla quale poteva opporre mezzi militari limitati e una coesione politica da molti messa in dubbio, in ragione sia della presenza di una forte minoranza comunista nel Paese, sia dell'influenza a livello di governo di correnti di pensiero riformista di area cattolica (Palma e Tosti, 2023). Non a caso, a partire dagli anni '60 le maggioranze di governo via via succedutesi adottarono una politica orientata a ridurre attraverso il dialogo le differenze con Mosca, accompagnata da iniziative verso il Mediterraneo e i Paesi arabi, essenzialmente finalizzate al reperimento di risorse. Tale politica, condotta con alterne vicende attraverso gli anni '70 e '80, non si concluderà con il crollo dell'Unione Sovietica, ma proseguirà negli anni '90 con la Federazione Russa (Mammarella e Cacace, 2014).

La fine della Guerra Fredda ha rappresentato infatti per l'Italia una formidabile opportunità di penetrazione – politica ed economica – nel mondo ex-sovietico proprio in ragione del rapporto costruito in passato. Tale finestra di opportunità, tuttavia, si è andata progressivamente riducendo in ragione della crescente presenza russa sulla scena internazionale, e si è sostanzialmente chiusa con le aggressioni alla Georgia e all'Ucraina.

In parallelo, il Levante e il Mediterraneo hanno visto sia l'insorgere dell'estremismo non-statuale di matrice religiosa, che ha condotto al collasso numerosi regimi arabi postcoloniali, sia il verificarsi di interventi di polizia internazionale dell'Occidente non sempre azzeccati nelle premesse e nei metodi. Da ultimo, e con particolare riferimento all'Africa subsahariana, la crisi istituzionale di regimi incapaci di rispondere ai bisogni dei propri cittadini ha generato fenomeni migratori di ampie proporzioni.

All'alba del XXI secolo, dunque, il mondo mediterraneo e africano è un coacervo di tensioni, retto da un equilibrio precario. In questo coacervo di tensioni, come accennato in precedenza, si reinserisce la Russia, forte di un modello politico che si vuole alternativo a quello liberale, e che ispira anche il revisionismo di altri attori. Mosca riprende in taluni casi le relazioni sopite all'indomani della fine della Guerra Fredda, e in altri ne incoraggia di nuove. In buona sostanza riempie il vuoto lasciato dal ripiegamento statunitense a fronte della difficoltà di mantenere un ordine internazionale recalcitrante (Rossi, 2023).

In tale contesto, l'interesse nazionale italiano nei confronti del bacino mediterraneo e dell'Africa è oggi rappresentato da tre aspetti principali. In primo luogo, vi è la necessità di disporre di risorse energetiche certe e a buon mercato, che consentano di superare la dipendenza dalla Russia. In secondo luogo, è indispensabile contenere i fenomeni migratori di natura ambientale, ovvero determinati da situazioni locali di crisi o dalla ricerca di migliori condizioni di vita. Da ultimo, è essenziale contrastare i gruppi insurrezionali di matrice estremista, al fine di garantire stabilità alle realtà locali,

assicurarne continuità di sviluppo e con ciò prevenire i fenomeni migratori. Tutto ciò nel quadro di rapporti internazionali costruiti intorno a regole condivise.

Vi è dunque da chiedersi se tali interessi coincidano con quelli della Russia, o siano quantomeno conciliabili con essi. Verosimilmente no, dal momento che nella prassi Mosca tende all'egemonia, ovvero all'assimilazione politico-militare degli interlocutori. Dunque, l'Italia deve difendersi, e ciò nel quadro del suo sistema di alleanze, dal momento che non è più in grado da tempo di fare da sola.

Il problema è che la logica delle alleanze sulla quale ha imbastito la propria politica estera non appare del tutto in grado di consentirle di fronteggiare la minaccia. Ciò per molteplici motivi. Sotto il profilo atlantico, perché la NATO, al di là di iniziative sostanzialmente di facciata, in ragione del suo preminente orientamento difensivo centrosettentrionale ed orientale non ha mai avuto una vera politica mediterranea o africana. Nata come organizzazione difensiva a vocazione continentale, occupata dalla fine della Guerra Fredda ad incorporare gli ex-Stati membri del Patto di Varsavia e a proiettare stabilità in costosi interventi a distanza, dinanzi alla ritrovata iniziativa russa in Europa Orientale l'Alleanza Atlantica ha abbandonato ogni pretesa di equidistanza e si è rivolta risolutamente a fronteggiare solo quella minaccia. Ciò a fronte di rischi sistemici provenienti dal Meridione e dal Levante, dal terrorismo alle migrazioni, ripetutamente sottolineati dall'Italia (Cuzzelli, 2022). Nel contempo, l'Unione Europea, anch'essa impegnata a fagocitare il boccone indigesto delle ex-democrazie popolari dell'Est mantenendo nel contempo il rigore nei conti secondo la logica dei Frugali, ha sempre faticato a guardare al Meridione e al Levante. Ciò nonostante, l'immanente, duplice necessità di divenire indipendente dalla Russia sotto il profilo energetico e di controllare i flussi migratori. Nondimeno, si è rivelata una fortuna per l'Italia che la Presidenza Biden, sopiti per il momento i rigurgiti neo-isolazionisti delle precedenti amministrazioni, abbia deciso di riprendere in mano le carte mediorientali e africane, cercando di recuperare un ruolo perso da almeno un decennio. Nel contempo, la recente aggressione all'Ucraina ha in qualche modo costretto Mosca nell'angolo, mettendone a nudo le vulnerabilità e suscitando lo sdegno anche da parte di soggetti normalmente inclini a sostenerne le ragioni. Condizioni ideali per ridimensionarne, almeno in parte, le ambizioni.

Che cosa può dunque fare l'Italia in un simile contesto? La risposta sta, evidentemente, nell'esercizio di un attivismo politico rivolto sia al proprio sistema di alleanze sia ai principali Paesi di riferimento nell'area mediterranea e africana. Attivismo finalizzato nel contempo a sottolineare i rischi rappresentati dal nuovo presenzialismo russo in termini politici, economici e militari e a tutelare l'interesse nazionale proprio attraverso concrete iniziative di stabilizzazione regionale. Attivismo che non può quindi prescindere dall'adozione di concrete misure di contrasto. E' tuttavia assolutamente evidente che l'Italia da sola non può muovere guerra, ancorché figurativamente, alla Russia. Ma lo possono fare altri. Lo può fare la NATO, che deve dotarsi di una strategia che vada al di là del contenimento della Russia a Oriente, per fronteggiarne l'espansionismo nel Levante e in Africa (Pierini, 2021). Lo può fare l'Unione Europea, che deve comprendere che la chiave di volta per contenere l'appetibilità del revisionismo russo da parte delle nazioni più deboli sta nella loro progressiva integrazione in un comune spazio politico-economico (Siman, 2022). Lo possono fare, infine, gli Stati Uniti, mettendo a frutto il loro ineguagliabile peso nei rapporti bilaterali per agevolare l'azione dell'Italia.

Conclusioni

La Russia, superate le difficoltà del dopo-Guerra Fredda, si è ripresentata in modo assertivo sulla scena mediterranea e africana, riprendendo il dialogo a livello politico, economico e militare con molte realtà. Ciò in una logica revisionista dell'ordine liberale internazionale, che appare fortemente appetibile agli interlocutori dei Paesi meno avanzati. Fortunatamente, la crisi ucraina offre l'opportunità di mettere in discussione a tutte le latitudini le iniziative di Mosca.



Nel contempo, allo scopo di tutelare i propri interessi nazionali, l'Italia deve avere garanzie circa la stabilità dei propri rapporti con il mondo mediterraneo e africano. Tale stabilità deriva *in primis* dall'assenza di elementi di disturbo. L'eccessiva assertività russa nelle aree di interesse rappresenta un elemento di disturbo e dev'essere pertanto ricondotta a proporzioni fisiologiche.

Nondimeno, l'Italia non dispone di fattori di potenza tali da poter volgere a proprio favore il rapporto con la Russia. Di conseguenza, dovrà avvalersi del proprio sistema di alleanze. E' necessario quindi che all'azione dissuasiva diretta sulle singole realtà locali sia accompagnino iniziative finalizzate a sollecitare sia la UE sia la NATO ad assumere un ruolo maggiormente proattivo, in ragione della comunanza di interessi tra Stati membri e della minaccia rappresentata dalla Russia negli scacchieri di riferimento.

Key takeaways

- La Russia, superate le difficoltà del dopo-Guerra Fredda, si è ripresentata in modo assertivo sulla scena mediterranea e africana, riprendendo il dialogo a livello politico, economico e militare con molte realtà;
- L'influenza russa nelle aree di interesse rappresenta un elemento di disturbo per gli interessi nazionali italiani e dev'essere pertanto ricondotta a proporzioni fisiologiche;
- Dal momento che l'Italia ha affidato a un sistema di alleanze transatlantico ed europeo la propria tutela a partire dal secondo dopoguerra, è ad esso che deve rivolgersi per contrastare la presenza russa, senza tuttavia trascurare né le iniziative bilaterali né il rapporto con gli Stati Uniti.

Bibliografia

- Berryman, J. (2018). Geopolitics and Russian Foreign Policy. In A. Tsygankov (a cura di), *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*. Londra: Routledge.
- Canale Cama, F. et al. (2009). *Storia del Mediterraneo moderno e contemporaneo*. Napoli: Guida.
- Cuzzelli, G. (2022), Il cammino della NATO verso il Concetto Strategico 2022. In M. Mazziotti di Celso & L. Termine (a cura di), *L'America di Biden. Come cambia la politica estera statunitense dopo Trump*. Roma: Edizioni Nuova Cultura.
- Freeze, G. (a cura di) (2009). *Russia: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Gvosdev, N., & Marsh, C. (2014). *Russian foreign policy: interests, vectors, and sectors*. Los Angeles: CQ Press.
- Mammarella, G., & Cacace, P. (2014). *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*. Bari: Laterza.
- Mascilli Migliorin, L., & Mafrici, M. (a cura di) (2012). *Mediterraneo e/è Mar Nero. Due mari tra età moderna e contemporanea*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Oualaalou, D. (2021). *The Dynamics of Russia's Geopolitics. Remaking the Global Order*. Cham: Springer.
- Palma L., & Tosti Di Stefano, E. (2023). *L'Italia e la percezione della minaccia sovietica nel Mediterraneo*. Consultabile su <https://bit.ly/3Ilcf5m>.
- Pierini, M. (2021). *Russia's Posture in the Mediterranean: Implications for NATO and Europe*. Consultabile su <https://bit.ly/41aCc09>.
- Rumer, E., & Sokolsky, R. (2021). *Russia in the Mediterranean: Here to Stay*. Consultabile su <https://bit.ly/41ewvhS>.
- Rossi, E. (2023a). *Scontro tra potenze e conflitti in corso. Tutte le sfide del continente africano*. Consultabile su <https://bit.ly/3IHm6Ee>.
- Rossi, E. (2023b). *Lavrov in Africa tra interessi e narrazione*. Consultabile su <https://bit.ly/3IFestX>.
- Siman, B. (2022). *A Russia Strategy Must Look South: The Caucasus impacts Europe through the Eastern Mediterranean*. Consultabile su <https://bit.ly/3Z45Ty6>.

LE MINACCE EMERGENTI PER L'ITALIA E IL RUOLO DELLA RUSSIA (CYBER, SANITARIA, DISINFORMAZIONE, SPIONAGGIO)

Claudio Bertolotti*

Introduzione

Le relazioni internazionali e le politiche globali sono fattori che influiscono sulla concorrenza tra attori statali e non statali sul piano politico, sociale ed economico e che, unitamente all'assertività di alcuni Paesi all'interno dell'arena internazionale, stanno contribuendo a ridefinire i rapporti di forza regionali e globali. Gli effetti dell'emergenza pandemica da Covid-19, la guerra russo-ucraina e la crisi energetica avranno per l'Italia, così come per molte altre nazioni, ripercussioni sul lungo periodo sui piani economico e sociale.

La pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto significativo sull'Italia in termini di vulnerabilità e criticità, così come ha causato una crisi sanitaria senza precedenti, con un aumento dei casi di contagio e dei decessi e un sovraccarico del sistema sanitario. Da ciò è derivata una crisi economica e sociale con un aumento del tasso di disoccupazione e una riduzione dei consumi in relazione all'adozione di misure fortemente restrittive di *lockdown* che hanno portato alla chiusura di molte attività economiche. Successivamente all'emergenza pandemica, e prima ancora che gli effetti di questa potessero essere strutturalmente ammortizzati, si sono imposte le conseguenze della guerra d'invasione dell'Ucraina avviata il 24 febbraio 2022 dalla Russia. Una guerra che ha provocato una nuova crisi economica, con un aumento dei prezzi delle materie prime e una riduzione dei commerci e che ha, altresì, indotto una crisi politica internazionale, con l'adozione di sanzioni contro la Russia e problemi di rifornimento energetico per i Paesi europei.

La conseguente crisi energetica ha poi aggravato la situazione economica complessiva, causando un ulteriore aumento dei prezzi delle materie prime e una riduzione dell'approvvigionamento di energia, andando a incidere sull'economia italiana e sulla competitività delle imprese nazionali. Ed è in questo complesso scenario che si impone la drammaticità di un conflitto che conferma la mutabilità delle relazioni internazionali, dei rapporti tra alleati e *competitor*, così come dell'imprevedibilità di eventi in grado di negare, in tutto o in parte, l'accesso alle risorse energetiche e di condizionarne i prezzi, con dirette ripercussioni sui piani sociale, politico ed economico.

Minacce emergenti per la sicurezza dell'Italia e capacità della Russia (e sue linee d'azione)

La sicurezza e la difesa dell'Italia sono minacciate da una serie di fattori emergenti che possono variare a seconda della situazione globale.

Tra questi, il *cyber-crime* è una delle maggiori minacce per la sicurezza dell'Italia. Con la crescente dipendenza dalle tecnologie digitali, le infrastrutture critiche e le aziende italiane sono sempre più vulnerabili agli attacchi informatici. Gli *hacker* possono utilizzare metodi sofisticati per accedere ai sistemi e rubare informazioni sensibili, causando danni significativi alle aziende e alle istituzioni. Nello specifico, la Russia è considerata una delle principali minacce per l'Italia, in quanto si ritiene che possa utilizzare gli attacchi informatici per carpire informazioni riservate o interferire con il funzionamento delle infrastrutture critiche.

A ciò si associa la minaccia dello "spionaggio industriale", in grado di infliggere danni strategici al settore produttivo di eccellenza e al *know-how* nazionale. Con l'aumento della competizione globale e la crescente importanza delle tecnologie avanzate, le aziende italiane diventano sempre più

* StartInsight.

vulnerabili agli attacchi di spionaggio industriale. L'Italia è considerata una dei Paesi maggiormente interessati da episodi di spionaggio industriale, soprattutto in settori chiave come l'*automotive*, l'aerospazio, la difesa e l'energia.

Un ulteriore aspetto critico è dato dagli attacchi informatici al sistema sanitario nazionale, che possono avere conseguenze gravi per la salute pubblica e la sicurezza. Colpire il sistema sanitario potrebbe infatti causare interruzioni nei servizi medici, compromettere la sicurezza dei dati personali di pazienti e dipendenti, e causare danni economici alle organizzazioni sanitarie.

La "disinformazione e la propaganda" rappresentano un'altra minaccia emergente. La diffusione di notizie false o manipolate e la propaganda attraverso i *social-media* e i *media* tradizionali possono manipolare l'opinione pubblica e influire sulle decisioni politiche creando confusione e incertezza e rendendo più difficile per le autorità gestire emergenze e crisi. In un contesto politico e sociale già provato dagli effetti della pandemia e della crisi energetica, la disinformazione e la propaganda possono essere utilizzate per creare divisioni all'interno della società, minando così la stabilità e la coesione nazionale.

La crisi energetica è un'altra tra le minacce emergenti. La dipendenza dalle fonti di energia esterne e l'aumento dei prezzi delle materie prime possono avere un impatto significativo sull'economia italiana e sulla competitività delle imprese italiane. Inoltre, la crisi energetica può rendere più difficile per le autorità gestire crisi e prendere decisioni efficaci.

In tale ampio quadro, la Russia è considerata una delle principali potenze mondiali in materia di attacchi informatici, interferenze e operazioni psicologiche attraverso l'utilizzo di Internet. Mosca possiede una vasta gamma di capacità *cyber*, tra cui l'esecuzione di attacchi di *hacking* avanzati, l'utilizzo di *malware* sofisticati, l'uso di tecniche di *phishing* e di ingegneria sociale per raccogliere informazioni e accedere a sistemi protetti. Inoltre, si ritiene che la Russia disponga di una vasta rete di attori del settore privato e di gruppi *Advanced Persistent Threat* (APT) che agiscono a supporto delle operazioni governative.

Nel suo articolo *Russia and the Changing World*, pubblicato nel febbraio 2012, il presidente russo Vladimir Putin descrisse il *soft power* come un complesso di strumenti per raggiungere obiettivi di politica estera senza usare armi o altre leve di influenza (Putin, 2012). In tale contesto e con tali ambizioni, nel 2010 la Russia istituì due agenzie diplomatiche: il "Russian World" e l'"Alexander Gorchakov Fund of Public Diplomacy" mentre, all'interno del ministero degli Affari Esteri, era già stata istituita, nel 2008, la divisione *Rossotrudnichestvo*, l'Agenzia federale al cui interno, dal 2020, sono presenti i dipartimenti per l'informazione e la sicurezza informatica, la scienza, l'istruzione e gli aiuti esteri.

Nel loro insieme, gli approcci della Russia evidenziano un'evoluzione progressiva e coerente della comunicazione strategica e del *marketing* politico, in cui la messaggistica, i *tweet* e il *targeting* del pubblico rivestono un ruolo sempre più determinante nei domini della comunicazione (Tsvetkova, Rushchin, p.53). In particolare, è la diplomazia digitale e dei dati ad essere sfruttata quale strumento di diffusione di "notizie alternative" via *social network*, come *Facebook*, *Twitter* e *YouTube*, nei Paesi di interesse del Cremlino (Bērziņš, 2014, p.15). Ed è attraverso tali strumenti che, nel contesto della pandemia da Covid-19, l'intenso sforzo si è concretizzato attraverso il supporto umanitario russo veicolato alle opinioni pubbliche straniere in maniera credibile. I Paesi dell'area balcanica (la Serbia), dell'area mediorientale (la Siria), dell'America Latina (il Venezuela) e della stessa Unione Europea (l'Italia) hanno ricevuto aiuti russi, più o meno effettivi, che sono stati veicolati attraverso i *social network* mediante una ben strutturata ed efficace attività propagandistica.

Invitare la spia in casa: un esempio da manuale.

Durante le prime fasi della pandemia di Covid-19, il 7° Reggimento di difesa chimica, biologica, radiologica e nucleare "Cremona" (NCBR) dell'Esercito italiano venne impiegato da marzo a maggio

2020 in supporto alle attività di decontaminazione dei centri di accoglienza delle persone provenienti dall'estero e alla sanificazione di oltre 180 strutture in Lombardia, congiuntamente al contingente di operatori inviati in concorso dalla Federazione Russa, con le quali furono costituite 9 *task force* miste italo-russe nel contesto dell'operazione "Dalla Russia con amore" [*sic!*] (Senato della Repubblica, Doc. CLXIV n. 31, p. 85). Incentrata inizialmente sull'area di Bergamo (epicentro della diffusione del virus in Italia), l'operazione evidenziò una significativa vulnerabilità per quanto concerne la possibilità di raccolta informazioni da parte dell'*intelligence* di Paesi terzi che, a fronte di una disponibilità di aiuto e supporto, possono approfittare delle situazioni di emergenza e pre-crisi per carpire informazioni o indebolire o penetrare il perimetro di sicurezza nazionale.

La missione russa coinvolse circa 104 militari e operatori sanitari, tra cui i due più autorevoli epidemiologi russi: Natalia Y. Pshenichnaya e Aleksandr V. Semenov; un numero ridotto rispetto alle iniziali intenzioni di Mosca che aveva offerto il contributo di 400 persone e attrezzature ma che trovò la ferma opposizione del ministro della Difesa *pro tempore*, Lorenzo Guerini, che impose il limite di 100 operatori al contributo russo. L'allora comandante del Comando operativo di vertice interforze, il generale Luciano Portolano, si oppose poi a un secondo tentativo di "allargamento" dell'area d'azione del contingente russo a caserme e uffici governativi, in particolare l'area vicina alla base aerea di Ghedi (Brescia), utilizzata dalle forze statunitensi della NATO in Italia, limitandolo a ospedali e case di cura dove i russi, attraverso l'offerta di effettuare test e analisi, cercarono in più occasioni di ottenere campioni del virus. A ciò si sommarono le offerte economiche a ricercatori in cambio di dati e risultati della ricerca sul virus, come confermato dall'offerta di 250mila euro a un dirigente dell'ospedale Spallanzani di Roma; ospedale che appoggiò l'adozione del vaccino russo "Sputnik", abbandonando lo sviluppo del vaccino italiano "Reithera" (Jacoboni, 2022).

L'accordo tra il presidente russo Putin e il presidente del consiglio italiano *pro tempore*, Giuseppe Conte, avvenne via telefono il 21 marzo 2020. Di fatto, quando il presidente Putin propose gli aiuti al presidente del consiglio italiano Conte, la Russia intese tale accordo come un "assegno in bianco" da parte dell'Italia e si affrettò a consegnare gli aiuti in maniera non coordinata e autonoma, senza consultare il governo italiano. Gli aiuti inviati consistettero in medici militari, esperti di minacce biologiche, chimiche e radioattive. Venne inviata anche un'unità tecnica per lo studio degli agenti patogeni nel suolo e nelle superfici e per la loro decontaminazione ma nessun dispositivo o equipaggiamento in grado di rilevare la presenza del virus Covid-19.

Fu la scelta dei siti disinfettati dai militari russi per il rischio biologico, chimico e radioattivo che portò all'improvvisa cessazione della loro missione di supporto da parte del governo italiano. "Dalla Russia con amore" fu così interrotta prematuramente poiché le aree da bonificare scelte dai russi erano "stranamente" vicine a basi strategiche "sensibili", in cui sono presenti arsenali nucleari della NATO, e in virtù di reiterati tentativi di raccogliere informazioni o dati strategicamente sensibili.

Si rende a questo punto opportuna una considerazione in merito ai due epidemiologi russi, la cui presenza non era stata preventivamente autorizzata dal governo italiano: Pshenichnaya, vicedirettrice dell'Istituto centrale di ricerche epidemiologiche, e Semenov, dell'Istituto Pasteur di San Pietroburgo, operavano presso la *Rospotrebnadzor*, struttura sanitaria che dal 27 gennaio 2020 aveva assunto il compito di gestione dell'epidemia (Santarelli, 2022). I due epidemiologi erano appena rientrati da Wuhan, in Cina. Pshenichnaya dichiarò che il suo obiettivo era «perfezionare la conoscenza dei medici russi sui metodi per trattare i pazienti con infezioni respiratorie acute e farli familiarizzare con le procedure di gestione del Covid-19 adottate nei diversi Paesi»; un aspetto interessante, associato a questa dichiarazione e all'attività di disinformazione e di attacco alla credibilità dello Stato italiano, fu la pubblicazione in russo e inglese, due mesi dopo dalla loro partenza, il 9 aprile 2020, di un *paper* pesantemente critico nei confronti della gestione italiana del Covid-19 (Santarelli, 2022).

Conclusioni

L'operazione di cooperazione militare russa in Italia può essere considerata a tutti gli effetti un'applicazione pratica della cosiddetta "guerra ibrida", utile a Mosca per garantirsi una supremazia momentanea nel contesto dell'emergenza sanitaria globale (Santarelli, 2022). La Cina, che aveva ben compreso le intenzioni russe, si limitò a un supporto di consulenza avvenuto in videoconferenza; al contrario, l'Italia accolse, ospitò e diede un ampio margine di manovra ai militari russi che avrebbero così raccolto importanti informazioni sulla diffusione e gestione del Covid-19 così da poter sfruttare questo vantaggio conoscitivo a proprio favore, mettendo in essere una campagna di propaganda interna e internazionale anche in funzione della fornitura del vaccino russo "Sputnik V". La missione ebbe palesemente un triplice scopo: *in primis*, di spionaggio, raccogliendo informazioni strategiche sul virus presente in Italia (in funzione di una strategia di gestione della pandemia); in secondo luogo, di propaganda interna ed esterna, al fine di pubblicizzare i progressi russi e la validità del vaccino (in riferimento ai tentativi di far adottare il vaccino "Sputnik" dalle autorità di Paesi stranieri, tra i quali proprio l'Italia); in terzo luogo di "guerra informativa", presentando all'opinione pubblica globale – attraverso il contributo dei due principali epidemiologi russi – l'incapacità italiana di gestione della pandemia.

Si rende dunque opportuno valutare tutte le implicazioni di sicurezza nazionale legate a un'emergenza. L'esperienza dell'operazione "*Dalla Russia con amore*" è un esempio da manuale sulla possibilità di infiltrazione di organizzazioni *intelligence* di Paesi che, a fronte di una disponibilità di aiuto e supporto, possono approfittare delle situazioni di emergenza per acquisire informazioni o indebolire o penetrare il perimetro di sicurezza nazionale.

Key takeaways

- **Cyber:** la Russia è considerata una delle principali minacce in materia di *cybersecurity* per l'Italia, in quanto si ritiene che possa utilizzare gli attacchi informatici per ottenere informazioni riservate o interferire con il funzionamento delle infrastrutture critiche;
- **Disinformazione:** la Russia è nota per utilizzare la disinformazione per influenzare l'opinione pubblica e le decisioni politiche in diversi Paesi, anche in Italia, attraverso la diffusione di notizie false o manipolate attraverso i social media e i media tradizionali;
- **Spionaggio:** la Russia è anche considerata una delle principali minacce in termini di spionaggio, in quanto potrebbe raccogliere informazioni riservate o compromettere le infrastrutture critiche del Paese, con particolare riferimento all'esperienza della cooperazione italo-russa nel contenimento della pandemia da Covid-19 nel 2020, "operazione *dalla Russia con amore*" e alla capacità confermata di reclutare potenziali informatori all'interno delle istituzioni (con riferimento al caso di Walter Biot, l'ufficiale della Marina militare italiana arrestato per spionaggio il 30 marzo 2021).

Bibliografia

- Bērziņš, J. (2014). *Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy*, Policy Paper No 02, National Defence Academy of Latvia Center for Security and Strategic Research, 5.
- Putin, V. (2012). *Vladimir Putin on Foreign Policy: Russia and the Changing World*. Consultabile su <https://bit.ly/3KkEsvL>.
- Santarelli, M. (2022). *Dalla Russia con amore. Aiuti covid o spionaggio dalla Russia? Cosa c'è dietro la missione dell'esercito russo a Bergamo*. Consultabile su <https://bit.ly/3lMoBft>.
- Senato della Repubblica (2020). "Relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta dal ministero della Difesa, corredata del rapporto sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio", XVIII Legislatura, Doc. CLXIV n. 31, p. 85.
- Tsvetkova, N., & Rushchin, D. (2021). Russia's Public Diplomacy: From Soft Power to Strategic Communication. *Journal of Political Marketing*, 20(1), 50-59.

