



# L'INVASIONE DELL'UCRAINA UN ANNO DOPO

PROSPETTIVE DI PACE, POLITICA ESTERA E SICUREZZA EUROPEA

LE CONVERSAZIONI

# ARELLI

*Filippo Andreatta  
Enrico Letta*

L'INVASIONE DELL'UCRAINA  
UN ANNO DOPO

PROSPETTIVE DI PACE, POLITICA ESTERA  
E SICUREZZA EUROPEA

Filippo Andreatta  
Enrico Letta

Seminario AREL  
Roma, 23 febbraio 2023

*agenzia  
di ricerche  
e legislazione* | **AREL** | *fondata da  
nino andreatta*

Piazza S. Andrea della Valle 6, 00186 Roma

tel. 06 6877153 / 4 fax 06 25496125

[www.arel.it](http://www.arel.it) [arel@arel.it](mailto:arel@arel.it)

© copyright Arel Servizi S.r.l. - 2023

*in copertina*: Francobollo commemorativo emesso dalle Poste ucraine a un anno dall'invasione. L'immagine era stata dipinta da Bansky su un muro distrutto nella città di Borodianka.

*grafica*: Attilio Baghino

*responsabile delle pubblicazioni*: Mariantonietta Colimberti

## SOMMARIO

<b>Introduzione</b> , di <i>Enrico Letta</i>	pag. 5
<b>Relazione</b> , di <i>Filippo Andreatta</i>	» 13



## INTRODUZIONE

di *Enrico Letta*

A un anno di distanza dall'invasione russa in Ucraina, abbiamo chiesto al professor Filippo Andreatta, che ringrazio particolarmente, di tornare con una riflessione onnicomprensiva che ci aiuti a capire delle prospettive di pace se, come ci auguriamo, ci sono e quali sono. È questo l'argomento che più ci interessa, mentre guardiamo sgomenti a una tragedia che sta costando moltissime vite umane e distruzione. Vorremmo anche capire cosa è cambiato nel mondo delle relazioni internazionali e in Europa, consapevoli come siamo che il 23 febbraio dello scorso anno avremmo

fatto dei ragionamenti completamente diversi sull'Europa della difesa e della sicurezza, sull'allargamento dell'Unione Europea e sul ruolo della NATO e dell'Alleanza Transatlantica.

La mattina del 24 febbraio del 2022, cioè l'inizio dell'invasione russa in Ucraina, è uno spartiacque che ha cambiato i punti cardinali della storia politica dell'Europa molto più di quanto avremmo potuto immaginare. Basti solo pensare che un anno fa l'allargamento dell'Europa era un non-tema, le sue prospettive erano considerate sostanzialmente lontane, irrealistiche e non prioritarie. Oggi invece è una priorità, al punto che si è costruita la Comunità Politica Europea, riunitasi per la prima volta a Praga a ottobre 2022, e che si riunirà nuovamente il 1° giugno a Chişinău. La sede scelta è diventata particolarmente emblematica per la tensione che circola oggi attorno alla Moldavia. Lì si riuniranno i leader di 44 Paesi europei: i 27 dell'Unione Europea, i Paesi candidati, i Paesi europei non membri dell'UE che non hanno intenzione di entrarvi. Il 23 febbraio dello scorso anno, nessuno avrebbe potuto ipotizzare la

nascita della Comunità Politica Europea con 44 Paesi. Lo stesso ragionamento va fatto per l'Alleanza Transatlantica. Ricordo a me stesso e a ognuno di noi che il Presidente francese Macron aveva classificato l'Alleanza in stato di "morte celebrata", mentre oggi sappiamo che è tutt'altro che in quella condizione.

Qualche mese prima dell'invasione c'era stata la scrittura, da parte di tutti i luoghi finalizzati all'elaborazione delle strategie di politica estera e di sicurezza, della bozza di bussola strategica, che dopo l'inizio dell'invasione è stata adottata dalle istituzioni europee, su proposta del Commissario Vicepresidente Josep Borrell. Anch'essa ha risentito dell'invasione, che ne ha cambiato i punti cardinali. Non c'è nessun evento di politica internazionale che ha tanto influito sulla politica estera di sicurezza comune europea come quello del 24 febbraio dello scorso anno. Da quel giorno tutti abbiamo avuto la percezione di una situazione totalmente cambiata, di una minaccia che da potenziale era diventata reale. Abbiamo capito che quando, negli anni precedenti, i polacchi e i baltici ci avvertivano della pericolosità della

Russia, avevano ragione. Gli europei, soprattutto i Paesi Fondatori, non davano molto credito a queste minacce, vedendole piuttosto come paure agitate soprattutto dai Paesi entrati da poco nell'UE. Avremmo invece dovuto dar loro credito.

Oggi ribadiamo che l'Italia ha fatto bene a schierarsi dalla parte della difesa dell'Ucraina, ha fatto bene ad essere solidale con le scelte europee. Dobbiamo continuare a difendere l'Ucraina, in concerto con i nostri alleati europei: l'Italia può essere orgogliosa di tutto ciò che ha fatto durante questo anno, in una continuità importante di due Governi con maggioranze diverse. Questo è stato un fatto di grande maturità del nostro Paese.

Dobbiamo cercare ora di capire cosa succederà, perché ci sono molte prospettive aperte. C'è un grande bisogno di una analisi delle prospettive, che ci tolgano il senso della quotidianità e ci mostrino come è diventata la situazione. Se guardiamo ciò che è successo a partire da Maastricht, quando è nata la politica estera e di sicurezza comune, fino al 23 febbraio del 2022, ci rendiamo conto che, in termini di

decisioni e operatività, in trent'anni non si era mai verificato uno sconvolgimento così importante.

Siamo dentro un cambiamento enorme della storia e siamo estremamente preoccupati per le prospettive di ulteriori coinvolgimenti nella guerra. Ho citato, non a caso, la Moldavia, perché dobbiamo anche oggi esprimere la nostra vicinanza a uno dei paesi che vuole fortemente entrare nell'UE e che sta vivendo sotto l'evidente minaccia della Transnistria, corridoio tra la Moldavia e l'Ucraina, dove oggi albergano le truppe russe. Tutte le preoccupazioni del caso sono giustificate.

L'accelerazione impressionante di questi dodici mesi ha prodotto un cambiamento importante. La politica estera e di sicurezza comune, da sempre la Cenerentola delle politiche europee, l'ultimo punto prima delle "varie ed eventuali" nei Consigli europei, trattata la mezz'ora del venerdì con le valigie già chiuse, tutti pronti per partire, è diventata importantissima. E dentro la partita della politica estera e di sicurezza comune a crescere è stata la componente della sicurezza.

La verità sull'entità e la qualità dei cambiamenti la capiremo. Quando c'è una grande crisi – quella economico-finanziaria o quella del Covid – l'Europa reagisce con la forza del pragmatismo e con scelte di fatto forti e unitarie. La continuità di queste scelte dipende dalla capacità di far sì che la prima reazione diventi qualcosa che si fa regola e istituzione. È avvenuto con la crisi economico-finanziaria, nel 2011 e 2012, quando sono stati stipulati due trattati che hanno cambiato la storia e le regole europee. Parzialmente è avvenuto così anche con la risposta al Covid, con la nascita del Next Generation UE e di una serie di strumenti che faranno sì che, se mai dovesse esserci una nuova pandemia, sapremo già come muoverci. Non è stato così per le migrazioni, dove siamo ancora molto indietro. Siamo in una fase in cui si capirà se quella unità di intenti che ha portato in quattro giorni, dal 24 al 28 febbraio, a decidere l'allocazione di mezzo miliardo di euro per l'European Defence Facility, unico nella storia europea, possa essere un esempio di qualcosa che può diventare strutturale, oppure no. Per adesso non lo è. Anzi, è emerso ancora più chiaramente come in questa materia la

permanenza del diritto di veto, assegnato ai Paesi del 27, sia una mina vagante. Oggi si sta ancora discutendo del veto dell'Ungheria all'ennesimo pacchetto di sanzioni alla Russia e la questione chiave è che, se il veto rimane, ogni prospettiva resta fragile. La storia europea ci dice che il veto dei singoli Paesi europei nelle decisioni assunte secondo le regole dell'unanimità non è mai stato opposto per una ragione di interesse generale. Il veto singolo viene emesso come arma di ricatto per risolvere un'altra controversia su un altro tavolo da parte di un Paese al quale non importa molto dell'argomento sul quale lo mette, perché gli serve per risolvere altri problemi. Solitamente, il veto lo oppongono i Paesi piccoli, per questioni laterali di loro interesse. La questione del diritto di veto, dunque, resta il problema principale del processo decisionale dell'Unione.



## RELAZIONE

di *Filippo Andreatta*

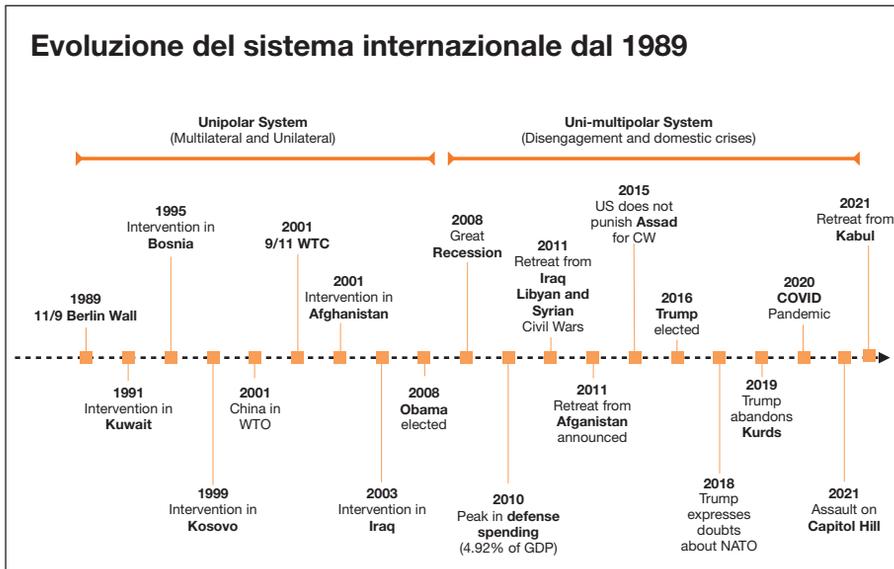
Il 24 febbraio del 2022 potrebbe essere l'11 Settembre dell'Europa, uno spartiacque che potrebbe trasformare ruoli e percezioni dell'Europa nel mondo così come l'attacco alle torri gemelle trasformò per un decennio la politica estera americana. Mi concentrerò su quattro aspetti in ragionamento ampio, come mi è stato chiesto, partendo dalla situazione del sistema internazionale, perché un evento come questo può avvenire solo in un contesto internazionale particolare, che cercherò di descrivere. Tenterò poi di analizzare come sono andate fino ad ora le dinamiche sul campo e come stanno evolvendo in questi

giorni. In terzo luogo, per le prospettive di pace ci sono varie possibili soluzioni, delle quali farò un'analisi probabilistica, non basata sui miei auspici, ma su un mio giudizio il più possibile scientifico e basato sui fatti. I miei auspici sono ovviamente quelli di una pace immediata e autentica, ma purtroppo la situazione politica attuale rende estremamente improbabile la realizzazione di questo scenario. Infine, mi concentrerò in particolare sulle prospettive di medio periodo per l'Unione Europea.

## **Le cause e il significato della guerra**

Una guerra di questo genere, così plateale e corrosiva delle regole internazionali, non poteva che avvenire in un quadro multipolare dove il potere è diffuso e decentrato nel sistema internazionale e dove manca una leadership riconosciuta (Figura 1). Possiamo dire che l'attacco russo rappresenta il sigillo sulla fine del periodo transitorio dell'unipolarismo americano seguito alla Guerra Fredda, quando gli Stati Uniti

Figura 1



erano l'unica superpotenza superstite e offrivano una leadership, prima multilaterale con le Presidenze di Bush padre e di Clinton e il tentativo di rafforzare le istituzioni internazionali, poi, dopo l'11 Settembre, in modo più

unilaterale da parte dell'Amministrazione Bush. Tutto ciò si è concluso con la grande recessione del 2008 e con i Presidenti successivi, Obama, Trump e Biden, che hanno sperimentato gravi divisioni e crisi interne che hanno distratto gli Stati Uniti dal loro ruolo di leadership globale.

Quando si discutono le cause dell'invasione russa in Ucraina, quindi, non bisognerebbe guardare tanto alle frequenti auto-dichiarate paranoie sulla sicurezza russa, o alle balorde tesi per le quali la colpa ricadrebbe sull'allargamento della NATO. C'è stato in passato un momento in cui l'Occidente era più volitivo ed espansivo, ma quel momento è finito da più di un decennio. Semmai è stata la debolezza occidentale, dovuta anche a questo diverso ruolo americano, a invitare le potenze regionali a riempire un vuoto. Nei precedenti casi di aggressione russa, molto più circoscritti e timidi e pertanto molto più compatibili con un ordine unipolare (Georgia nel 2008, Ucraina con la presa e l'annessione della Crimea nel 2014 e l'intervento in Siria del 2015), si trattava comunque di palesi violazioni dell'ordine internazionale. A tali violazioni la reazione mondiale e degli

Stati Uniti è stata debole e questo, come sappiamo dagli altri casi avvenuti nella storia, ha fatto ingolosire il potenziale aggressore. Come dice Anne Applebaum, ci sono delle responsabilità occidentali in quello che è successo e sono state quelle di non essersi accorti in tempo della minaccia e di non aver supportato prima l'Ucraina, con un'opera di efficace deterrenza nei confronti della Federazione russa. Quello che è in gioco adesso, quindi, non è tanto se il sistema sarà multipolare o no, dato che questa è una dinamica acquisita e di lungo periodo, ma se sarà un sistema multipolare ordinato e (relativamente) pacifico come quello del XIX secolo, oppure violento e disordinato come quello della prima metà del XX secolo. Questa è la vera posta in gioco di fronte e noi oggi.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale si è costruito un ordine internazionale ed europeo basato su alcuni principi, tra i quali fondamentali erano la sovrana uguaglianza fra gli Stati e la non modificabilità dei confini con l'uso della forza. Questi principi, in particolare il secondo, erano difesi anche dall'Unione Sovietica che, al contrario della Federazione Russa, cercava di

rispettare il più possibile la Carta dell'ONU. Al contrario, in maniera piuttosto spregiudicata, la Federazione russa ha ripetutamente violato sia il diritto internazionale che quello umanitario. Sono azioni illegali l'invasione della Crimea e del Donbass del 2014, l'annessione della Crimea nel 2014 e più recentemente, nell'autunno scorso, l'annessione delle quattro province meridionali dell'Ucraina dopo dei referendum farsa. È stata platealmente illegale l'invasione del 24 febbraio. Tutte queste sono violazioni sia del diritto internazionale, quindi delle regole ONU, sia dell'ordine europeo, che aveva toccato il punto più alto nel 1975, grazie all'Accordo di Helsinki voluto e siglato anche dall'URSS. Nel caso specifico dell'Ucraina non è da dimenticare il *memorandum* di Budapest del 1994, con cui l'Ucraina abbandonò le armi nucleari che aveva ereditato dal frazionamento dell'Unione Sovietica in cambio della promessa che non sarebbe mai stata attaccata dalla Russia. Questa promessa, che era importante anche perché consentiva di evitare la proliferazione degli arsenali atomici, è stata infranta il 24 febbraio 2022. Si sono poi purtroppo perpetrate continue violazioni del diritto umanitario con deportazioni,

torture ed esecuzioni di prigionieri e civili, donne e bambini compresi. A livello militare c'è stato un uso indiscriminato e non proporzionale dei bombardamenti, inclusi gli obiettivi civili (scuole, ospedali, centrali nucleari ed ultimamente contro le reti elettriche al fine di affamare e infreddolire la popolazione inerme).

Siamo di fronte a uno spartiacque per le relazioni internazionali, se Putin non viene fermato vuol dire che l'aggressione paga, non solo in Europa o in Russia, ma potrebbe essere proprio un pessimo precedente in tutto il sistema internazionale (pensiamo, per esempio, a Taiwan). Gestire l'ordine internazionale che potrebbe derivare da ciò avrebbe dei costi molto superiori a quelli che stiamo sostenendo adesso in termini economici, diplomatici e militari. Per decenni tutto ciò costerebbe tantissimo in spese per proteggerci, sperando che nel frattempo non ci sia una guerra che ci coinvolga direttamente. Per questi motivi è fondamentale difendere quell'ordine internazionale europeo, basato sulle regole che ho descritto e che è stato sfidato dall'aggressione russa. Questo per ragioni di valore, in difesa

dei buoni principi illuministici di convivenza pacifica che hanno consentito un progresso economico e democratico senza precedenti, ma anche perché è nel nostro interesse. Si tratta di uno di quei rari casi nei quali non c'è da fare una scelta tra valori e interessi, perché essi convergono, rendendo il sostegno all'Ucraina una priorità assoluta. Se infatti l'Ucraina dovesse perdere, l'Europa e anche altre parti del mondo diventerebbero instabili e pericolose.

## **Il nuovo sistema internazionale**

Il sistema internazionale si è trasformato dopo la Guerra Fredda. Fino al 2008 c'è stato uno spiccato interventismo degli Stati Uniti, sia a difesa dell'ordine internazionale come nel caso dell'invasione irachena del Kuwait, della guerra civile in Bosnia e successivamente anche in Kosovo, sia della sua revisione come nei casi dei conflitti in Iraq e Afghanistan. A seguito del fallimento di quegli interventi che non hanno portato stabilità in Iraq e in Afghanistan e, soprattutto, con l'arrivo di grandi

crisi interne, della grande recessione, della Presidenza Trump (tra le ingerenze russe nelle elezioni fino alla quasi insurrezione di Capitol Hill) e del Covid, gli Stati Uniti si sono ritirati in un ruolo molto meno attivo. Si tratta in parte di una questione di declino di potere relativo, con la crescita significativa delle potenze emergenti, Cina in testa. Ma si tratta soprattutto di una questione di decrescente volontà dell'opinione pubblica a intervenire come gendarme del mondo, come prima gli USA avevano fatto. Il mondo si è trovato senza una guida: non ci sono stati interventi nelle guerre civili in Libia e in Siria, non è stato punito il governo siriano quando ha usato le armi chimiche contro la popolazione e, infine, ci sono state le ritirate dall'Iraq e dall'Afghanistan. L'ultima ritirata, la fuga da Kabul, è stata la più scioccante sia dal punto di vista simbolico, sia da quello delle conseguenze che ha innescato, tra le quali c'è sicuramente un incoraggiamento alle ambizioni di Putin.

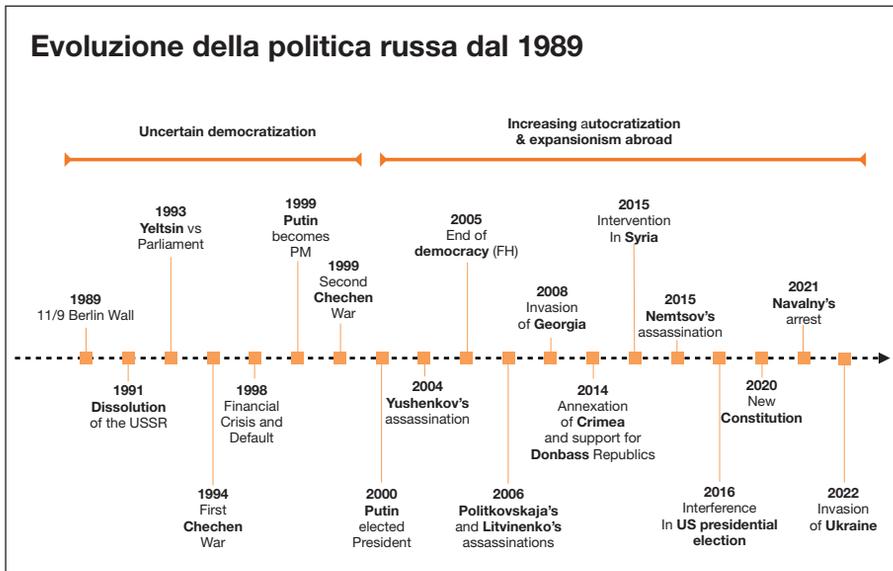
Ci troviamo in un sistema internazionale che non conosciamo, perché quello dell'unipolarismo seguito al bipolarismo della Guerra Fredda, ora non esiste più. Per ritrovare un sistema internazionale multipolare bisogna

tornare indietro di un secolo, e la storia ci insegna che questo tipo di sistema è molto imprevedibile. In un momento in cui al mondo manca una guida salda può succedere di tutto. Non vorrei essere frainteso: io penso che la Presidenza Biden abbia fatto uno splendido lavoro, egregio nel guidare il supporto all'Ucraina, innanzitutto degli Stati Uniti e poi di tutto l'Occidente. Quello che però vorrei sottolineare è che non ritengo che necessariamente questo sia un tipo di politica estera strutturale, com'era durante la Guerra Fredda, e che pertanto possa essere dato per scontato come un riflesso condizionato. Pensiamo, per esempio, se alle prossime elezioni dovesse ripresentarsi e vincere di nuovo Donald Trump, nel qual caso potremmo avere una posizione americana totalmente diversa. Ma gli Stati Uniti in futuro potrebbero anche sentirsi maggiormente minacciati dalla Cina, ad esempio nel caso di una crisi su Taiwan, che potrebbe distogliere l'attenzione americana dall'Europa.

Alcune potenze regionali autocratiche, non solo la Russia, ma anche la Turchia, l'Iran e la Cina, hanno riempito il vuoto

lasciato dalla fine dell'unipolarismo con politiche estere più assertive. La più caustica è stata la Russia a causa di un regime politico particolare (Figura 2). Non tutte le autocrazie sono aggressive, ma le autocrazie cosiddette pretoriane lo sono per

**Figura 2**



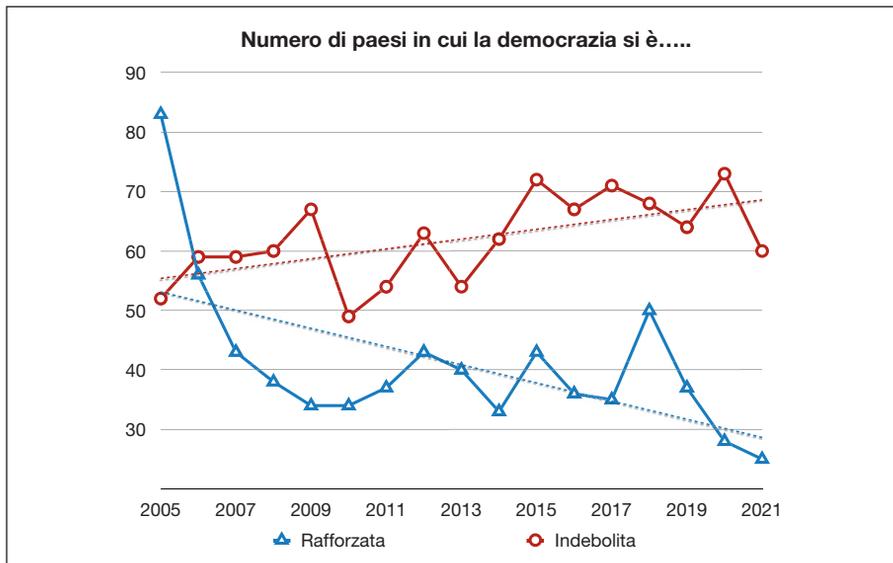
loro natura, perché collegano il consenso interno con la necessità di resistere a nemici esterni o con presunte vittorie che dovrebbero inorgoglire lo spirito patriottico. Il recente discorso di Putin è emblematico di questa narrazione, per cui c'è questa Russia da un lato circondata ma dall'altro con un grande destino imperiale, che compensa per questi motivi alle crescenti limitazioni della libertà interna e della prosperità economica. Abbiamo visto che la guerra non sta andando bene per la Russia, ma quello che è andato bene per il regime è il modo in cui ha stretto il cappio dell'autoritarismo: più c'è stata difficoltà sul campo, più è cresciuto l'autoritarismo in patria.

Ciò che è successo in Russia è che c'è stata una crescente assertività in politica estera e una crescente autocratizzazione della politica, in parallelo con il processo di ritiro degli Stati Uniti. Dopo un periodo di democratizzazione incerta e fragile sotto El'cin, l'arrivo di Putin coincide con la seconda guerra cecena nella quale Grozny viene rasa al suolo, con gli assassini politici e la fine della democrazia in Russia nel 2005. Da quel momento in poi si alternano sia le avventure

esterne, in Georgia, Crimea e Siria, sia l'uso della violenza contro i dissidenti. Nel 2020 la Costituzione russa viene modificata in senso dittatoriale e nel 2022 si arriva all'attacco all'Ucraina. Il primo effetto del nuovo sistema multipolare è che possono esistere potenze espansioniste e minacciose che, in assenza di un efficace contenimento, vanno avanti per la loro strada.

La fine dell'unipolarismo americano è riscontrabile anche in processi globali politici ed economici. Dal punto di vista politico, dopo la fine della Guerra Fredda, si era notata una forte ondata di democratizzazione. Uno degli effetti del disingaggio degli Stati Uniti è stato la fine di questa ondata, tanto che si è addirittura tornati indietro. Più o meno in corrispondenza con l'anno di faglia del 2008 (dato che fino a quel momento, nei vent'anni precedenti, il numero dei Paesi nei quali la democrazia di rafforzava era superiore al numero di quelli nei quali si indeboliva), ogni anno la democrazia peggiora in un numero superiore di Paesi rispetto a quelli nei quali migliora (Figura 3). Questo ha ridotto la percentuale di persone che vivono in democrazia: nel 2005 era attorno al

**Figura 3**



Fonte: Freedom house.

46%, mentre oggi è al 20%. Questo vuole dire che 8 persone su 10 nel mondo vivono in dittatura o in regimi non totalmente liberi. Tutto ciò è dovuto in particolare

all'autocratizzazione della Russia, dell'India e della Turchia, che sono paesi popolosi e quindi hanno simboleggiato l'arretramento della democrazia in questi ultimi 15 anni. Dopo la fine della Guerra Fredda c'era una grande speranza di libertà, con incipienti democrazie in tutte le regioni del mondo, anche in Africa Sub-Sahariana, in Medio Oriente e in Asia. Oggi si è tornati ad avere la democrazia confinata alle aree dov'era consolidata alla vigilia del crollo del muro di Berlino: in Europa, nelle Americhe e in qualche isola come il Giappone, la Corea del Sud, la Nuova Zelanda, l'Australia e il Sud Africa.

Ci sono anche degli effetti economici rilevanti perché la mancanza di una leadership politica ha creato un commercio internazionale più volatile e una crescita dell'economia globale minore e meno costante. Ritorniamo alla geo-economia, ovvero all'influenza della politica sull'economia, della quale ci eravamo dimenticati perché dal 1945 le alleanze erano così stabili che non si pensava avessero un effetto sui flussi economici. Viceversa, i cambiamenti avvenuti, il più eclatante dei quali è stato la rottura dei

rapporti con la Russia e le sanzioni, hanno rialzato l'importanza del rischio politico nelle decisioni economiche che ha portato a un'intensa opera di diversificazione e di *friendly-shoring*, ovvero degli allineamenti economici che tendono a ricalcare quelli politici, con il tentativo di spostarsi dalla dipendenza verso la Russia ad altre fonti di approvvigionamento.

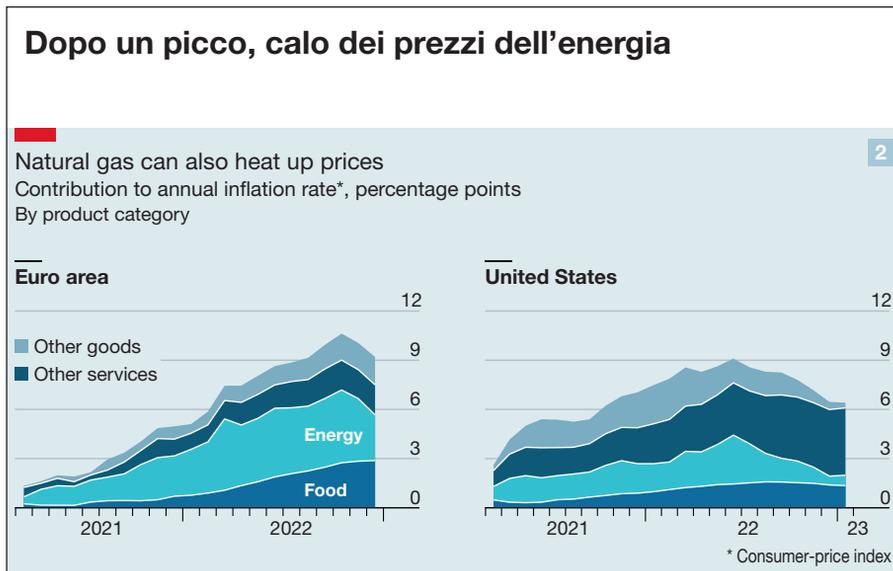
Dal punto di vista economico, rispetto ai dieci anni precedenti, gli ultimi dieci hanno dimezzato la crescita delle esportazioni e, quindi, la globalizzazione (dal 10 al 5% come tasso di crescita nei Paesi sviluppati e dal 20 al 10% in quelli emergenti). Il tasso di crescita è diventato inoltre molto più volatile a causa di crisi finanziarie come quella del 2008, crisi esogene come quella della pandemia e crisi politiche come quella della Russia e la sua invasione in Ucraina, che hanno complessivamente portato un processo di de-globalizzazione. La reazione che abbiamo visto quest'anno è che, come si faceva nell'Ottocento, il commercio segue la bandiera. Gli Stati e le imprese quindi, per evitare rischi, cercano di non commerciare con Paesi potenzialmente nemici. Le reti

commerciali e quelle diplomatiche in questo modo tendono a sovrapporsi.

Noi ci eravamo dimenticati di questo fenomeno perché la nostra metà del mondo, durante la Guerra Fredda, era stabile e negli anni del boom economico potevamo commerciare liberamente in tutto l'Occidente. Nel periodo dell'unipolarismo c'erano la globalizzazione, una neutralità politica con gli Stati Uniti che avevano la leadership mondiale e gli altri Paesi che potevano commerciare liberamente, anche con la Russia e con la Cina, con le quali c'è stato un forte potenziamento del commercio. Questo meccanismo, che aveva già incominciato a scricchiolare prima della guerra, è esploso dopo l'invasione russa quando l'Europa, a causa della sua dipendenza energetica, ha dovuto prendere delle decisioni economiche su base politica. Infatti, la dipendenza europea dal gas russo era politicamente inaccettabile ed è stata drasticamente ridotta. Rispetto all'estate scorsa la dipendenza dal gas russo si è quasi azzerata. Inizialmente questo ha fatto aumentare i prezzi che, però, sia in Europa che negli Stati Uniti stanno divenendo più bassi di quelli precedenti alla

guerra (Figura 4). Ci sono delle spinte inflazionistiche, soprattutto nell'economia europea e americana, ma non sono dovute esclusivamente al mercato energetico. Contribuisce

**Figura 4**



Fonte: Dati Eurostat elaborati da «The Economist».

anche la crisi alimentare provocata dalla guerra, dato il picco dei prezzi all'inizio del conflitto nel 2022. L'inflazione non è dovuta esclusivamente alla guerra ma anche alle dinamiche macroeconomiche che la guerra ha peggiorato e accelerato, che avevano a che vedere anche con le politiche monetarie del periodo precedente di risposta alla pandemia, forse eccessivamente espansive, sia in Europa sia negli Stati Uniti.

Ovviamente, questo staccarsi improvvisamente dalla Russia con le successive sanzioni ha fatto sì che essa si sia rivolta alla Cina, con il totale di importazioni ed esportazioni tra Cina e Russia che l'anno scorso è cresciuto. Io non sono preoccupato di questo fenomeno, anche se farà sì che le sanzioni impieghino più tempo a mordere la Russia, perché ovviamente ci sarà un qualche effetto di sostituzione da parte cinese. Dal punto di vista politico e militare penso invece che una certa vicinanza tra Russia e Cina sia utile in quanto dovrebbe avere un effetto di moderazione su una eventuale *escalation* nucleare. La strategia cinese è chiara su questo da decenni, la Cina non ha nessun interesse all'uso di armi nucleari per cui, mentre la Russia potrebbe sentirsi all'angolo, la Cina, relativamente molto più stabile e sicura, potrebbe avere un

effetto calmante su alcuni possibili eccessi russi nel caso la situazione sul campo dovesse andare male per il Cremlino.

## **L'andamento sul campo**

In sintesi, la guerra sinora sta andando bene per l'Ucraina e male per la Russia. Rispetto all'aspettativa russa di vincere in 72 ore o alle aspettative di tanti commentatori che parlavano di sventramenti immediati, c'è da essere soddisfatti di come l'Ucraina abbia resistito alla iniziale sproporzione di forze presente sulla carta, sopperendo con la qualità alla mancanza di quantità. Come ho già argomentato sin dalla primavera del 2022, proprio in un seminario dell'AREL, questo è dovuto in gran parte al regime politico: a differenza di prima del 2014, oggi l'Ucraina è una democrazia e le democrazie tendono a essere superiori sul campo di battaglia per vari motivi, che tendono a rafforzarsi a vicenda. Nella storia le democrazie hanno partecipato a 28 guerre, vincendone 23 (un tasso di successo molto significativo per gli eventi sociali, dell'82%).

In primo luogo, nelle democrazie i soldati sono tendenzialmente più motivati, questo lo vediamo quotidianamente sul campo di battaglia. Ci sono delle dittature, come quelle dell'Asse, che riescono a indottrinare i loro soldati efficacemente ma ciò in Russia non accade, tanto che è costretta a ripiegare sui carcerati liberati della Wagner, sui ceceni, sulle milizie separatiste oppure su coscritti demotivati e disorientati. Al contrario degli ucraini, che combattano per la propria indipendenza e per la propria libertà, manca tra i soldati russi uno spirito patriottico profondo.

Secondo, le democrazie tendono a godere di un migliore rapporto tra potere civile e potere militare che, essendo sfere separate da regole costituzionali ben precise, permettono ai militari di specializzarsi ed essere più efficienti nella loro professione. Questa caratteristica della democrazia ha consentito agli ucraini a partire dal 2014 di organizzarsi su base occidentale e moderna. In particolare, le catene di comando delegano agli ufficiali locali, che conoscono meglio la situazione, una forte autonomia decisionale che viene utilizzata

per coordinare efficacemente le varie armi: fanteria, corazzati, artiglieria, droni e aerei. Nelle dittature, invece, c'è un rapporto di commistione tra le due sfere, con il potere civile che, magari temendo la possibilità di un colpo di stato da parte del potere militare, interferisce continuamente. Questo porta a disorganizzazione e sospetti reciproci, basti pensare che in un anno di guerra sono cambiati quattro volte i vertici militari russi, e non si capisce bene quale sia la catena di comando tra l'esercito regolare e gli eserciti mercenari, quello ceceno e quello della Wagner. Nel caso della Russia si nota poi una dottrina arcaica e iper-centralizzata, incapace di coordinamento tra le diverse armi. Ci sono lunghi bombardamenti che, non essendo coordinati con le avanzate della fanteria, divengono molto meno efficaci.

In terzo luogo, a livello strategico, il mercato delle informazioni del mondo libero produce un'immagine più accurata della realtà. Chi prende decisioni politiche e militari ha quindi maggiori probabilità di farlo in modo corretto e sulla base di informazioni più complete. Nelle autocrazie il monopolio e la repressione delle informazioni non desiderate

fanno sì che l'immagine della realtà che viene restituita al dittatore, anche per compiacerlo, sia inaccurata e inadeguata. Abbiamo la certezza, dato che sono stati rivenuti i piani militari abbandonati da alcuni ufficiali nei primi giorni dell'attacco, che Putin si aspettava davvero di organizzare una parata, con la popolazione che gettava fiori sull'armata rossa e con la conquista di Kyiv a 72 ore dallo scoppio del conflitto. Mi pare che si sia proprio sbagliato.

Infine, l'elemento forse più importante di tutti, dato che l'Ucraina è numericamente più debole della Russia, è che le democrazie tendono ad appoggiarsi reciprocamente, con una spiccata affinità ideologica e un forte sostegno anche militare. Quindi, c'è stata una forte solidarietà europea, degli Stati Uniti e dell'Occidente (soprattutto Giappone, Corea del Sud, Nuova Zelanda e Australia), che stanno supportando efficacemente l'Ucraina e che le hanno consentito di resistere.

Se ripercorriamo molto velocemente l'ultimo anno di guerra vediamo questa sproporzione: a fronte di numerose "brutte figure" dell'esercito russo, abbiamo delle eroiche vittorie da parte dell'Ucraina. Di alcune di queste vittorie possiamo

ricordare anche le immagini: ad esempio, il fatto che la logistica russa fosse in pessimo stato e senza pezzi di ricambio – qualche ufficiale intascava i soldi senza comprarli – faceva sì che centinaia di mezzi venissero abbandonati e i contadini ucraini li attaccassero ai loro trattori per trasportarli come fossero un trofeo. Possiamo ricordare anche le decine di chilometri di coda dei primi giorni dell'attacco a Kyiv che, dal punto di vista militare, sono uno scandalo. Se a quell'epoca ci fosse stata un'artiglieria di livello occidentale in mano ucraina, ci sarebbe stato un vero e proprio massacro delle colonne russe. Questo ha fatto sì che, sin dai primi giorni, si sia capito che l'esercito russo non era affatto il secondo al mondo, come invece si diceva in precedenza.

Vladimir Putin da un punto di vista strategico ha già perso. L'obiettivo immediato era la conquista dell'Ucraina, ma l'obiettivo strategico e indiretto era far sì che la Russia fosse temuta e rispettata nelle relazioni internazionali. I fallimenti militari hanno reso meno temibile la Russia e le costanti violazioni dei diritti umani l'hanno resa meno rispettabile. La Russia oggi è uno Stato paria, isolato, mentre chi resiste alla

Russia, l'Ucraina in primis e poi l'Europa e tutto l'Occidente, si è sorprendentemente rafforzato. Al momento la Russia sul campo ha impiegato l'intero contingente che era stato mobilitato precedentemente, per cui pare che non ci siano riserve per compiere nuove operazioni su larga scala. Certo, è possibile una nuova mobilitazione, però è rischiosa in termini di politica interna. Nelle prossime settimane potremmo verificare cosa succederà in questo campo.

Le stime delle perdite umane sono terribili, l'Ucraina ha perso tra i 100 e i 120mila soldati (tra morti e feriti) oltre a un numero imprecisato di civili. Le perdite russe, anche per una cattiva *performance* sul campo di battaglia, sono più elevate. Si stima che le perdite totali, inclusi prigionieri e feriti, siano di 200mila uomini, di cui tra i 40 e i 60mila morti (2 o 3 volte i 20mila che si stima siano morti in Afghanistan in dieci anni, con tutte le ripercussioni che quelle perdite ebbero sulla stabilità del regime sovietico). È possibile che ci sia un *body bag factor* che, a lungo andare e data la dimensione del fenomeno, potrebbe erodere consensi nel regime putiniano. Per quanto riguarda le perdite degli equipaggiamenti, c'è una differenza

ancora più forte, il sito Oryx che documenta solo le distruzioni di armamenti con prova fotografica, quindi visibili e certe (perciò ne fa una sottostima), sostiene che ad oggi i russi hanno perso 1.800 tank, più di tre volte quelli persi dall'Ucraina che sarebbero 500. C'è anche una certa pressione sugli arsenali. La Russia ha incominciato con un arsenale enorme, ereditato dall'Unione Sovietica, che all'inizio della guerra consentiva 60mila colpi di artiglieria al giorno e che ad oggi si è ridotto di un terzo. Adesso i colpi sono soltanto 20mila, comunque un multiplo di quello che riescono a fare gli ucraini. Questo ha delle forti implicazioni anche perché, come si legge sui giornali, sia i produttori europei che quelli americani stanno facendo lo sforzo – dato che adesso le armi in mano agli ucraini sono ormai per lo più occidentali, quindi i proiettili non funzionano sulle armi sovietiche – di dare, oltre alle armi, anche le munizioni, senza le quali non può essere combattuta una guerra moderna.

La guerra incomincia il 24 febbraio e ha quattro fasi. La prima è la battaglia di Kyiv, che dura poco più di un mese, fino a quando i russi si ritirano dalla zona. Fin da subito gli

ucraini, con dei mezzi anticarro portati a spalla come i Javelin, riescono a bloccare e distruggere intere colonne corazzate (ad esempio nel sobborgo di Brovary il 10 marzo). Al tempo stesso, la frustrazione russa provoca attacchi contro i civili, come il bombardamento del teatro di Mariupol', che è stato uno dei più distruttivi fino ad ora, con 600 morti. Il 3 aprile viene scoperto a Bucha il terribile massacro, l'8 aprile c'è l'attacco contro la stazione ferroviaria di Kramatorsk. I russi riescono ad essere al centro dell'attenzione soltanto colpendo i civili e non sul campo di battaglia.

A questo punto c'è un cambiamento di strategia, Putin afferma di non voler denazificare l'Ucraina, ma di voler "solo" liberare il Donbass. Mette al comando un unico generale, perché la *hybris* russa fino a quel momento era tale per cui non c'era un unico centro di comando, con un colossale errore organizzativo e militare. Dvornikov viene incaricato di coordinare tutte le operazioni in Ucraina, con l'obiettivo a dire il vero non solo del Donbass, ma di creare un corridoio fino in Transnistria, quindi non solo nelle zone dove adesso ci sono i combattimenti, ma anche verso Odessa (obiettivo

abbandonato, almeno per il momento). Le operazioni però entrano in stallo e, anche in questa seconda fase, gli ucraini si difendono efficacemente (ad esempio imparando ad utilizzare i droni, come i Bayraktar turchi, in modo creativo). Altre umiliazioni per i russi sono state l'affondamento del Moskva il 13 aprile e, a inizio maggio, l'annientamento dei mezzi corazzati russi da parte dell'artiglieria ucraina durante la battaglia di Siverskyi Donets. A questo punto il comandante viene cambiato, con la nomina del generale Zhidko. Gli americani annunciano che, nonostante anche prima avessero fornito numerose armi leggere all'Ucraina, adesso l'avrebbero dotata anche di armi pesanti. Si tratta dei famosi HIMARS che hanno consentito l'attacco, a decine di chilometri di distanza, delle reti logistiche russe. Con gravissime perdite, i russi conquistano pochissimi chilometri. A giugno, dopo due mesi di assedio, occupano Sievierodonetsk. A luglio cominciano gli attacchi russi contro Bakhmut che continuano fino ad oggi.

Successivamente abbiamo un periodo nel quale gli ucraini passano al contrattacco. Il primo contrattacco è a sorpresa, si

attendeva su Kherson, invece si verifica nel Nord-Est e rompe l'assedio di Kharkiv con una avanzata di 100 chilometri in una settimana a inizio settembre. Si tratta di un'operazione molto rapida, che utilizza le moderne dottrine occidentali sulla meccanizzazione e sulle armi combinate. Purtroppo, come era già successo a Bucha, anche in questo caso la liberazione di territorio porta al ritrovamento di fosse comuni, in tal caso a Izyum. La controffensiva continua poi nel Donbass, per cui viene riaperto un fronte nel Luhansk (che era stato occupato nella fase precedente dai russi). I russi a ciò rispondono con la mobilitazione parziale di 300mila uomini e con l'annuncio a fine settembre, dopo i falsi referendum, dell'annessione alla Russia dei quattro Oblast parzialmente occupati in Ucraina. Il 2 ottobre inizia la battaglia di Svatove-Kremina, che è ancora in corso. Parte poi la seconda offensiva verso Kherson, su un fronte piuttosto ampio di 200 chilometri. Con questa offensiva l'esercito ucraino avanza fino al fiume Dnipro e libera la città l'11 novembre. In precedenza, c'era stato il simbolico attentato contro il ponte di Crimea, che avviene l'8 ottobre.

L'ultima fase del conflitto è quella che stiamo vivendo ancora oggi. Viene di nuovo cambiato il comandante, questa volta si tratta del generale Surovikin, un aviatore che comincia a bombardare le infrastrutture, cercando sostanzialmente di lasciare l'Ucraina al buio e al freddo. Wagner, la società mercenaria, comincia a reclutare 50mila carcerati da usare come carne da cannone nella zona di Bakhmut. Sembra che si sia passati a una fase da Prima Guerra Mondiale, da guerra di trincea, molto lenta e sanguinosa e senza avanzate spettacolari. In dicembre, gli Stati Uniti fanno un altro *upgrade* e cominciano a inviare sistemi di difesa aerea: i Patriot, che in questi giorni anche il nostro governo sta pensando di fornire come ulteriore aiuto militare all'Ucraina in risposta agli attacchi missilistici contro le infrastrutture. C'è poi la sorpresa di Capodanno con l'attacco ucraino contro la caserma di Makiivka, con le reclute russe stipate e indifese, a ulteriore dimostrazione del diletterantismo dell'esercito di Putin. Il comandante viene cambiato di nuovo, arriva Gerasimov, attualmente in carica. A fine gennaio c'è stato l'annuncio quasi simultaneo di Germania e Stati Uniti, ai quali si sono

poi aggiunti un certo numero di Paesi, dell'invio di carri armati. In febbraio avviene la visita storica e bellissima di Biden a Kyiv.

Se guardiamo adesso una mappa sinottica dell'Ucraina, ci accorgiamo che in quest'anno ha davvero rischiato la sua indipendenza e la sua sopravvivenza, ma è ora molto più al sicuro e ha già liberato circa la metà dei territori occupati inizialmente. Direi che l'indipendenza e la sovranità dell'Ucraina non sono più immediatamente a rischio e ora si dovrà trovare una soluzione sul campo, che possa preludere a un negoziato diplomatico. Se guardiamo una mappa di novembre del fronte più caldo, nel Donbass dove si combatte, si nota che le linee del fronte di oggi sono praticamente identiche a quelle di tre mesi fa, si sono spostate sì e no di 5 o 10 chilometri. Questa è una situazione analoga a quella del fronte occidentale della Prima Guerra Mondiale, fino al 1917. La sfida è ora quella di re-imparare a sfondare le trincee, come fecero gli eserciti europei nel 1918, oppure di rimanere impantanati in un massacro quotidiano.

## Le prospettive di pace

Con questa situazione le prospettive di pace non sono facili nell'immediato. L'Ucraina sta lottando per la sua sopravvivenza e, essendo una democrazia, fa fatica a cambiare così repentinamente da uno stato di guerra nel quale tutta la nazione è mobilitata a uno stato di pace. Al tempo stesso, anche Putin lotta per la sopravvivenza, non tanto della Russia ma quanto del suo regime. È difficile trovare un accordo in cui entrambe le parti siano un po' soddisfatte, ma anche un po' insoddisfatte, che è la condizione per trovare un compromesso. Quindi, una possibile soluzione è sul campo, con la vittoria di qualcuno. Trovo estremamente improbabile che ci possa essere, o che possa avere successo, un'offensiva russa su larga scala a breve, cioè prima che arrivino i tank che sono stati promessi all'Ucraina alla fine di gennaio. Trovo possibile ma non probabile che ci sia, invece, l'Ucraina che, quando arriveranno i corazzati, riesca a fare uno sfondamento decisivo, non tanto nel Donbass che è molto fortificato ma a sorpresa, come è stato nelle offensive di settembre, magari contro la Crimea o

contro Mariupol', con l'obiettivo di dividere in due la fascia di territori occupati. Questo consentirebbe la possibilità di una pace entro la fine del 2023, ma non abbiamo degli elementi per essere sicuri che questo avvenga.

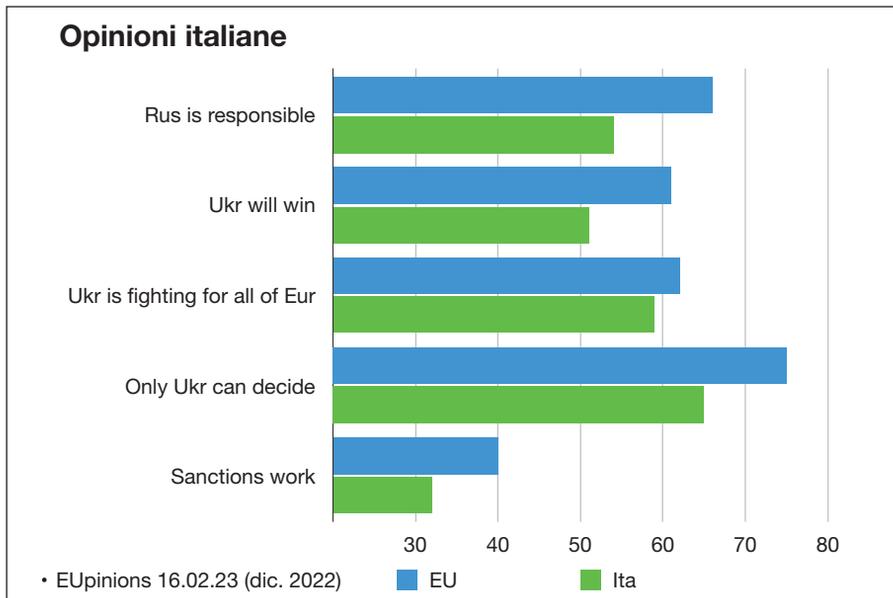
Ritengo che non siano ancora maturate le condizioni di stanchezza reciproca che sono necessarie per raggiungere un cessate il fuoco. Spero di sbagliarmi ma vedo ancora dei mesi di combattimenti. L'unica persona che può decidere da sola per la pace è Putin. Qualsiasi cessate il fuoco ora sarebbe solo un presupposto per attaccare con più forza la volta successiva. Se i cinesi riescono a convincere Putin, è un bene. Se gli ucraini riescono a convincere Putin che la vittoria è impossibile o addirittura pericolosa per il suo regime, bene. Probabilmente dovranno avvenire entrambe le cose, ovvero Putin dovrà ricevere ulteriori delusioni sul campo e i cinesi dovranno iniziare a fare pressioni. Penso che ci sarà un momento in cui aumenterà la domanda politica di pace perché sul campo la situazione non evolverà e l'offerta diplomatica, che vede al centro il ruolo degli Stati Uniti e della Cina, si incrocerà e produrrà il miracolo del cessate il

fuoco o della pace. In Italia si nota un riaccendersi delle speranze di pace, ma non su basi realistiche. Alcune cose tendono a essere piuttosto degli slogan, una conferenza di pace in questo momento probabilmente non vedrebbe la partecipazione né del governo ucraino, né di quello russo. Vedo anche tante manifestazioni popolari per la pace che non includono la parola Putin, ma non si può prescindere dall'aggressore in una guerra d'aggressione. Questa guerra è stata voluta da una persona sola e la pace non si avrà finché quella persona non avrà cambiato idea.

Nel lungo periodo, gli elementi decisivi diventano quelli politici e diplomatici, con una gara di resistenza tra due pazienze: da un lato il sostegno della popolazione russa a Putin (che non conosciamo perché si tratta di una autocrazia, ma che a lungo andare possiamo presumere verrà erosa dal continuo ritorno di bare con dentro giovani russi) e dall'altro l'Ucraina, che è abbastanza solida ma ha bisogno di un costante aiuto occidentale. Senza gli armamenti e i rifornimenti l'Ucraina non ce la farebbe, quindi il sostegno occidentale non deve mai venire meno. Questo è particolarmente importante per l'Italia

che, quando si tratta dell'Ucraina, ha un'opinione pubblica più debole rispetto agli altri Paesi (Figura 5). Sarebbe bello, ad esempio, che ci fosse sul tema un consenso bipartisan. E invece

**Figura 5**



Fonte: EUpinions.

non c'è un'opinione comune nemmeno all'interno delle coalizioni. Per cui, sia per debolezze dell'opinione pubblica che del sistema politico, questo diventerà un tema importante, tanto più se la guerra dovesse allungarsi e la risposta della politica italiana, che già è l'anello debole, dovesse divenire ancora più preoccupante.

È quindi essenziale che l'attenzione rimanga alta, ben sapendo che è solo umano il fatto che le opinioni pubbliche prima o poi si distraggono. Consultando un sondaggio pubblicato il 16 febbraio da EUpinions, che misura tutti i Paesi europei su una serie di *items* importanti, notiamo che l'Italia è in linea con l'Europa nel ritenere che la Russia sia responsabile della guerra, che l'Ucraina abbia possibilità di vittoria, che stia difendendo anche l'Europa e che debba dirigere lei le trattative di pace senza imposizioni. C'è una risposta più preoccupata e meno univoca sul fatto che le sanzioni funzionino. In tutti questi casi la media italiana è inferiore a quella europea, quindi è indubbio che ci sia un debolezza dovuta in parte alla politica, ma anche a tutti i *mass media* italiani che presentano il conflitto in maniera molto

diversa da quelli internazionali. Anche in Russia si sta muovendo qualcosa (nonostante tutte le rilevazioni siano fatte in Russia con il consenso del Cremlino, quindi non so quanto affidabili siano). Nei giovani tra i 18 e i 45 anni: a novembre meno del 50% della popolazione era convinta che quella di invadere l'Ucraina sia stata una buona idea. Questo è compensato dai nostalgici dell'URSS, tutti *over 45*, in maniera plebiscitaria convinti che si tratti di una guerra giusta, che vada combattuta e vinta a qualunque costo.

## **Gli aiuti all'Ucraina**

Una riflessione importante va fatta anche sugli aiuti, perché a volte nel dibattito pubblico italiano in maniera poco corretta viene erroneamente segnalato che il volume degli aiuti potrebbe diventare per noi insostenibile. L'istituto di Kiel per l'economia mondiale, che è un'istituzione molto seria, ha calcolato esattamente quanti e quali aiuti sono stati dati all'Ucraina, consentendoci di fare

alcuni confronti (Figura 6). Gli aiuti totali sono stati finora 144 miliardi, e sono stati decisivi per l'Ucraina visto che rappresentano circa  $\frac{3}{4}$  del suo PIL (l'Ucraina ha circa il PIL

## Figura 6

- **Aiuti totali € 144 mld (72% del PIL Ucraino)**
  - USA € 73 mld (52%), EU € 55 mld (di cui 20 bilaterali e gli altri tramite UE), Altri € 16 mld (di cui 8 dall'UK). **Italia 5 mld (3,5% del totale)**
  - Per USA 1/15 di aiuti in WW2, 1/4 di costo annuale Vietnam, 1/3 di Iraq, circa uguale all'Afganistan
  - Per UE 1/8 di crisi Eurozona e 1/16 di NGEU
  - **Per Italia 1/16 dei sussidi energetici**
- **Aiuti militari € 62 mld**
  - USA 44 (71%), UK 5, Polonia e Germania 2,4. **Italia con 0,7 mld (1,1% del totale)** settima dietro a Canada e Olanda
- **Equipaggiamento € 11 mld** (circa 5% degli arsenali NATO, 1/4 per Polonia, Rep. Ceca, UK e Norvegia) fino al 15.01
  - 472 tank (in gran parte ex PdV), 415 mortai, 76 lancia-missili (**Italia ?? FH-70, 6 PzH 2000, 20 M101L 2 M270A1 MLRS**)
  - Promessi a fine gennaio 1,2 mld di tank: circa 250 Leopard 1 e 50 Leopard 2, 14 Challenger, 31 Abrahams (che costano € 600 mln)
- **Italia 24° nelle donazioni** al netto dei rifugiati in rapporto al PIL (0,2%), Estonia prima con 1,3%

Fonte: Kiel Institute for the World Economy.

dell'Emilia-Romagna e quindi un'economia piccola e debole). Di questi aiuti il 50% è stato dato dagli Stati Uniti. 55 miliardi sono stati dati dall'Europa, in maggioranza tramite l'UE, con una grande innovazione per la quale paghiamo tutti la quota parte che spetta ai Paesi membri, ma è l'UE a implementare direttamente gli aiuti in maniera molto più efficiente tramite la European Peace Facility. Se sommiamo gli aiuti diretti italiani e gli aiuti tramite l'UE che poi paga l'Italia per la sua quota parte raggiungiamo, in quest'anno, 5 miliardi (il 3,5% del totale).

Se prendiamo i 73 miliardi americani, facendo tutti gli aggiustamenti per l'inflazione, ci accorgiamo che questa spesa equivale a 1/15 di quanto gli Stati Uniti, senza intervento diretto, davano all'Inghilterra quando essa era isolata contro Hitler. Quando gli Stati Uniti sono entrati in guerra, il costo annuale del conflitto in Vietnam è stato quattro volte tanto e quando sono andati in guerra in Iraq, sia nel 1990 che nel 2003, di tre volte tanto. Quindi, il costo intero, finanziario, umanitario e militare dell'appoggio all'Ucraina, per gli Stati Uniti è uguale al costo della guerra in Afghanistan, che è stata

politicamente molto costosa, ma finanziariamente poco onerosa.

I 56 miliardi che dà l'Europa sono 1/8 di quello che è stato speso nel periodo di crisi dell'Eurozona, quando in Italia è caduto il Governo Berlusconi ed è entrato quello Monti, con aiuti da Nord a Sud per ristabilizzare l'euro. Gli aiuti europei all'Ucraina sono poi 1/16 del piano Next Generation UE. Per l'Italia i 5 miliardi di aiuti concessi all'Ucraina sono 1/16 dei sussidi energetici per abbassare le bollette. Quindi, questo aiuto è molto importante per l'Ucraina perché rappresenta il 72% del suo PIL, mentre per i Paesi europei e per gli Stati Uniti non è così oneroso da dover essere etichettato come pericoloso per il futuro economico dei Paesi.

Tra i 144 miliardi totali, 62 sono di aiuti militari. Gli Stati Uniti qui fanno la parte del leone perché danno molto più degli altri; infatti, ad esempio, l'Italia che dà il 3,5% degli aiuti complessivi, dà in quelli militari solo l'1,1% del totale. Guardando al trasferimento in *kind* di equipaggiamento, questo equivale per il 2022 a 11 miliardi.

Si parla tanto del fatto che ci stiamo disarmando: sicuramente Paesi come Norvegia, Polonia, Repubblica Ceca e Regno Unito hanno offerto  $\frac{1}{4}$  dei loro *stock* militari di armi pesanti, però nella media NATO si tratta di un 5%, che mi sembra sostenibile. In particolare, come armi pesanti sono stati dati circa 500 carri armati, finora in gran parte del Patto di Varsavia, quindi ereditati da Polonia e Repubblica Ceca dal mondo sovietico. Inoltre, sono stati sinora inviati più di 400 mortai e 76 sistemi lancia missili. Per l'Italia non ci sono fonti aperte che mostrano quanti mortai FH 70 sono stati mandati, i primi ad essere inviati all'inizio dell'invasione. Successivamente sono stati mandati 6 PzH 2000, che sono degli ottimi mortai semoventi, 20 M101 e 2 lancia razzi. Anche qui è piuttosto contenuto il contributo dell'Italia, che forse poteva fare di più. Se guardiamo le donazioni totali in rapporto al PIL dei vari Paesi, l'Italia è ventiquattresima con lo 0,2%. L'Estonia, che è la prima, dà in proporzione sette volte tanto con l'1,3% del PIL (essendo un paese ex-sovietico è molto più preoccupato dal conflitto).

Anche con i rifugiati l'Europa è stata molto generosa, ma non pagando dei costi insostenibili. In questo caso, il primo contributore è la Polonia per la quale il costo stimato di 1,5 milioni di rifugiati è di 8 miliardi. Subito dopo abbiamo la Germania, con un milione di rifugiati e un costo di 7 miliardi. Terzi sono i cechi con mezzo milione di rifugiati che costano 2 miliardi. In Italia, quarta classificata, abbiamo accolto 170mila rifugiati con un costo stimato di 740 milioni. Anche in questo caso mi pare che si tratti di entità sostenibili vista la posta in gioco.

## **Le prospettive per l'UE**

Il mondo è diventato multipolare, quindi non ci sono più automatismi rispetto al ruolo degli Stati Uniti o delle altre potenze. Un diverso presidente o una diversa situazione geopolitica, per esempio un peggioramento dei rapporti con la Cina, porterebbero l'America a distrarsi dall'Europa. A livello strutturale ci sono divergenze anche sulle politiche dell'energia,

perché gli americani sono indipendenti e noi no, e sulle politiche monetarie, con il dollaro forte e l'euro debole (con prospettive inflazionistiche diverse). Se non vogliamo correre il rischio di essere abbandonati dobbiamo continuare nel processo d'integrazione, perché sappiamo bene che i Paesi europei da soli non hanno la massa critica necessaria per governare questi processi globali.

Questo nuovo spirito c'era già dopo la pandemia, con il Next Generation EU, che è stato un momento hamiltoniano in cui veramente si è creato qualcosa di rango costituzionale in Europa, con l'idea senza precedenti di poter fare debiti comuni per obiettivi e spese comuni. Adesso sarebbe opportuno muoversi dal Next Generation EU alle politiche di energia e sicurezza, per potersi difendere dalle minacce economiche e militari che dalla Russia potrebbero arrivare anche dopo che le armi avranno taciuto. Queste politiche richiedono nuovi meccanismi decisionali: non ci può essere diritto di veto quando ci si trova davanti a un conflitto o a una crisi geopolitica. Guardando l'ultimo eurobarometro si nota che più di tre quarti degli europei vogliono la politica estera e di

sicurezza europea e la politica energetica della transizione *beyond carbon* in mano all'Europa. L'opinione pubblica ha una volontà chiara, la mancanza è da parte dei governi.

Da Maastricht al 24 febbraio 2022 abbiamo vissuto di lussi che non sono più replicabili e sostenibili. La spesa militare complessiva dell'UE nel 2020 è di 134 miliardi, il doppio della Russia, ma con enormi sprechi dovuti alle duplicazioni di 27 politiche della difesa nazionali. Se invece ci fosse una politica comune, già questo investimento sarebbe consistente e contribuirebbe all'autonomia strategica dell'UE. Se poi gli europei arrivassero al 2% del PIL al quale si sono impegnati alcuni anni fa, ci sarebbero ulteriori 90 miliardi che probabilmente sarebbero sufficienti come assicurazione in questo nuovo e pericoloso mondo multipolare.

L'UE è rallentata anche perché è venuta meno l'idea di una locomotiva, con la Germania che ha dimostrato meno leadership di quello che avrebbe potuto. All'inizio della guerra, ha cominciato molto bene con la grande trasformazione rispetto al passivo pacifismo del dopoguerra e con la promessa di un grande investimento al raddoppio sulla difesa. Al tempo

stesso, poi la Germania sembra essersi fermata, e le promesse sono rimaste solo sulla carta. La Germania ha lasciato spazio alla Francia e Macron è diventato più assertivo in questo ultimo periodo. Ma la Francia non è la Germania, e questo ha creato un'opportunità per l'Italia che, con il Governo Draghi, si è vista plasticamente nel viaggio a Kyiv dei tre leader. Speriamo che il nuovo Governo riesca ad arrivare a quel punto, anche se siamo ancora lontani da quel momento in cui sul petrolio e sugli aiuti militari era l'Italia a guidare Francia e Germania.

La situazione è più fluida e, in questa fluidità, una novità è che si è rotta la solidarietà dei Paesi dell'Est. Polonia e Ungheria sono oggi sicuramente agli antipodi. In questo momento la Polonia è tra i paesi più schierati con l'Ucraina, mentre l'Ungheria è un ostacolo enorme a tutto ciò e, per questo, non riesco a immaginare un futuro comune senza il superamento del diritto di veto. È dalla fine della Guerra Fredda che ritengo che un'Europa a più velocità sia necessaria. Spero ci saranno meno velocità possibili e più vicine possibili. Ritengo che il sistema più saggio sia quello che chi ha voglia

vada avanti, come è già accaduto per l'euro e per lo *stability pact*, mentre gli altri arriveranno dopo. Capisco che la Commissione preferisca cercare di trovare l'unanimità, ma ritengo meno pericoloso procedere a più velocità piuttosto che correre il rischio dell'immobilismo per il veto di alcuni.

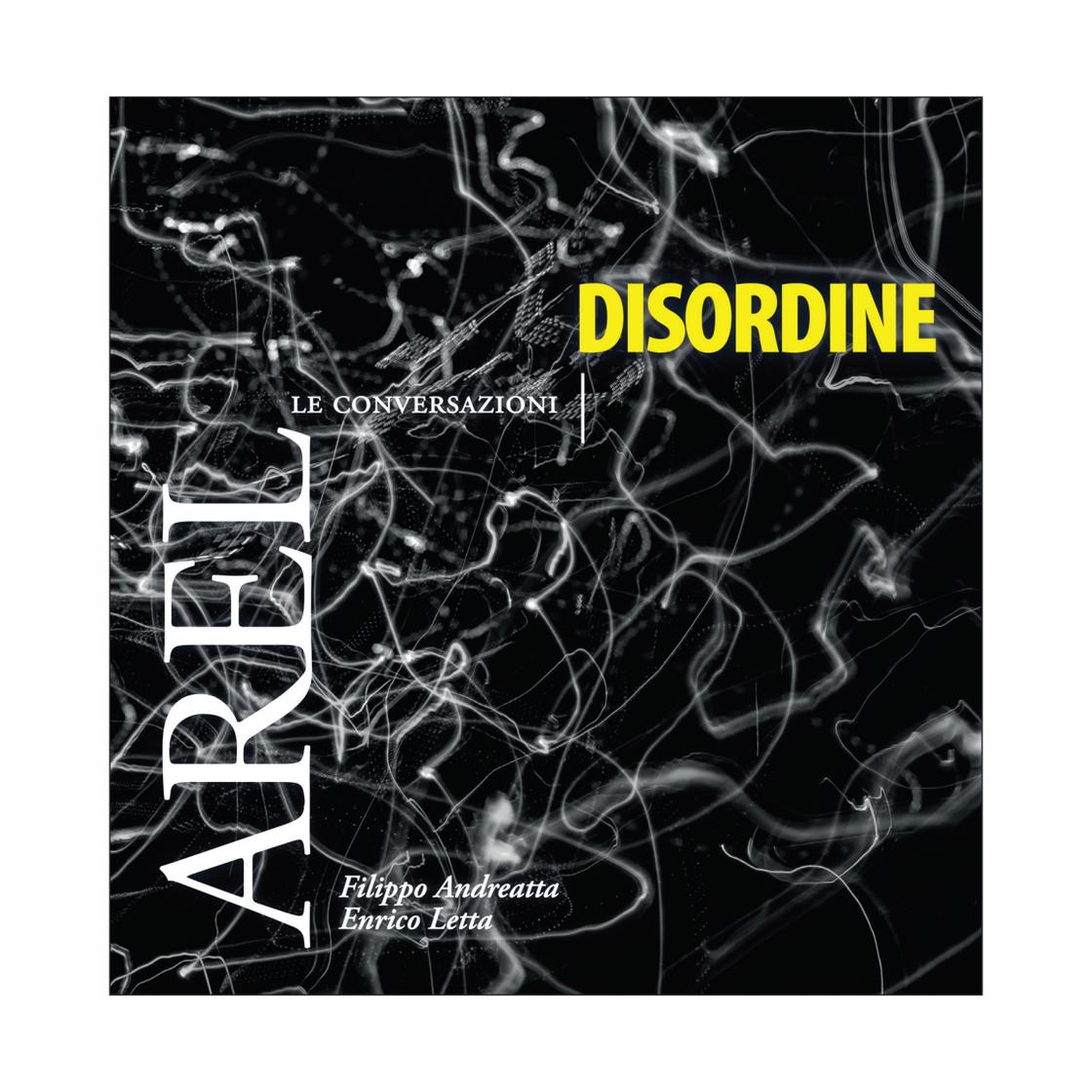
È solo con nuovi meccanismi decisionali che l'Europa potrà arrivare preparata al nuovo sistema internazionale che sta prendendo forma. L'alternativa è un futuro di vulnerabilità e debolezza che non ci possiamo permettere e non dobbiamo consentire.

# **Pubblicazioni** AREL

## **Le Conversazioni**

27. **Mariantonietta Colimberti, Monica Fabris, Roberto Poli, Paolo Guerrieri**, Né incognita né destino: costruiamo il futuro (2023)
26. **Filippo Andreatta, Enrico Letta**, L'invasione russa e la resistenza dell'Ucraina (2022)
25. **Filippo Andreatta, Enrico Letta**, Crisi ucraina e prospettive della Difesa europea (2022)
24. **Emanuele Caroppo, Mariantonietta Colimberti, Paolo Guerrieri, Sarantis Thanopoulos**, I costi della paura. Dietro e oltre la pandemia (2022)
23. **Enrico Letta, Marianna Madia, Sara Reale, Lea Ypi**, La democrazia rappresentativa e la società digitale (2022)
22. **Patrizio Bianchi, Mariantonietta Colimberti, Paolo Guerrieri, Enrico Letta**, La frontiera della crescita: scuola, educazione, formazione (2021)
21. **Mariantonietta Colimberti, Ferruccio de Bortoli, Paolo Guerrieri, Enrico Letta**, Dagli errori degli anni Ottanta la lezione per il Next Generation EU (2021)
20. **Sara Bentivegna, Mariantonietta Colimberti, Corrado Formigli, Enrico Letta**, Tutti in piazza, ma digitale (2020)
19. **Filippo Grandi**, Chi fugge non è nemico, il gesto di accogliere ci rende l'umanità (2019)
18. **Enrico Letta, Massimo Livi Bacci**, Migrazioni: ma perché? (2019)
17. **Michele Bellini, Enrico Letta, Andrea Montanino, Rachel Sanderson**, Brexit a un passo dal disaccordo. Quali scenari, quali conseguenze per l'UE e per l'Italia (2018)

16. **Mariantonietta Colimberti, Marco Damilano, Ugo De Siervo, Enrico Letta, Nicolò Lipari, Leopoldo Elia** (2018)
15. **Enrico Letta, Walter Veltroni**, Dialogo sulla Libertà (2018)
14. Normalità. Conversazione con **Marco Minniti**. Introduzione di **Enrico Letta** (2017)
13. **Giuliano Amato, Mariantonietta Colimberti, Enrico Letta**, L'Europa di Andreatta (2017)
12. **Ferruccio de Bortoli, Enrico Letta, Alessandro Pansa**, L'Europa tra Putin e Trump. Come ritrovare una Ragione? (2017)
11. **Laura Boldrini, Mariantonietta Colimberti, Ferruccio de Bortoli, Enrico Letta, Angelo Panebianco**, Andreatta politico (2016)
10. **Emma Bonino, Enrico Letta, Ana Palacio, Ghassan Salamé**, Come cambiano i tempi della guerra e della pace (2015)
9. **Vittorio Gregotti**, Viaggio nell'idea di bellezza (2014)
8. **Mario Sarcinelli**, Alla ricerca di uno o più fili d'Arianna (2012)
7. **Piercamillo Davigo**, Modelli processuali e verità (2012)
6. **Miguel Gotor**, Una democrazia difficile. Il potere in Italia da Aldo Moro a Silvio Berlusconi (2011)
5. **Enrico Giovannini**, Misurare il benessere delle persone e della società: una sfida per la statistica e la politica (2011)
4. Il popolo, dalla plebe alla società civile. Conversazione con **Eugenio Scalfari**. Introduzione di **Enrico Letta** (2010)
3. **Vincenzo Camporini, Giampaolo Di Paola, Enrico Letta, Tommaso Padoa-Schioppa**, Nuovi muri in Europa e nel mondo: dove vanno la Nato e la Ue? (2010)
2. **Giovanni Maria Flick**, Sussidiarietà e principio di prossimità, quali modelli per uscire dalla crisi? (2010)
1. **Edoardo Boncinelli**, Per leggere la realtà e correggere gli errori dell'individuo occorre il «collettivo umano» (2010)



ARELL

LE CONVERSAZIONI

**DISORDINE**

*Filippo Andreatta  
Enrico Letta*

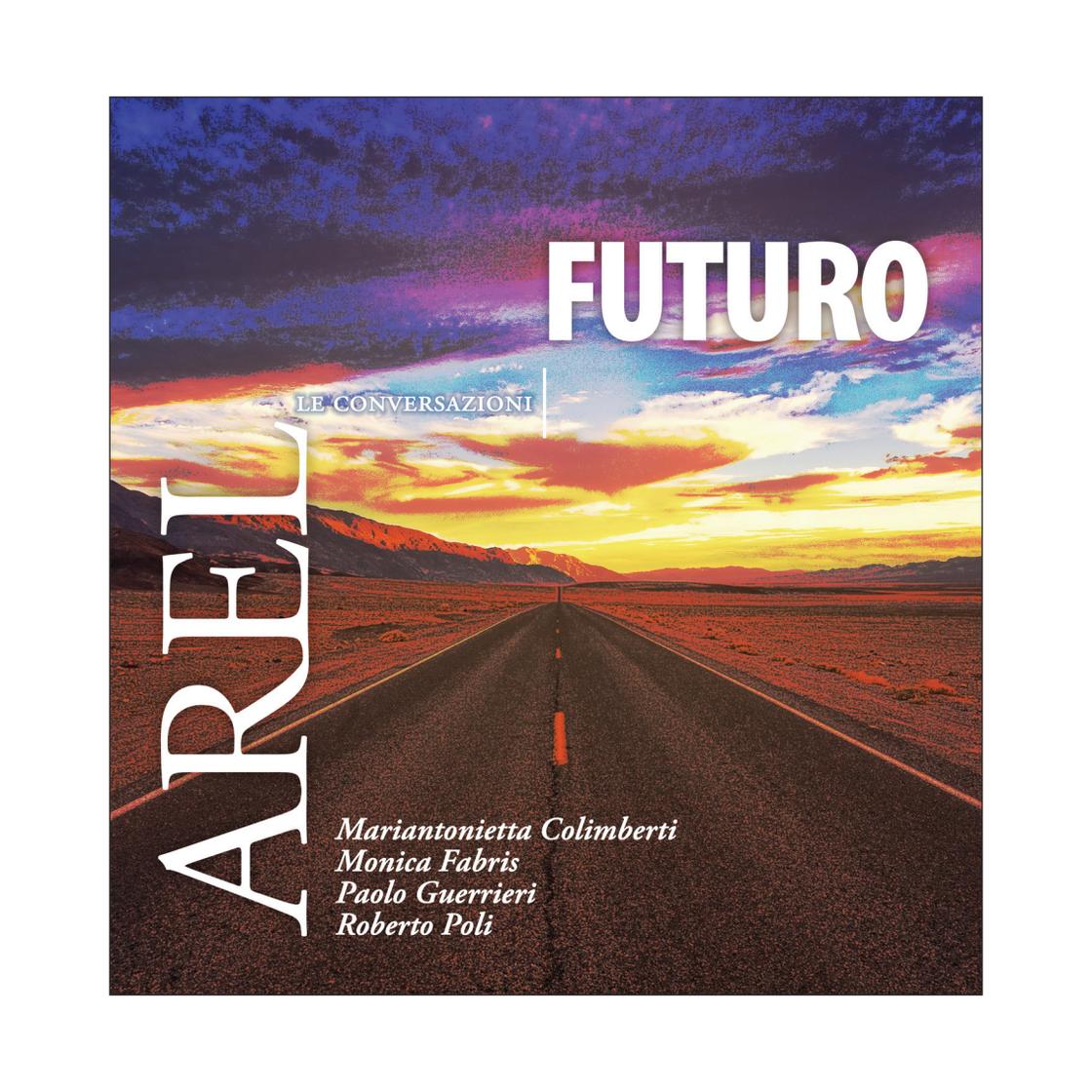


**L'INVASIONE RUSSA  
E LA RESISTENZA  
DELL'UCRAINA**

LE CONVERSAZIONI

ARELL

*Filippo Andreatta  
Enrico Letta*



# FUTURO

LE CONVERSAZIONI

ARELLI

*Mariantonietta Colimberti  
Monica Fabris  
Paolo Guerrieri  
Roberto Poli*

Finito di stampare nel mese di marzo 2023 da Rotomail Italia S.p.A.

# AREL

La collana *AREL Le Conversazioni* è dedicata agli incontri con personaggi del mondo accademico, scientifico, politico, istituzionale, giornalistico.

Il carattere innovativo dei temi trattati e la qualità degli interlocutori sono la cifra distintiva dell'attività e della vitalità dell'Associazione fondata da Nino Andreatta nel 1976.

*Filippo Andreatta*  
è Professore di Relazioni internazionali  
all'Università di Bologna  
e Vicepresidente AREL

*Enrico Letta*  
è Deputato del PD e  
Presidente dell'Istituto Jacques Delors