

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA TRE



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in
Relazioni Internazionali
Percorso: Studi politici internazionali

Tesi di laurea in
Studi Strategici

La competizione strategica tra Unione Europea e
Federazione Russa: un'analisi di *Net assessment*

Relatore:
Prof. Niccolò Petrelli

Correlatore:
Prof.ssa Giordana Pulcini

Laureanda:
MARTINA SERAO
MATRICOLA 509677

Anno Accademico 2021/2022

Indice

Introduzione	5
Capitolo 1. Nozione e natura del <i>Net assessment</i>: origini storiche e dibattito scientifico	
1. Misurare il bilancio di forze: metodologie e strumenti di analisi.....	10
2. L'oscillazione tra metodi quantitativi e qualitativi di valutazione: ricostruzione del dibattito teorico.....	19
3. Le origini del <i>Net Assessment</i>	27
4. Caratteristiche del <i>Net Assessment</i>	40
5. Evoluzione del <i>Net Assessment</i> e sua attuale impiego come framework analitico.....	49
Capitolo 2. La competizione strategica tra Unione Europea e Federazione Russa: un'analisi di <i>Net assessment</i>.	
1. Le relazioni tra Unione Europea e Russia: interazioni strategiche nello spazio post-sovietico.....	56
1.1. La riallocazione del potere politico-militare in Europa: la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la fase politica del processo di integrazione europea.....	56
1.2. Cooperazione economica e distanza politica: governare l'interdipendenza.....	63
1.3. Il formato avversariale delle relazioni: l'ascesa di Vladimir Putin e l'espansione ad est dell'UE.....	67
1.4. Il consolidamento della competizione strategica: interessi ed obiettivi inconciliabili.....	74
2. Una diagnosi di <i>Net assessment</i> : asimmetrie, opportunità, vulnerabilità.....	76
2.1. Dimensione politica.....	76
2.1.1. Processo di <i>decision-making</i>	77
2.1.1.1. Unione Europea.....	77
2.1.1.2. Federazione Russa.....	83

2.1.1.3.Valutazione comparata.....	90
2.1.2. Struttura della <i>leadership</i>	92
2.1.2.1.Unione Europea.....	92
2.1.2.2.Federazione Russa.....	95
2.1.2.3.Valutazione comparata.....	99
2.2. Dimensione economica: Ricerca e Sviluppo e ambito energetico.....	100
2.2.1. Unione Europea.....	103
2.2.2. Federazione Russa.....	109
2.2.3. Valutazione comparata.....	116
2.3. Dimensione militare-tecnologica: il dominio <i>cyber</i>	118
2.3.1. Unione Europea.....	120
2.3.2. Federazione Russa.....	125
2.3.3. Valutazione comparata.....	130
2.4. Dimensione tecnologica e relativo aspetto industriale.....	132
2.4.1. Unione Europea.....	134
2.4.2. Federazione Russa.....	137
2.4.3. Valutazione Comparata.....	139
2.5. Diagnosi della competizione strategica.....	141
2.5.1. Asimmetrie chiave.....	141
2.5.2. Trend di lungo periodo.....	142
2.5.3. Possibili scenari.....	145
Conclusioni	149

Bibliografia

Introduzione

Le complesse interazioni tra Unione Europea e Federazione Russa, in particolare dalla fine degli Anni Novanta del Novecento, possono essere lette attraverso le lenti della teoria strategica in ragione del crescente grado di conflittualità che le ha contraddistinte, specie negli ultimi anni.

Da intendersi quale interattiva e avversariale, la relazione strategica, nel suo significato più ampio a livello teorico, è sempre volta alla creazione di potere¹ relativo rispetto allo schieramento opposto. In altre parole, la strategia riguarda la competizione tra la proiezione delle future capacità delle parti modellata dalle azioni condotte nel presente, su base continuativa² e sempre concepita in termini relativi. Dunque, al fine di comprendere pienamente la natura, i trend consolidati nel passato e suscettibili di perpetuarsi nel futuro, nonché i potenziali sviluppi di una sfida strategica quale quella tra Unione Europea e Federazione Russa, è necessario che un'analisi della stessa venga condotta tramite una metodologia e approccio, tra i diversi disponibili nella letteratura di Studi Strategici e nella pratica storica della valutazione degli equilibri politico-militari, che non si limitino ad un apprezzamento relativamente lineare del nemico basato sulla semplice formula di capacità più intenzioni³ e, dunque, al *cosa* della strategia⁴. Al contrario, un livello più profondo di analisi richiede l'impiego di strumenti analitici e di un approccio intellettuale che costituisca il *come* della strategia e che la serva strumentalmente⁵, ben radicandosi nella sua dimensione avversariale, relativa e strettamente legata al concetto di potere.

Questo lavoro di ricerca è volto alla conduzione, in una prospettiva meramente diagnostica, di un'analisi della posizione di potere e forza relativa tra Unione Europea e Federazione Russa in alcune aree competitive ritenute cruciali e di diversa natura (militare-tecnologica, politica, economica), dalla fine degli Anni Novanta ad oggi. A tal fine, la tesi si avvale dell'approccio di *net assessment*, framework analitico ed intellettuale emerso negli Anni Settanta ed adottato dal Dipartimento della Difesa statunitense nel contesto del confronto strategico di lungo periodo con l'Unione

¹ Lawrence Freedman in Elefteriu, G. *A question of power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment*. p. 21.

² *Ibidem*.

³ Yee-Kuang Heng, *Old Wine in New Bottles? Reconfiguring Net Assessment for 21st Century Security Analysis*, p. 424.

⁴ Petrelli N., *NATO, Strategy and Net Assessment*, 2021, p.2.

⁵ *Ibidem*.

Sovietica, attraverso una prospettiva di ricerca configurativo-disciplinata⁶, volta all'impiego di una teoria consolidata al fine della spiegazione di un caso storico.

Il lavoro di ricerca si propone così di individuare, asimmetrie, vulnerabilità e punti di forza in aree competitive chiave nel contesto della relazione interattiva, avversariale e di lungo periodo attualmente in corso in Europa.

Da intendersi quale insieme composito di strumenti analitici, tecniche e sforzi intellettuali utilizzato al fine di condurre un'analisi e valutazione del potere relativo tra attori inseriti in una relazione strategica di natura competitiva, il *net assessment* è caratterizzato dall'«eclettismo intellettuale»⁷ e metodologico⁸. La metodologia, così come concepita a livello teorico e successivamente messa in pratica dal funzionario per la sicurezza nazionale Andrew W. Marshall, considera le diverse basi del potere per ciascun attore – economica-industriale, politica, diplomatica, tecnologica, culturale, ideologica, militare – con l'obiettivo di porre le stesse in relazione con quelle dell'avversario e di individuare, così, differenze comparate suscettibili di fungere quali leve nell'ambito della competizione o, al contrario, di qualificarsi quali vulnerabilità o lacune cui fare fronte.

La tesi consta, dunque, di due principali sezioni: una prima dedicata alla ricostruzione del dibattito scientifico a livello teorico relativo alla metodologia e una seconda, empirica, nella quale l'approccio di *net assessment* viene impiegato ai fini dell'analisi del caso storico considerato.

A tal fine, viene in primo luogo condotta una ricostruzione dei diversi contributi apportati alla letteratura di Studi Strategici e Relazioni Internazionali relativi ai metodi di valutazione degli equilibri politico-militari fin dagli Anni Trenta del XX sec. Tale componente teorica della ricerca è volta a fungere quale base per l'individuazione della forma o variante della metodologia di *net assessment* da considerarsi maggiormente promettente a livello teorico, nonché appropriata rispetto al suo impiego nella sezione empirica della ricerca.

⁶ Arend Lijphart e Harry Eckstein distinguono, in quanto capaci di influire sulla domanda iniziale, tre tipi di obiettivi di ricerca nelle scienze sociali: la ricerca configurativo-disciplinata (fa uso di cd casi di studio interpretativi, utilizza teorie consolidate per spiegare un caso concreto contribuendo allo sviluppo di generalizzazioni o della teoria oppure mettendo in discussione teorie emergenti, eventualmente evidenziando la necessità di elaborare un nuovo impianto teorico, servendo dunque scopi euristici), la ricerca euristica (basata su casi di studio cd generatori di ipotesi, identifica nuove variabili o meccanismi causali in applicazione a casi ritenuti "anomali" o "devianti" o può concentrarsi su argomenti poco trattati in letteratura) e la ricerca di test di teoria (diretta a valutare le condizioni di validità e/o portata di una o più teorie).

⁷ Cohen E. A. *Net Assessment: An American Approach.*, Jaffee Center for Strategic Studies, 1990, p.25.

⁸ Peter Roberts & Sidharth Kaushal, *Strategic Net Assessment: Opportunities and Pitfalls*, The RUSI Journal, 2018, 163:6, p. 5.

Il primo capitolo si propone, anzitutto, di fornire un quadro storico e teorico dell'articolato panorama di metodi e strumenti di analisi impiegati al fine della valutazione degli equilibri militari. Nel trattare la complessa questione teorica relativa alla stima del bilancio di forze tra attori inseriti in una competizione politico-militare, la ricerca è volta poi all'individuazione ed analisi delle maggiori criticità e ad essa relativi in letteratura, concentrandosi in particolare sull'evoluzione del dibattito scientifico attorno alla preferibilità da accordare a metodi quantitativi o, al contrario, prettamente qualitativi. A conclusione della parte teorica dell'elaborato, vengono ricostruite le origini storiche, caratteristiche fondamentali ed evoluzioni storico-teoriche della metodologia del *net assessment*, quale premessa irrinunciabile al fine del suo impiego rispetto al caso empirico preso successivamente in considerazione.

Il secondo capitolo della tesi corrisponde alla componente empirica della ricerca. In seguito ad un resoconto storico delle relazioni tra gli attori della competizione strategica esaminata a partire dalla fine degli Anni Novanta, la metodologia del *net assessment* viene impiegata ai fini dell'elaborazione di un'analisi diagnostica delle posture di potere relativo tra Unione Europea e Federazione Russa.

In termini di operazionalizzazione della metodologia, la ricerca considera, in primo luogo, un orizzonte temporale piuttosto esteso, corrispondente a oltre un ventennio, coerentemente con la natura e caratteristiche distintive dell'approccio di *net assessment*. Questo, infatti, diversamente da altre tecniche di valutazione degli equilibri politico-militari, spesso focalizzati sull'immediato sforzo militare nella forma della battaglia o della campagna⁹, considera la competizione strategica quale un fenomeno ampio e multilivello, muovendosi su estesi orizzonti temporali sia nel passato che nel futuro. Tale ampio lasso temporale è ritenuto necessario al fine dell'individuazione di trend di lungo periodo, a sua volta da considerarsi obiettivo ultimo e prodotto fondamentale dell'analisi di *net assessment*, sulla base dell'assunto che gli effetti strategici delle decisioni di natura politico-militare non possano compiutamente produrre i propri effetti in tempi minori. Dunque, la ricerca considera la competizione strategica tra Unione Europea e Federazione Russa a partire dalla fine degli Anni Novanta (contestualmente al completamento della fase di consolidamento e maturazione politico-istituzionale successiva alla Guerra Fredda di entrambi gli attori inseriti nella competizione) ad oggi.

In secondo luogo, a partire dall'osservazione e dallo studio degli aspetti e settori dello spettro relazionale che presentano il maggior grado di attrito tra gli attori, vengono individuate le aree competitive considerate cruciali nell'interazione strategica e suscettibili di costituire punti di forza e

⁹ Cohen E. A. *Net Assessment: An American Approach.*, Jaffee Center for Strategic Studies, 1990, p.11.

debolezza relativa. Tale studio prende le mosse dall'analisi esplorativa della politica, economia, tecnologie, capacità militari, comportamento organizzativo, meccanismi logici e singoli attori-chiave per ciascun avversario¹⁰ che caratterizza la messa in pratica della metodologia del *net assessment*.

Le aree competitive così individuate – comprendenti le dimensioni politica (specificatamente in relazione ai rispettivi processi di *decision-making* e struttura della leadership), economica (con un focus sull'ambito energetico e della Ricerca e Sviluppo), militare-tecnologica (in particolare relativamente al dominio cyber), e tecnologica (a sua volta connessa al relativo aspetto industriale) – sono oggetto di un approfondito esame diagnostico volto all'identificazione di asimmetrie e trend di lungo periodo, nonché di possibili scenari futuri dell'interazione strategica. Avvalendosi prevalentemente di letteratura secondaria e di dati e informazioni di natura prettamente qualitativa, la sezione empirica della tesi si propone di fornire una valutazione delle posture di forza relativa tra Unione Europea e Federazione Russa nelle aree di cui sopra evitando di fornire conclusioni di natura prescrittiva, coerentemente con la natura dell'approccio di *net assessment*.

La ricerca prende le mosse a partire dall'assunzione e convinzione, condivisa da parte della letteratura¹¹, che nelle relazioni tra Unione Europea e Federazione Russa nel periodo in esame, coinvolgenti più basi e forme di espressioni del potere e pertanto proiettate in una varietà di aree interattive, sia rilevabile un elemento competitivo più o meno visibile dipendentemente dalle diverse fasi che hanno attraversato. Pertanto, la ricerca ricorre ad un approccio analitico capace di isolare tale aspetto, tralasciando altre variabili che potrebbero complicare la chiara individuazione ed analisi dell'elemento competitivo.

In ragione di tale valutazione, si ritiene che la metodologia del *net assessment* – prodotto del contesto storico, logico ed intellettuale della competizione bipolare tra superpotenze – fornisca strumenti appropriati al fine di rilevare i meccanismi e le dimensioni competitivi nelle interazioni strategiche tra Unione Europea e Federazione Russa, specialmente in considerazione dell'estensione e capillarità delle relazioni tra i due attori.

Una sfida strategica di questo tipo, che si traduce in politiche estere confliggenti e difficilmente conciliabili, trae vigore e si perpetua proprio a partire da asimmetrie e differenze comparate. Come già accennato, la ricerca ha considerato essere maggiormente rilevanti le asimmetrie derivanti dai distinti processi di *decision-making* e relativi processi organizzativi-burocratici interni e struttura

¹⁰ Ivi, p.35.

¹¹ Elefteriu, G. *A question of power*, p. 33.

della leadership degli attori in esame, dai settori della Ricerca e Sviluppo ed ambito energetico corrispondenti a ciascun attore rispetto alla sfera economica, dalla dimensione tecnologico-militare per quanto concerne il dominio cyber e, infine, dalla competizione tecnologica coinvolgente il relativo ambito industriale.

Coerentemente con la natura della metodologia del *net assessment*, la tesi si limita ad una valutazione diagnostica, evitando di produrre conclusioni prescrittive o votate ad esercizi predittivi dei futuri sviluppi della competizione strategica tra Unione Europea e Russia. Piuttosto, si propone di restituire un quadro sufficientemente approfondito rispetto alle aree competitive considerate e suscettibile di fungere, eventualmente, come base capace di informare il processo *decision-making* relativo alle aree stesse. Dunque, l'individuazione di trend di lungo periodo o possibili scenari della competizione strategica in esame è da intendersi quale sforzo analitico volto una piena applicazione della metodologia, nonché ad un esercizio di valutazione delle possibili evoluzioni del continuo processo interattivo e avversariale finalizzato alla creazione di potere relativo caratterizzante ogni relazione strategica.

Capitolo 1

Nozione e natura del *Net assessment*: origini storiche e dibattito scientifico.

1. Misurare il bilancio di forze: metodologie e strumenti di analisi.

La questione della valutazione della propria postura di forza relativamente ad un potenziale nemico, in particolare rispetto alla prestazione e rendimento delle proprie capacità militari in considerazione di quelle avversarie, è stata e rimane centrale tanto nella riflessione teorico-scientifica degli Studi Strategici e militari quanto, a livello pratico, nella pianificazione della difesa nazionale¹².

Già Sun Tzu e Carl von Clausewitz, nella costruzione dei rispettivi apparati teorici relativi allo scontro militare (nonché, ad un livello più ampio, alla teoria strategica), identificavano quale elemento assiomatico ai fini di un corretto calcolo del bilancio di forze rispetto all'avversario (nonché che per una corretta conduzione delle operazioni militari e finale prevalenza sullo schieramento opposto) una conoscenza del nemico – in termini di obiettivi, interessi, capacità – tanto approfondita quanto quella relativa al proprio schieramento. Allo stesso tempo, una simile valutazione era tenuta a considerare un'ampia gamma di fattori intangibili e non quantificabili e, tuttavia, essenziali al fine di una stima affidabile e realistica del bilancio di forze tra gli attori della competizione strategica. Tra questi rientrano, ad esempio, il livello di avanzamento della tecnologia disponibile per i sistemi d'arma, la qualità dell'addestramento delle truppe, la natura del terreno dello scontro e l'estensione temporale dello stesso, l'affidabilità e coesione in caso della creazione di alleanze o l'efficacia della leadership¹³. Ciononostante, sia a livello scientifico – in letteratura – che storico, al momento di prendere in esame l'effettiva misurazione del potere politico-militare nazionale nella prospettiva di un possibile scontro con un dato avversario così come condotta da parte dei decisori di alto livello, è stata sostenuta l'utilità di tecniche analitiche di natura quantitativa, teorizzate ed impiegate nel tentativo di giungere ad esprimere numericamente le variegate forme di emanazione del potere e relativi gradi di intensità. Difatti, la scelta dei criteri analitici ritenuti appropriati ai fini della misurazione rapporto ed equilibrio tra le forze – definita da alcuni contributi della letteratura quale un problema ricorrente, quando non

¹² cfr. Allan R. Millett and Williamson Murray. *Net Assessment in the 1930s*, Mershon Center, 1990.

¹² P. Roberts & S. Kaushal, *Strategic Net Assessment: Opportunities and Pitfalls*, p. 1.

¹³ Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy: Retrospective and Prospective Essays* Cambria Press, p.35.

universale¹⁴ – comporta uno sforzo intellettuale significativo, volto a includere nell’analisi fattori quali gli obiettivi così come già posti e definiti per ciascun attore, le risorse necessarie al fine di servire tali fini e il relativo costo-opportunità, la completezza (nonché accuratezza e chiarezza) dei dati ed informazioni accessibili, i contesti politico-burocratici degli attori di riferimento, il tempo disponibile all’analista e, non da ultimo, le incertezze e grandezze non quantificabili inerenti la situazione contingente¹⁵. All’articolato insieme di criteri che l’analista è tenuto a considerare ed esaminare, si aggiunge, inoltre, una concezione di potere – fatta propria dalla teoria strategica¹⁶ – poliedrica e multiforme, esprimibile attraverso le dimensioni economica, diplomatica ed ideologica, tra le altre. Difatti, come enfatizzato in letteratura, il potere può essere definito tanto in termini di risorse (e, dunque, di beni sia tangibili che intangibili) quanto quale capacità di influenzare il comportamento altrui¹⁷. Da tale duplice definizione di potere derivano, pertanto, importanti considerazioni che l’analista che si appresti a condurre una misurazione del bilancio di forze è tenuto a tenere presente. In primo luogo, la misurazione del potere – da intendersi, come detto, quale l’abilità di un attore di raggiungere gli obiettivi desiderati in circostanze tali da richiedere l’assenso altrui (implicito o esplicito) in una congiuntura nella quale la controparte sarebbe normalmente incline a negarlo¹⁸ - non può che esprimersi in termini relativi. Dunque, il potere dipende dalla percezione degli attori inseriti nella relazione in esame, dalle rispettive visioni ed interessi, nonché dalla struttura di costi e benefici associata all’azione o inazione per ciascun corso d’azione possibile¹⁹. Per tali ragioni, risulta problematico leggere le attività che coinvolgono le relazioni di potere quali «mero risultato di un’applicazione meccanica della forza»²⁰ e, nello studio degli aspetti puramente militari del potere nazionale, non è possibile ignorare quelli non militari²¹.

L’idea della coesistenza di molteplici basi del potere, da un lato, e la nozione stessa di potere così come accolta in letteratura vanno, dunque, a sommarsi e ad accrescere il livello di complessità della stima del potere relativo nel contesto dell’interazione strategica, a livello teorico quanto empirico.

Lo studio del potere espresso in termini militari, senza in alcun modo porsi in contraddizione con quanto già detto, resta essenziale in quanto componente fondamentale del potere nazionale, nonché

¹⁴ Watts B., *Analytic criteria for judgments, decisions, and assessments*. (2017), Center for Strategic and Budgetary Assessments, p.1.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Elefteriu, G. *A question of power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment*, p. 9.

¹⁷ Carus, W. Seth. (1987). *The assessment of military power*, Ph.D., THE JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, p.18.

¹⁸ *Ivi*, p.20.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ivi*, p.19.

²¹ *Ivi*, p.22.

centrale per il funzionamento del sistema internazionale²². Come anticipato, in letteratura è stato evidenziato come una valutazione del potere militare non possa esimersi dal considerare lo stesso nel più ampio contesto in cui la forza militare viene impiegata, in modo tale che per l'analista risulti possibile misurarla appropriatamente solo riconoscendone la natura di strumento della politica internazionale²³. In particolare, la considerazione delle forze economiche, politiche e sociali caratterizzanti il contesto dell'impiego dello strumento militare e – soprattutto – dell'influenza che le stesse hanno in termini di creazione ed operatività delle forze militari sono spesso decisive ai fini della valutazione²⁴.

Di qui, in letteratura si ricorda come «l'abilità di una società, di un sistema politico, di una particolare leadership politica o di un comando militare di impiegare strumenti militari – sia per raggiungere attivamente dati obiettivi che per resistere all'uso di strumenti militari da parte del nemico – sia tanto importante quanto gli strumenti militari di per sé»²⁵. Coerentemente, la teoria strategica deriva due ulteriori caratteristiche fondamentali del potere: la sua fungibilità (corrispondente alla capacità di trasformare il potere nazionale da una forma ad un'altra) e la sua specificità (per cui il potere è circostanziale ed assume significato solo in relazione ad un dato contesto)²⁶.

Par tali ragioni, la misurazione del bilancio di forze tra avversari strategici corrisponde ad un processo altamente complesso implicante una difficile ponderazione ed apprezzamento coinvolgenti diverse aree competitive, manifestazioni e strumenti del potere nonché fattori intangibili. A ciò si aggiunge, peraltro, l'idea sostenuta in letteratura per la quale non si possa propriamente parlare di un solo equilibrio, ampio e onnicomprensivo, bensì di una molteplicità di equilibri da individuarsi di volta in volta, ad esempio, in termini funzionali o geografici²⁷. Lo stesso impiego del termine «misurazione» è stato considerato nel dibattito teorico-scientifico come limitante e poco adeguato, a causa della sottostante idea di precisione alla quale si riferisce che difficilmente pare trovare aderenza con la realtà della competizione strategica²⁸.

Pertanto, la questione tanto relativa alla selezione di adeguati parametri analitici a livello metodologico, quanto la conseguente e successiva conduzione dell'analisi volta alla misurazione del

²² *Ivi*, p.1.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ivi*, p.42.

²⁶ *Ivi*, p.38.

²⁷ Cohen E. in Elefteriu, G. *A question of power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment*, p.24.

²⁸ Carus, W. Seth. (1987). *The assessment of military power*, p.1.

potere (relativo) nel contesto della relazione strategica considerata, sono da inquadrarsi nell'apparente inesistenza di un metodo generale individuato dalla letteratura o dalla pratica strategica quale preferibile a tale scopo.

Dunque, la complessità insita nella pratica della conversione delle preferenze politiche in pratica strategica²⁹ e – tuttavia – l'esigenza irrinunciabile, per i decisori di alto livello, di misurare il potere nazionale relativo e di far sì che la relazione di forze individuata serva i più alti obiettivi ed interessi dello Stato, hanno contraddistinto tanto gli sviluppi teorico-scientifici relativi alla misurazione del bilancio di forze quanto la pratica storica dell'analisi strategica e della pianificazione della difesa.

In una prospettiva storica, negli Anni Trenta del XX sec., la maggior parte delle potenze che sarebbero successivamente state coinvolte nel secondo conflitto mondiale mancavano di organizzazioni burocratiche formali alle quali fosse esplicitamente demandata la valutazione relativa all'evoluzione del bilancio di forze tra gli attori del sistema internazionale. Per tale ragione, i decisori apicali tendevano a basare le proprie valutazioni sulla base di informazioni e rapporti loro forniti dalle rispettive comunità di intelligence, facendo affidamento sulle proprie capacità ed intuizioni³⁰. Tuttavia, negli anni immediatamente precedenti l'avvio delle ostilità, si assistette – in alcuni casi – ad un processo di riforma volto alla creazione di elaborate organizzazioni interdipartimentali incaricate di fungere quale centro di raccolta, sintesi e razionalizzazione dei rapporti e valutazioni di natura diplomatica e militare prodotti dai corrispondenti settori specializzati, nonché relativi a considerazioni di politica interna³¹.

Nello sforzo di integrare gli elementi organizzativo-burocratico e spaziale-contestuale³² dell'analisi strategica in una struttura coerentemente ed efficacemente inscritta negli establishment di sicurezza nazionale che avesse il compito di porre in relazione fini politicamente definiti e mezzi materialmente disponibili, nella maggior parte dei casi, i decisori politici dei primi decenni del Novecento finirono, tuttavia, per confrontarsi con un «amalgama di informazioni e dati forniti da fonti difficilmente definibili imparziali ed indipendenti»³³. Infatti, la mancanza di un chiaro e definito impianto teorico e di relativi strumenti analitici capaci di catturare e considerare gli innumerevoli fattori immateriali della competizione strategica, così come di integrare la dimensione interattiva e avversariale della

²⁹ Donnelly, A., *Finding a method for the madness: a comparative analysis of strategic design methodologies.*, 2017, p.1

³⁰ Allan R. Millett and Williamson Murray. *Net Assessment in the 1930s*, p.11.

³¹ *Ivi* p.17.

³² *Ivi* p.34.

³³ *Ivi* p.42.

stessa, finiva per far sì che, in più occasioni, ad essere prodotta fosse una serie di misurazioni statiche delle capacità militari ed economiche degli attori considerati, capace di fornire – nei migliori dei casi – un quadro meramente parziale della realtà³⁴. Inoltre, in un ordine internazionale fluido e caleidoscopico³⁵ come quello del decennio degli Anni Trenta del Novecento, integrare il variegato insieme di evoluzioni e trasformazioni dello stesso e i conseguenti possibili scenari futuri in un'analisi e attività di pianificazione di natura strategica costituiva un compito piuttosto arduo. Segnatamente, uno tra i maggiori problemi della valutazione strategica, ancora oggi, corrisponde alla difficoltà di individuare la dimensione politico-diplomatica del conflitto attuale o potenziale di volta in volta considerato³⁶. Ciononostante, in particolare nei casi britannico e francese, i sistemi di valutazione e apprezzamento del bilancio di forze alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale sono stati considerati, in una certa misura, sufficientemente adeguati. Il documento britannico *European Appreciation* (1939), ad esempio, costituì uno sforzo significativo di analisi comparativa delle forze britanniche e dei potenziali avversari e di collaborazione interdipartimentale³⁷, presentando tuttavia evidenti limiti rispetto all'integrazione coerente di dimensioni del potere diverse da quella militare quali quella economica e tecnologica. Similmente, il sistema francese – nonostante sia stato ritenuto essere sufficientemente elaborato, ben organizzato e ragionevolmente efficace³⁸ – finì spesso per generare analisi prettamente statiche, basate in buona misura su un mero calcolo relativo alle capacità militari in capo a ciascuno schieramento.

In tale quadro, nel tentativo di introdurre maggiore certezza - quando non prevedibilità - nella pratica della valutazione degli equilibri politico-militari, decisori apicali tanto civili quanto appartenenti al settore militare, da un lato, e diversi contributi in letteratura, dall'altro, hanno difeso la validità e adeguatezza di principi, modelli matematici e, più in generale, di tecniche di natura quantitativa ai fini della misurazione del bilancio di forze.

Rispetto alla stima degli equilibri strettamente militari, è stata in particolare sostenuta l'utilità della cd. «regola 3:1», regola del pollice ampiamente accettata³⁹ e postulante la necessità, per l'attaccante, di assicurarsi un vantaggio in termini numerici corrispondente almeno ad un rapporto di 3:1 sul difensore. Quale mera proposizione basata sull'esperienza e pratica militare e, dunque, non derivata

³⁴ *Ivi* p. 111.

³⁵ *Ivi* p. 56.

³⁶ *Ivi* p. 58.

³⁷ *Ivi* p. 38.

³⁸ *Ivi* p. 110.

³⁹ Mearsheimer, J. (1989). *Assessing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and Its Critics. International Security*, p. 54.

deduttivamente a partire da principi fondamentali né da un'indagine onnicomprensiva su base empirica o di un campione scientifico di dati rilevanti⁴⁰, la sua affidabilità dipende – in ultima analisi – dalla misura in cui l'esperienza che ne costituisce la premessa risulti effettivamente rappresentativa.

Tuttavia, l'idea piuttosto limitante per cui per l'attaccante sia necessario un vantaggio di forze che equivalga almeno al vantaggio insito del difensore di causare perdite allo stesso⁴¹, risulta problematica al momento di considerare il concetto di bilancio di forze nei più articolati termini dell'espressione di una competizione strategica multilivello. Ancora, regole quali quella del rapporto 3:1, sembrano difficilmente conciliarsi con la più ampia e sfaccettata nozione di potere considerata oggi dalla teoria strategica e, di conseguenza, dai livelli operativo e tattico. Allo stesso modo, metodi di stima dei rapporti di forza tra avversari strategici quali la cd. «*bean count*» (corrispondente all'enumerazione, per ciascuno schieramento, degli inventari in tempo di pace relativi ai rispettivi sistemi d'arma disponibili⁴²) o i modelli di Lanchester⁴³ (messi a punto dal matematico ed ingegnere britannico Frederik Lanchester già nel 1915 e basati su equazioni di mutuo attrito nelle quali il rapporto tra le forze – alle cui alterazioni sono associate corrispondenti variazioni nella velocità del conflitto lungo la linea del fronte – è per l'appunto definito quale funzione dei reciproci tassi di attrito tra gli avversari) sembrano presentare un'efficacia analitica quantomeno parziale laddove si intenda considerare gli aspetti qualitativi attinenti gli scontri militari e rilevanti ai fini della misurazione del bilancio di forze. Parametri e unità di misura più recenti, ma ugualmente finalizzati a trasporre matematicamente il potere militare, sono, tra gli altri, gli *Armoured Division Equivalent* (ADE) – impiegati anche dal Dipartimento della Difesa statunitense esprimenti potenza di fuoco, mobilità e capacità di protezione per ciascuno schieramento⁴⁴ - o gli Indici di Efficacia dei Sistema d'arma/per Valore Unitario Ponderato (*Weapons Effectiveness Indices/ Weighted Unit Value* - WEI/WUV) impiegati come sistema di punteggio e valutazione della forza per un dato schieramento⁴⁵.

Alla luce delle criticità proprie di simili approcci e strumenti di misurazione e nel tentativo di introdurre adeguati correttivi volti ad includere alcuni fattori esclusi da tali tecniche di valutazione – quali la dimensione tecnologica, la capacità e l'addestramento delle truppe, la qualità del comando,

⁴⁰ *Ivi* p. 56.

⁴¹ *Ivi* p. 58.

⁴² Epstein, J. (1988). *Dynamic Analysis and the Conventional Balance in Europe*. *International Security*, 12(4), 154., p.154.

⁴³ *Ivi* p. 159.

⁴⁴ Mearsheimer, J. (1989). *Assessing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and Its Critics.*, p.11.

⁴⁵ Yee-Kuang Heng, *Old Wine in New Bottles? Reconfiguring Net Assessment for 21st Century Security Analysis*, *Contemporary Security Policy*, 2007, 28:3, p.429.

controllo, comunicazione e intelligence (C3I) o l'affidabilità dell'organizzazione logistica⁴⁶ - la riflessione teorico-scientifica ha, dunque, condotto all'elaborazione di modelli dinamici che supplissero ai limiti dei metodi essenzialmente statici di stima dei rapporti tra le forze. L'obiettivo, dunque era quello di costruire modelli maggiormente sofisticati, complessi e realistici⁴⁷, a partire dall'idea per cui – rifacendosi alle leggi della fisica relative ai differenziali di accelerazione tra corpi per cui gli stessi, pur muovendosi alla stessa velocità, possono non trovarsi nello stesso punto nello spazio – dati due Stati tra loro in competizione, seppur dotati approssimativamente di capacità militari equivalenti in un dato momento storico, difficilmente manterranno tale rapporto di forza ad oltranza⁴⁸.

Tra questi, il modello adattivo di Joshua M. Epstein, teorizzato alla fine degli Anni Ottanta, viene descritto a partire dall'uso di un esplicito modello matematico o idealizzazione formale del combattimento al fine di simulare la mutua forza di attrito tra due forze reciprocamente ingaggiate, così come il flusso di unità di riserva nel teatro della battaglia e il movimento e spostamento del fronte nel corso del tempo⁴⁹. Nel modello, diversamente dal caso delle equazioni di Lanchester, il movimento produce variazioni sui tassi di attrito delle forze, vengono considerati i fattori spaziale e temporale ed incorporati elementi di natura comportamentale e propriamente strategica suscettibili di influire sulle posture di forza⁵⁰. Criticato in letteratura per posare, in definitiva, sulla stessa logica sottostante la regola 3:1, per cui il vantaggio in termini di forza relativa necessario all'attaccante corrisponde approssimativamente al vantaggio derivante dal differenziale nel numero di perdite in capo al difensore, differenziandosi pertanto dalla stessa solo nella misura del rapporto di forze individuato⁵¹, il modello adattivo di Epstein è stato dunque ritenuto manchevole di includere coerentemente l'aspetto dinamico del combattimento.

Ancora, contributi in letteratura quali quello di Glaser e Kaufmann, hanno costituito un tentativo di misurare il rapporto esistente tra offesa e difesa nell'ambito dello scontro militare definendolo quale il rapporto costi-benefici tra le forze dell'attaccante⁵², assumendo l'ottimalità e razionalità delle scelte degli attori della relazione strategica (per cui gli avversari sceglierebbero le migliori posture di forza

⁴⁶ Epstein, J. (1988). *Dynamic Analysis and the Conventional Balance in Europe*. p. 154.

⁴⁷ Friedberg, A., Gervasi, T., Lee, W., & Staar, R. (1987). *The Assessment of Military Power: A Review Essay*. *International Security*, 12(3), 190. doi: 10.2307/2538805, p.192.

⁴⁸ *Ivi*, p.193.

⁴⁹ Epstein, J. (1988). *Dynamic Analysis and the Conventional Balance in Europe*, p. 154.

⁵⁰ *Ivi* p. 162.

⁵¹ Mearsheimer, J. (1989). *Assessing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and Its Critics.*, p.72.

⁵² Glaser, C., & Kaufmann, C. (1998). *What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure it?*, *International Security*, 22(4), 44., p.3.

possibili tanto relative all'attacco quanto alla difesa) ed escludendo dall'analisi il comportamento e livello di coesione di eventuali alleanze⁵³.

Nonostante tali sforzi volti a introdurre, nella riflessione teorica e pratica relativa alla misurazione del potere relativo tra attori strategici, una certa dose di rigidità scientifica e metodologica e di considerare aspetti non immediatamente traducibili in termini matematici o in modelli predittivi, nessuno degli apporti in letteratura tra quelli riportati sembra aver avuto successo nell'eliminare le frizioni ed incertezze della guerra centrali per Clausewitz⁵⁴.

L'effettiva mancanza di un unico apparato metodologico condiviso dalla letteratura scientifica, sembra, in effetti, derivare dalla complessità relativa all'integrazione e trattazione dell'incertezza insita in ogni competizione strategica⁵⁵, della considerazione della postura di forza del nemico (e, dunque, la sua percezione del bilancio di forze oltre che le sue capacità e obiettivi) e degli alleati, dalla difficoltà di catturare il carattere interattivo della relazione strategica, dalla mancanza di un adeguato apprezzamento e peso accordato agli aspetti qualitativi della competizione. Inoltre, una nozione di potere ampia e non limitata alla dimensione militare costituisce un ulteriore ostacolo e sfida in termini analitici.

In effetti, l'articolato dibattito scientifico nella letteratura di Studi Strategici, segnatamente nel periodo della Guerra Fredda, si è caratterizzato per l'incessante tentativo di conciliare strutturazione metodologica, da un lato, ed imprevedibilità e multiformità della competizione strategica, dall'altro. Se, in una prospettiva teorica, tale contraddizione ha assunto la forma di un confronto tra metodi di misurazione del bilancio di forze di tipo quantitativo e qualitativo, l'evidenza storica relativa alla pratica della valutazione degli equilibri politico-militari è spesso stata caratterizzata da un andamento oscillatorio tra tali ampie categorie di strumenti analitici. Contestualmente alla fase di rapido avanzamento tecnologico e scientifico della seconda metà del Novecento, data la possibilità di raccolta di dati maggiormente accurati e l'enorme potere di processazione degli stessi, il dibattito scientifico avrebbe finito, di fatto, per consolidarsi attorno a tali due posizioni apparentemente dicotomiche.

Tuttavia, nel contesto di un sistema internazionale in via di definizione come quello emerso dal secondo conflitto mondiale, avviato verso una nuova fase di irrigidimento delle posizioni e

⁵³ *Ivi* p.4.

⁵⁴ Watts B., *Analytic criteria for judgments, decisions, and assessments.* (2017), p. 41.

⁵⁵ Elefteriu, G. *A question of power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment.* p. 15.

caratterizzata da una competizione strategica su larga scala ed inedita per estensione, profondità e capillarità, una stima del potere relativo esclusivamente costruita su l'una o l'altra categoria di strumenti di analisi manifestò i propri limiti, rendendo evidente la necessità di una nuova fase di riflessione teorica e sforzo intellettuale.

2. L'oscillazione tra metodi quantitativi e qualitativi di valutazione: ricostruzione del dibattito teorico.

Come già accennato, il dibattito teorico-scientifico nella letteratura di Studi Strategici e Relazioni Internazionali relativo alla valutazione degli equilibri politico-militari si è contraddistinto per la continua rivalità e apparente inconciliabilità tra metodi e strumenti di analisi di natura quantitativa e qualitativa.

Nonostante tale confronto in letteratura si sia compiutamente sviluppato e strutturato solo a partire dagli Anni Sessanta, è già a partire dagli anni del coinvolgimento statunitense nel secondo conflitto mondiale che è possibile rilevare un primo tentativo di integrazione coerente tra tecniche e misurazioni quantitative e il tradizionale approccio alle questioni militari associato all'idea dell'«arte della guerra»⁵⁶. Tale primo sforzo di sintesi riguardò, in particolare, il campo relativamente nuovo della Ricerca sulle Operazioni (Operations Research – ORSA), approccio adottato dalle forze armate americane e da intendersi quale «studio analitico delle questioni militari condotto al fine di fornire a comandanti e personale responsabili una base scientifica volta ad informare le decisioni relative alla migliore conduzione possibile delle operazioni militari»⁵⁷. In questa fase, difatti, il processo di misurazione del bilancio di forze continuava a rimanere perlopiù associato all'attività di valutazione dell'andamento delle operazioni sul campo, escludendo, dunque, la prospettiva di articolare l'analisi in modo tale da considerare lo scontro di forze quale parte di una più ampia sfida strategica. Concetti tradizionali e consolidati, in generale riconducibili ad un ampio insieme di metodi di apprezzamento di natura soggettiva e, pertanto, qualitativa rispetto alla conduzione della guerra erano stati, fino a quel momento, prevalenti nella riflessione teorica e nella pratica di valutazione delle posture di forza tra schieramenti avversari. Tra questi, vi era ad esempio la nozione classica di «stima del comandante» o «stima della situazione», approccio di valutazione impiegato nel contesto di uno sforzo militare immediato⁵⁸ e parte della formazione delle forze armate e funzionari statunitensi di vario livello⁵⁹. Con lo scopo di fornire ai membri dell'establishment di sicurezza nazionale mezzi intellettuali strutturati rispetto ad una situazione tattica od operativa⁶⁰, la messa in pratica del metodo implicava una serie di passaggi quali la definizione della missione, un'analisi dell'ambiente e

⁵⁶ Mushen E., Schroden J., *Are We Winning? A Brief History of Military Operations Assessment*, CNA, 2014, p.2.

⁵⁷ *Ivi*, p.2.

⁵⁸ Cohen E. A. *Net Assessment: An American Approach.*, Jaffee Center for Strategic Studies, 1990, p. 11.

⁵⁹ *Ivi* p. 10.

⁶⁰ *Ibidem*.

situazione strategici comprendente una valutazione delle condizioni climatiche, geografiche e un apprezzamento di capacità e limiti delle forze in opposizione⁶¹, l'individuazione dei possibili corsi d'azione in capo ad entrambi gli schieramenti, la determinazione dei punti di forza o possibili debolezze della soluzione considerata maggiormente promettente tra quelle disponibili e la decisione (soggettiva) finale. Nonostante una versione sofisticata e completa del metodo di stima del comandante sia stata codificata tramite la *Sound Military Decision* del 1942⁶², manuale pubblicato dal U.S. Naval College, la messa in pratica della «stima del comandante» può essere condotta con diversi gradi di rigore⁶³ e aderenza rispetto a quanto riportato nel compendio. Nonostante si tratti, evidentemente, di un metodo e processo di valutazione dell'equilibrio militare di natura prettamente qualitativa, la struttura propria della metodologia è stata considerata da alcuni contributi in letteratura quale eccessivamente rigida⁶⁴ e difficilmente in grado di catturare i fattori intangibili della competizione politico-militare, in particolare a causa del limitato orizzonte temporale che la caratterizza (corrispondente approssimativamente ad un massimo di due anni nel passato e nel futuro⁶⁵). Inoltre, il suo uso appare essenzialmente limitato al tempo di guerra⁶⁶, escludendo pertanto la possibilità di impiegare fruttuosamente l'approccio di «stima della situazione» nel caso di una competizione strategica di lungo periodo, multilivello ed operante anche in tempo di pace attraverso lo sfruttamento di basi del potere alternative rispetto alla dimensione strettamente militare.

Precisamente al fine di condurre un'analisi che considerasse un più ampio insieme di fattori considerati rilevanti nel contesto della relazione strategica e capace di assumere un significato analitico anche al di fuori del campo di battaglia, in corrispondenza della fase immediatamente successiva alla Seconda Guerra Mondiale, negli Stati Uniti la misurazione del bilancio di forze fece ampio uso dell'approccio fondato sul cd. potenziale del potere militare⁶⁷. Tale metodo, difatti, mirava a valutare la capacità nazionale di mobilitare le proprie forze militari concentrandosi sulle sottostanti risorse economiche e demografiche disponibili, nonché sull'abilità di ciascun paese di tradurre tali risorse non militari in strumenti di proiezione del potere basati sull'uso della forza⁶⁸. Tale approccio, pertanto, si proponeva di includere nell'analisi fattori quali quello amministrativo, economico,

⁶¹ Institute for Defense Analyses (1990), *Net Assessment: The Concept, Its Development and Its Future.*, p.16.

⁶² Cohen E. A. *Net Assessment: An American Approach*, p. 10.

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ *cfr Ibidem.*

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ Institute for Defense Analyses (1990), *Net Assessment: The Concept*, p.17.

⁶⁷ Carus, W. Seth. (1987). *The assessment of military power*, p.121.

⁶⁸ *Ibidem.*

politico e sociale, estendendo i criteri rilevanti per la valutazione anche a dimensioni operanti in tempo di pace.

Tuttavia, nel secondo dopoguerra, in un contesto contrassegnato dalla compresenza e simultaneità di fattori quali un nuovo e maggiore livello di coinvolgimento degli Stati Uniti nei conflitti armati, un sistema internazionale fondato sull'equilibrio di potenza sul continente europeo in corso di rinnovamento e, soprattutto, una serie di nuovi progressi scientifici e tecnologici, nonché l'affermazione di nuove pratiche imprenditoriali volte alla razionalizzazione e a maggiori livelli di efficienza dei sistemi produttivi⁶⁹, emerse l'esigenza di introdurre «più scienza» nell'esistente panorama di approcci di analisi degli affari militari. Tale necessità si tradusse, perciò, nell'impiego di modelli statistici e misurazioni quantitative ai fini della stima relativa all'andamento e progresso delle operazioni militari, sulla base della convinzione che gli stessi potessero apportare una maggiore rigidità scientifica e metodologica rispetto alla stessa, riducendone il margine di errore e potenziandone la capacità predittiva. A partire da tali sviluppi, tecniche e strumenti quantitativi di analisi degli equilibri politico-militari si diffusero ampiamente e divennero comuni nella pratica di valutazione dell'andamento delle operazioni e nella pianificazione della difesa della maggior parte degli establishment di sicurezza nazionale delle potenze globali. Allo stesso tempo, con l'adozione dell'approccio ORSA da parte delle forze armate statunitensi, il continuo movimento oscillatorio tra questi e metodi e tecniche di natura qualitativa per la misurazione del bilancio di forze avrebbe iniziato a qualificarsi quale caratteristica distintiva del relativo dibattito scientifico.

Con la conclusione della Seconda Guerra Mondiale, in un sistema internazionale e di sicurezza volatili⁷⁰, venne dato avvio ad una nuova fase di riallocazione e distribuzione del potere politico-militare tra i partecipanti alle ostilità. Se negli anni del conflitto era sembrato che fosse possibile introdurre le nuove tecniche e strumenti analitici frutto degli ultimi sviluppi tecnico-scientifici negli affari militari senza necessariamente venir meno ai tradizionali approcci di natura essenzialmente qualitativa di valutazione, nei decenni successivi la questione – tanto a livello pratico quanto metodologico – sembrò risolversi a favore di tecniche ad alto contenuto quantitativo.

Nel quadro di un nuovo ordine internazionale plasmato dal confronto bipolare e sfida strategica tra Stati Uniti e Unione Sovietica, la pratica della valutazione delle operazioni tramite metodi di analisi quantitativi si consolidò presso il Pentagono, segnatamente durante il mandato di Robert McNamara

⁶⁹ Mushen E., Schroden J., *Are We Winning? A Brief History of Military Operations Assessment*, p.2.

⁷⁰ *Ivi* p.3.

quale Segretario della Difesa. In particolare, il crescente livello del coinvolgimento statunitense nel conflitto in Vietnam costituì l'elemento catalizzatore e motore di un primo sforzo ampio e strutturato, da parte del Dipartimento della Difesa, volto alla costruzione un processo sistematico di valutazione diretto alla misurazione dei progressi sul campo incentrato sui dati e su un approccio scientifico al *decision-making*⁷¹. Definita in letteratura quale la «Rivoluzione di McNamara», tali sviluppi costituirono una svolta tanto in una prospettiva teorica e metodologica quanto nella prassi e pratica storica della stima degli equilibri militari. Il nuovo approccio analitico adottato al Pentagono, infatti, non si limitò a fare proprie le tecniche quantitative di misurazione già introdotte nei decenni precedenti quali i metodi ORSA, bensì attinse dalle più recenti innovazioni nel campo della scienza statistica e della gestione d'impresa attraverso l'istituzionalizzazione dell'Analisi dei Sistemi (Systems Analysis), che divenne dunque matrice privilegiata del metodo di valutazione dell'andamento delle operazioni formalmente impiegato dalla Difesa statunitense. Definita quale un modo di pensare o scuola di analisi strategica⁷² basata su una rigorosa raccolta di dati e processazione degli stessi tramite l'impiego di formule e modelli matematici, lo scopo ultimo dell'Analisi dei Sistemi è quello di operare una semplificazione della realtà della competizione politico-militare tale da poter essere espressa numericamente, scomponendola. In quanto metodologia di natura deduttiva, si propone di elaborare, a partire da principi generali, brevi, astratte ed assiomatiche proposizioni da testare empiricamente in una fase successiva⁷³. Nel tentativo di applicare i processi propri del metodo scientifico alle questioni militari e, dunque, di qualificarsi quale metodologia analitica in senso stretto⁷⁴, l'Analisi dei Sistemi si basa sulla convinzione che sia possibile individuare e conoscere, con un discreto margine di certezza, la misura e dimensione della forza militare necessaria in una data situazione, misurare il potere militare con relativa facilità e, conseguentemente, pretendere dagli analisti degli equilibri militari risposte puntuali per immediate questioni politiche⁷⁵. Robert McNamara, definito come «l'alto sacerdote della nuova religione del *decision-making* razionale e scientifico»⁷⁶, nel corso del suo mandato presso il Pentagono, istituzionalizzò – così – la Ricerca sulle Operazioni e l'Analisi dei Sistemi, ponendole per la prima volta in stretta correlazione⁷⁷. Facendo tesoro della propria esperienza personale quale presidente della Ford negli anni precedenti – periodo

⁷¹ *Ivi* p.4.

⁷² Cohen E. A. *Net Assessment: An American Approach*, p. 12.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ivi* p.14.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Charles R. Shrader in Mushen E., Schroden J., *Are We Winning? A Brief History of Military Operations Assessment*, p.4.

⁷⁷ *Ibidem*.

nel quale i metodi di produzione dei modelli della compagnia vennero rivisti e adattati all'esito di apposite indagini statistiche sui modelli concorrenti e relative alle emergenti necessità dettate dal mercato – McNamara promosse l'introduzione di tali tecniche e strumenti matematici e statistici quali base dell'analisi sottostante la ristrutturazione del bilancio della difesa statunitense, per poi farne il fondamento di una profonda revisione del metodo di valutazione dell'andamento delle operazioni militari in cui erano al tempo impegnati gli Stati Uniti. Tale approccio *data-driven* informò, dunque, le decisioni politico-militari apicali che plasmarono l'impegno americano nel conflitto vietnamita, raggiungendo all'inizio degli Anni Sessanta il proprio apice in termini di influenza e potere burocratico⁷⁸. In particolare, l'applicazione della metodologia e approccio dell'Analisi dei Sistemi nel contesto della guerra in Vietnam si tradusse nell'elaborazione di appositi parametri e unità di misura quali la *body count metric* (indicatore calcolato a partire dal numero totale delle perdite subite nel corso delle operazioni sul campo di battaglia) o nell'uso dell'*Hamlet Evaluation System* (HES – sistema di valutazione del progresso sul campo ad un microlivello costruito a partire da dati raccolti ai livelli del villaggio e della frazione sul territorio interessato dal conflitto)⁷⁹. In una prospettiva teorico-metodologica, un tale approccio alla misurazione del bilancio di forze (peraltro limitata alla dimensione militare e ai livelli operativo e tattico della competizione), si traduce – come evidenziato in letteratura – in una generale tendenza a glissare sulle complessità insite tanto dello specifico contesto delle operazioni di contro-insurrezione alle quali l'Analisi dei Sistemi veniva applicata⁸⁰, quanto della più ampia interazione strategica nella quale il conflitto era iscritto.

Ciononostante, tale deriva quantitativa nel quadro di un dibattito scientifico relativo alla metodologia per la misurazione degli equilibri politico-militari, come detto, contraddistinto da una buona dose di incertezza, sembrò trovare giustificazione sulla base dall'alto grado di ambiguità, contraddizioni e incongruenze che caratterizzava il conflitto vietnamita⁸¹. Inoltre, l'evoluzione del sistema internazionale nel dopoguerra a favore di un ambiente di sicurezza aleatorio e plasmato dalla politica di contenimento dell'Unione Sovietica, convinse buona parte dell'establishment di sicurezza nazionale statunitense della necessità di individuare – in tempi ridotti e con il minor margine di errore possibile – metodi e strumenti utili ad informare il *decision-making* di alto livello rispetto alle scelte relative alla pianificazione della difesa e all'uso operativo dello strumento militare. Tuttavia, i risultati di tale processo di valutazione dell'andamento delle operazioni – dominato da modelli statistici e

⁷⁸ Cohen E. A. *Net Assessment: An American Approach*, p. 12.

⁷⁹ Mushen E., Schroden J., *Are We Winning?*, p.6.

⁸⁰ *Ivi* p. 6.

⁸¹ *Ivi* p.4.

rigorose unità di misurazione – furono percepiti come inaffidabili ed inadeguati⁸², date la notevole sproporzione tra le risorse ad esso destinato e la sua utilità, la mancanza di dati affidabili di base e l’assenza di un solido modello strategico di riferimento⁸³.

In effetti, la riflessione tanto metodologica quanto la pratica della valutazione dell’equilibrio politico-militare, furono chiamate a riconoscere i limiti di un approccio basato sul solo impiego di metodi altamente quantitativi di stima del bilancio di forze, nonché prettamente incentrato sui livelli operativo e tattico del confronto con l’avversario. Difatti, la progressiva definizione dei contorni della competizione strategica in atto con l’Unione Sovietica – inedita in termini di estensione temporale, materiale ed ideologica e coinvolgente innumerevoli dimensioni e forme di proiezione del potere, da quella militare a quella politica ed economica – impose la necessità di muoversi da un metodo di valutazione costruito allo scopo di condurre un’analisi dei progressi sul campo di battaglia a favore di un approccio ampio, onnicomprensivo ed olistico che integrasse adeguatamente metodi e strumenti di analisi suscettibili di trovare applicazione in un quadro caratterizzato da un tale livello di complessità.

Tra la fine degli Anni Sessanta e l’inizio degli Anni Settanta, dunque, tanto il dibattito scientifico-teorico quanto la riflessione politico-militare statunitense relativa alla strutturazione e pianificazione della forza sembrò, in un primo momento, virare a favore di metodi strettamente qualitativi quali la valutazione dei danni della battaglia e la stima del comandante⁸⁴, in parte come reazione ai fallimenti dei metodi impiegati in occasione del conflitto in Vietnam. Tuttavia, come già accennato, la reale esigenza che emerse e si impose a livello metodologico, così come a livello dottrinale e strettamente politico, fu quella di reindirizzare e plasmare – attraverso una metodologia adeguata ed innovativa – la postura di forza e politica di difesa statunitensi sulla base di un’analisi che fosse esplicitamente elaborata anzitutto relativamente all’avversario di lungo periodo, in una prospettiva comparativa, nonché che tenesse conto delle posizioni e valutazioni proprie dei paesi terzi, ostili o alleati.

Difatti, al fine di informare adeguatamente il *decision-making* di alto livello, un’analisi limitata ad una mera enumerazione statica delle capacità militari degli attori della competizione strategica – così come condotta negli anni precedenti, ad esempio tramite il metodo del *bean count* – apparve insufficiente. Al contrario, si affermò progressivamente l’idea per cui la postura di forza e la pianificazione delle capacità dovesse essere definita in termini specificatamente relativi rispetto a

⁸² *Ivi*, p.8.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Mushen E., Schroden J., *Are We Winning?*, p.35.

quelle dell'Unione Sovietica, secondo un approccio volto ad individuare aree di opportunità e di vulnerabilità dell'uno o dell'altro schieramento nelle diverse aree della competizione e dimensioni di proiezione del potere.

Pertanto, la competizione tentacolare e multilivello quale quella coinvolgente Stati Uniti e Unione Sovietica negli anni della Guerra Fredda, rese imperativo aggiornare ed affinare la riflessione metodologica a livello teorico e la pratica della misurazione del bilancio di forze. Facendo riferimento in parte all'esperienza di alcuni paesi europei rispetto agli approcci di valutazione dell'equilibrio politico-militare nella prima metà del secolo, nonché – come si vedrà in seguito – a primi tentativi di strutturazione di uno stabile processo di analisi dell'ambiente strategico e relativi attori interni all'establishment di sicurezza nazionale statunitense nei decenni precedenti, ma soprattutto grazie alle intuizioni e al lavoro del funzionario Andrew W. Marshall presso il Pentagono, nei primi Anni Settanta tali considerazioni funsero da motore e giustificazione intellettuale per la messa a punto di un nuovo approccio di valutazione che rispondesse a tali esigenze, il *net assessment*.

In particolare, questo venne concepito quale framework analitico capace di accogliere una concezione multi-dimensionale del potere, esprimibile in numerosi domini e traducibile in diverse forme e capacità, come quella che sembrava appartenere al confronto bipolare e che è fatta propria dalla teoria strategica. Allo stesso tempo, il *net assessment* faceva delle dimensioni relazionale e attrizionale caratterizzanti l'interazione competitiva un elemento fondamentale dell'analisi, coerentemente con quanto sostenuto nel dibattito scientifico⁸⁵.

Inoltre, il nuovo approccio intellettuale si propose di integrare coerentemente strumenti e tecniche tanto di natura quantitativa quanto qualitativa, operando una sintesi che apparve rispondere alla questione metodologica di fondo caratterizzante il dibattito nella letteratura di Studi Strategici e Relazioni Internazionali. In questo modo, il *net assessment* sembrò conciliarsi con l'intuizione per cui le ampie fluttuazioni negli esiti delle analisi degli equilibri politico-militari non fossero artefatti analitici, ma piuttosto «manifestazione di ciò che gli ufficiali militari professionisti e gli storici conoscono da tempo immemore, ossia che la guerra è un fenomeno incredibilmente complesso caratterizzato dall'incertezza in cui tattiche, strategia ed altri fattori umani assumono un'enorme importanza»⁸⁶.

⁸⁵ Elefteriu, G. *A question of power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment*, p.24.

⁸⁶ Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.32.

In questo modo, il nuovo sviluppo concettuale del *net assessment*⁸⁷ si propone quale formula capace non tanto di fornire una risposta definitiva all'oscillazione metodologica nell'ambito del dibattito attorno alla valutazione degli equilibri politico-militari fino ad allora rilevata, quanto di far propria tale oscillazione in quanto manifestazione ed espressione della natura ampia e variegata del concetto di potere e della competizione strategica di lungo periodo a livello teorico, da un lato, quanto di rispondere alla specifica sfida strategica su più livelli posta dall'Unione Sovietica, dall'altro.

⁸⁷ Mushen E., Schroden J., *Are We Winning?*, p.9.

3. Le origini del *Net assessment*.

Il termine *net assessment*, coniato dal funzionario per la sicurezza nazionale statunitense Andrew W. Marshall all'inizio degli Anni Settanta, si riferisce pertanto ad un insieme eterogeneo di strumenti analitici, tecniche e sforzi intellettuali impiegato per la valutazione del potere relativo nel quadro di una competizione strategica. Questo, integrante metodi di misurazione di natura tanto quantitativa quanto qualitativa, tentò di fornire una soluzione pratica e metodologica alle esigenze dell'establishment di sicurezza nazionale statunitense chiamato a misurarsi con la sfida senza precedenti della Guerra Fredda. Il fine ultimo dell'analisi diagnostica prodotta tramite l'approccio di *net assessment*, difatti, era quello di informare le decisioni dei *policy-maker* e dei funzionari apicali tramite l'individuazione di vantaggi competitivi e/o aree di rischio e di trend consolidati o in evoluzione della competizione, al fine di permettere l'indirizzo della pianificazione strategica a partire da un chiaro apprezzamento della propria posizione di potere relativo rispetto all'avversario.

Difatti, la definizione e sviluppo dell'approccio del *net assessment* fu parallelo e contestuale alla progressiva definizione dell'ambiente strategico prodotto dal confronto bipolare tra superpotenze. Frutto delle intuizioni e dello sforzo intellettuale di Andrew W. Marshall – già analista presso la RAND Corporation dagli Anni Cinquanta – il *net assessment* quale approccio analitico olistico ed integrante gli aspetti materiali ed immateriali della sfida strategica trova alcuni punti di contatto con metodi di valutazione degli equilibri politico-militari quali quello sovietico di *correlazione delle forze*. La misurazione del bilancio di forze, così come concepita dall'idea di *correlazione delle forze*, va intesa quale politico-militare per natura, data l'inesistenza di un equilibrio puramente militare⁸⁸, trattando calcoli militari e politici quali un insieme inscindibile. Nel considerare il potenziale complessivo delle proprie forze (comprese le componenti sociali e morali), nonché quello dell'avversario⁸⁹, l'approccio di analisi sovietico è stato considerato più ampio ed onnicomprensivo di quello occidentale⁹⁰, basato sulla premessa per cui le valutazioni di natura militare potessero procedere quantomeno in parziale isolamento da quelle politiche⁹¹. Tale orientamento analitico, tuttavia, è certamente stato escluso dall'approccio così come concepito e messo in pratica da Andrew W. Marshall.

⁸⁸ Cohen, E. (1988). *Toward Better Net Assessment: Rethinking the European Conventional Balance*. *International Security*, 13(1), 50, p.6.

⁸⁹ Elefteriu, G. *A question of power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment*, p.7.

⁹⁰ Cohen, E. (1988). *Toward Better Net Assessment*, p.7.

⁹¹ *Ivi*, p.6.

Nonostante una piena formalizzazione e burocratizzazione del *net assessment* quale metodologia consolidata impiegata dall'establishment di sicurezza nazionale statunitense si registri solo a partire dal 1973 con l'istituzione, durante l'Amministrazione Nixon, dell'*Office of Net Assessment* (ONA) presso il Pentagono, le sue origini possono essere individuate già a partire dai decenni precedenti, contestualmente alla progressiva definizione dello specifico ambiente strategico della Guerra Fredda. In effetti, l'interesse per analisi di natura comparativa tra le capacità militari statunitensi e sovietiche volte all'individuazione di «risultati netti» - prodotti, dunque, in seguito ad un esame delle posture di forza relative tra i due attori in diverse aree chiave – presso esponenti di alto livello del governo degli Stati Uniti si manifestò già negli anni dell'Amministrazione Truman, con la creazione dello *Special Evaluation Subcommittee* (SESC) in seno al National Security Council nell'ultimo giorno di mandato presidenziale⁹². In quella fase, difatti, stava prendendo corpo – nell'amministrazione e tra i funzionari di alto livello statunitensi – l'idea per cui le crescenti capacità nucleari sovietiche avrebbero costituito, negli anni a venire, una minaccia esistenziale per gli Stati Uniti. Dunque, il compito del Sottocomitato era quello di valutare «la capacità dell'Unione Sovietica di infliggere un danno diretto» al territorio degli Stati Uniti⁹³.

Il SESC sarebbe stato successivamente rinominato *Net Evaluation Subcommittee* (NESC) durante l'Amministrazione Eisenhower, continuando a fornire valutazioni annuali relative ai possibili effetti di un'eventuale guerra nucleare tra Stati Uniti e Unione Sovietica fino al 1964⁹⁴, quando il Segretario della Difesa McNamara consigliò al Presidente Johnson di sospenderne l'attività nella convinzione che le analisi prodotte dal NESC fossero obsolete e poco utili al fine di fornire una base per la pianificazione per la difesa⁹⁵. Inoltre, già nel 1954 lo stesso Presidente Eisenhower, in seguito ad un incontro del National Security Council, aveva dato mandato ad Allen W. Dulles (direttore della Central Intelligence Agency) e all'ammiraglio Arthur W. Radford (Presidente del Joint Chiefs of Staff) il compito di redigere una «stima netta» del possibile esito di una guerra generalizzata con l'Unione Sovietica, sul modello dei resoconti fornitigli durante il servizio prestato nel corso della Seconda Guerra Mondiale dal Generale britannico Sir Kenneth Strong⁹⁶. Peraltro, l'approccio di valutazione elaborato dal NESC sarebbe successivamente stato adottato dal Bureau of Intelligence

⁹² Barry D. Watts in Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.27.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ivi*, p.28.

⁹⁵ *Ivi*, p.32.

⁹⁶ *Ivi*, p.31.

and Research (INR) presso il Dipartimento di Stato⁹⁷. Questo, di natura prettamente diagnostica, era teso all'identificazione di asimmetrie esplorando la relazione esistente tra le forze esistenti, pianificate e proiettate di Stati Uniti e Unione Sovietica, evitando di raggiungere specifiche conclusioni⁹⁸, e limitandosi ad evidenziare gli aspetti ritenuti maggiormente rilevanti nell'ambito del bilancio di forze. La *Net Estimate* ("Stima Netta") prodotta nel 1954, supervisionata dal funzionario della CIA Ray S. Cline, diede avvio all'elaborazione di analisi periodiche, senza tuttavia portare allo sviluppo di una struttura burocratica permanente a cui fosse demandato esplicitamente tale compito.

Tra gli altri precursori dell'*Office of Net Assessment* possono, inoltre, essere individuati anche i cd. *net assessment tecnici* prodotti dal Direttore della Divisione Ricerca ed Ingegneria del Dipartimento della Difesa (DoD Defense Research and Engineering – DDR&E) già dalla metà degli Anni Sessanta. Tale tipo di valutazioni erano basate su analisi comparate della minaccia, relativamente alle capacità militari di Stati Uniti e Unione Sovietica, con lo scopo di monitorare e tracciare l'evoluzione del progresso tecnologico dei sistemi sovietici al fine di minimizzare i rischi di sorpresa tecnologica⁹⁹. Si trattava, dunque, di valutazioni più specifiche e settoriali rispetto alle analisi olistiche ed integrate relative agli equilibri militari che sarebbero state successivamente prodotte dall'ONA. Tuttavia, queste fornirono un importante stimolo intellettuale per Andrew W. Marshall che, nel prendere atto della limitata ampiezza e profondità di analisi dei *net assessment tecnici* prodotti dal DDR&E, diede avvio alla riflessione attorno a quali aree competitive e dimensioni della sfida strategica includere in uno sforzo diagnostico realmente onnicomprensivo¹⁰⁰.

Come già detto, la fase contraddistinta dall'uso privilegiato di metodi altamente quantitativi ai fini della misurazione del potere militare corrispondente al mandato di Robert McNamara al Pentagono si esaurì con l'insediamento dell'Amministrazione Nixon all'inizio del 1969. La percezione del fallimento di tali tecniche di valutazione così come impiegate in occasione del coinvolgimento statunitense nel conflitto in Vietnam, portò nello stesso anno a ristabilire un'attività di valutazione che integrasse anche aspetti qualitativi della competizione con l'Unione Sovietica presso il National Security Council, con l'analista della RAND Corporation Andrew W. Marshall quale consulente. Nel 1970, nel quadro dei tentativi dell'amministrazione statunitense di avviare un negoziato relativo alla limitazione degli armamenti strategici con la controparte sovietica, venne istituito lo *Special Defense*

⁹⁷ Petrelli Niccolò, *NATO, Strategy and Net Assessment.*, 2021, p.3.

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ Barry D. Watts in Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.34.

¹⁰⁰ cfr *Ibidem.*

Panel, a cui venne dato mandato di sviluppare un ventaglio di opzioni percorribili dal governo americano sulla base dell'individuazione di leve e punti di pressione sfruttabili nelle trattative. In occasione di tale iniziativa, Marshall produsse ciò che è stato definito il suo primo *net assessment* vero e proprio, caratterizzato dall'analisi e comparazione tra le posture di forza relative tra Stati Uniti e Unione Sovietica¹⁰¹. Rispetto alla prospettiva deliberatamente diagnostica fatta propria dai prodotti analitici del NESAC, già dal 1969 era emerso – quale sviluppo conseguente alla diffusione di una serie di pubblicazioni sperimentali da parte di gruppi di studio specializzati – un approccio di valutazione volto all'integrazione, nell'analisi, anche un processo orientato alla cd «ottimizzazione delle scelte»¹⁰². Dunque, attraverso la considerazione, in termini interattivi, del confronto tra forze militari statunitensi e sovietiche, si intendeva determinare le soluzioni considerate migliori per componenti di basso livello della struttura di forza al fine di giungere alla stima approssimativa ed aggregata di una soluzione di pianificazione a livello più ampio¹⁰³. Da considerarsi probabilmente quale il maggiore elemento di novità introdotto da tale metodologia, l'approccio di valutazione poneva in relazione i dati empirici disponibili sulle forze presenti e future ad obiettivi strategici così come desunti dalla politica¹⁰⁴, ampliando il prodotto finale in termini di profondità e raggiungendo nuovi livelli di sofisticatezza.

In effetti, fu proprio a partire dalla riuscita di tale primo sforzo analitico ed intellettuale che si consolidò la convinzione – in seno all'amministrazione – di un programma nazionale e burocraticamente strutturato di *net assessment*. Nei primi Anni Settanta, infatti, divenne chiaro come le mere misurazioni statiche del bilancio di forze tra Stati Uniti e Unione Sovietica – pressoché adeguate nella misura in cui l'ampio vantaggio statunitense relativo alle forze nucleari strategiche offensive, navali e in termini di Ricerca e Sviluppo militare era stato mantenuto – non fossero più appropriate per informare decisioni di alto livello in materia di pianificazione della difesa alla luce del rapido avanzamento e sviluppo delle capacità sovietiche in tali aree. Pertanto, emerse l'esigenza di comprendere con relativa precisione la postura di forza rispetto all'avversario strategico, nel quadro di una competizione che aveva assunto i contorni di una sfida multilivello e di lungo periodo¹⁰⁵. Lo stesso Marshall, nel 1971, avrebbe enfatizzato la progressiva erosione o messa in discussione, da parte sovietica, dell'ampio vantaggio statunitense in aree chiave di sicurezza, rendendo – dal suo

¹⁰¹ *Ivi*, p.36.

¹⁰² Petrelli Niccolò, *NATO, Strategy and Net Assessment.*, 2021, p.3.

¹⁰³ *cf.* *Ibidem*.

¹⁰⁴ Barry D. Watts in Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.36.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

punto di vista – imperativa la conduzione di un’analisi basata su «forme ampie di valutazioni diagnostiche» volte a individuare l’esatto posizionamento statunitense relativamente all’Unione Sovietica in tali aree¹⁰⁶. Pertanto, la metodologia del *net assessment* si propose quale approccio analitico volto a rispondere alla necessità politica di ottimizzazione dell’allocazione di risorse percepite scarse, associando il processo di sviluppo delle forze a strategie tese a compensare le forze sovietiche in aree attentamente selezionate al fine di produrre, in ultima istanza, effetti sproporzionati sul complessivo equilibrio politico-militare¹⁰⁷. A tale scopo, nell’analisi sarebbero stati coinvolti in egual misura le nuove tecnologie militari, concetti delle operazioni, l’ampio posizionamento politico-strategico o una loro combinazione¹⁰⁸. Coerentemente con tale idea, il *net assessment* era diretto ad individuare gli «esatti punti di pressione»¹⁰⁹ rispetto ai quali gli investimenti statunitensi avrebbero potuto fare la differenza e riorientare il complessivo bilancio di forze della competizione bipolare a proprio favore.

A conferma di quanto detto, nello stesso anno venne pubblicato il rapporto *Defense for Peace*, prodotto dal *Blue Ribbon Defense Panel* istituito nel 1969 su indicazione di Nixon e a cui era stato demandato il compito di esaminare lo stato dell’organizzazione e della gestione della difesa statunitense, nonché di sviluppare raccomandazioni volte ad un loro potenziamento e al raggiungimento di maggiori livelli di efficienza¹¹⁰. Tra queste ultime, venne evidenziata la necessità di istituire un gruppo di *net assessment* che riferisse direttamente al Segretario della Difesa. L’Amministrazione diede, dunque, seguito alle raccomandazioni del rapporto *Defense for Peace*, istituendo – nel quadro di una più ampia riforma volta alla ristrutturazione della *Foreign Intelligence Community*, così come disposto da un memorandum di Nixon del 1971 - il *Net Assessment Group* presso il *National Security Council*, del quale avrebbe fatto parte lo stesso Andrew W. Marshall a partire dal 1972¹¹¹. Il *Net Assessment Group* avrebbe dovuto, così, coadiuvare il Consigliere per la Sicurezza Nazionale Henry Kissinger nel suo lavoro di supervisione e monitoraggio dell’andamento del processo di implementazione della riforma, nonché di condurre analisi comparate della postura di forza relativa degli Stati Uniti rispetto all’avversario sovietico. Tuttavia, l’allora Segretario della Difesa Melvin R. Laird – nel quadro di un contesto burocratico piuttosto competitivo - esitava ad attribuire la responsabilità della valutazione degli equilibri militari al *National Security Council* e si

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Elefteriu, G. *A question of power*, p.25

¹⁰⁸ Barry D. Watts in Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.36.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ *Ivi*, p.41.

¹¹¹ *Ivi*, p.42.

guardò dal nominare un Direttore del *Net Assessment Group* durante il suo mandato¹¹². Invece, Laird assegnò tale funzione al Colonnello Donald S. Marshall, il quale venne posto al comando di una cellula di pianificazione presso l'Ufficio del Segretario della Difesa, mantenendo la responsabilità di produrre misurazioni del bilancio di forze dal 1971 fino a circa la fine del 1972¹¹³.

Il programma nazionale di *net assessment* venne, dunque, formalmente avviato il 29 marzo del 1973 con il *National Security Study Memorandum* (NSSM) 178, "*Program for National Net Assessment*". Marshall, congiuntamente ad un gruppo di esperti da lui stesso selezionati a tal fine, fu incaricato di redigere un documento che raccogliesse linee guida e procedure raccomandate per la condotta dei *net assessment* nazionali. Kissinger approvò le raccomandazioni del gruppo riunito da Marshall nel giugno dello stesso anno attraverso il *National Security Decision Memorandum* (NSDM) 224, "*National Net Assessment Process NSS 178*"¹¹⁴. Con una successiva disposizione emanata il 1° settembre 1973 (NSSM 186), Kissinger stabilì che il primo *net assessment* nazionale – volto all'analisi comparata in termini di costi e capacità tra Stati Uniti e Unione Sovietica – fosse condotto presso il Dipartimento della Difesa¹¹⁵.

Pertanto, Andrew W. Marshall fu il primo ad essere formalmente nominato per ricoprire la funzione istituita da Laird nel 1971¹¹⁶, diventando il direttore dell'*Office of Net Assessment* del Pentagono nell'ottobre del 1973. Poiché in una prima fase i *net assessment* erano stati condotti, tra i diversi organismi del sistema burocratico statunitense, dal dipartimento o agenzia che di volta in volta veniva individuato quale il maggiormente interessato e/o dotato del maggior grado di responsabilità per l'area di studio in esame (criterio impiegato altresì per la composizione dei gruppi di lavoro)¹¹⁷, nel corso della stesura della valutazione demandata dalla NSSM 186 emerse la questione relativa alla rivalità tra enti e rispettivi rappresentanti coinvolti nell'analisi. Difatti, tra il 1973 e il 1974 divenne chiaro come alcuni partecipanti alla stesura del rapporto NSSM 186 intendessero proteggere gli interessi delle proprie organizzazioni di provenienza piuttosto che condurre la valutazione eclettica ed intellettualmente libera così come concepita e difesa da Marshall. Come conseguenza, il rapporto finale fornì un resoconto meramente descrittivo delle opposte forze terrestri, sostenendo di non poter raggiungere alcuna conclusione a partire dalle asimmetrie individuate tra le stesse¹¹⁸.

¹¹² *Ivi*, p.28.

¹¹³ *Ivi*, p.29.

¹¹⁴ *Ivi*, p.44.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ivi*, p.46.

¹¹⁸ *Ibidem*.

Per tale ragione, i successivi *net assessment* sarebbero stati prodotti da un gruppo ristretto formato da personale dell'ONA e sotto la diretta supervisione di Marshall. Inoltre, le valutazioni così condotte sarebbero state confezionate a specifico uso del Segretario della Difesa, in quanto volte a coadiuvarne l'attività di apprezzamento e gestione di questioni strategiche di lungo periodo nell'ambito delle maggiori competizioni politico-militari¹¹⁹ coinvolgenti gli Stati Uniti. In questo modo, l'ONA avrebbe evitato di concorrere con altre agenzie della burocrazia statunitense, nonché con altri dipartimenti del Pentagono. A tal fine, non fu disposto alcun meccanismo per la definizione di un'agenda preordinata relativa alla produzione di *net assessment*, né che i prodotti dell'ONA necessitassero di essere vagliati da altri uffici del Dipartimento della Difesa. Coerentemente, all'ufficio venne destinato un proprio budget, permettendogli – così – di rivolgersi ad individui ed organizzazioni esterni al governo statunitense¹²⁰.

L'abbandono dell'approccio inter-agenzia¹²¹ che era prevalso nella prima fase dell'istituzionalizzazione dell'approccio di *net assessment* nel sistema burocratico di sicurezza nazionale statunitense, dunque, fu il risultato di esigenze derivanti dalla natura e caratteristiche proprie della metodologia, da un lato, nonché prerequisito per la sua messa in pratica, dall'altro. Difatti, l'evoluzione del processo di burocratizzazione del metodo nell'establishment di sicurezza nazionale sembrò rispondere ai contestuali sviluppi concettuali riconducibili al consolidamento del *net assessment* tanto quale framework analitico a livello teorico, quanto quale pratica volta alla valutazione dell'equilibrio politico-militare nel contesto della Guerra Fredda. In primo luogo, la creazione dell'*Office of Net Assessment* sotto la guida di Andrew W. Marshall e la sua istituzione presso il Dipartimento della Difesa, ma soprattutto l'autonomia dello stesso in termini di budget e di supervisione da parte di altri uffici o sezioni al Pentagono, riflesse – come si vedrà in seguito - l'irrinunciabile requisito dell'indipendenza ed imparzialità per una buona conduzione dell'analisi di *net assessment*¹²². In secondo luogo, l'indipendenza analitica dell'ONA e la sua abilità nel confezionare i propri prodotti coerentemente ai bisogni di gestione strategica di lungo periodo dei diversi Segretari della Difesa che si susseguirono a partire dagli Anni Settanta, costituì il vantaggio competitivo dell'ufficio¹²³, conformemente alla necessaria duttilità della metodologia in termini di tecniche e strumenti di analisi, nonché rispetto alla varietà di aree e settori oggetto della

¹¹⁹ *Ivi*, p.49.

¹²⁰ *Ivi*, p.47.

¹²¹ *Ivi*, p.3.

¹²² Elefteriu, G. *A question of power*, p.7.

¹²³ Barry D. Watts in Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.62.

valutazione¹²⁴. Infine, ed in una prospettiva generale, l'evoluzione delle posture di forza relative tra Stati Uniti e Unione Sovietica nel quadro del confronto bipolare a partire dall'insediamento di Marshall al Pentagono, segnatamente la sensazione dell'esistenza di una lacuna significativa nella capacità di pianificazione di sicurezza nazionale (nella forma della capacità, da parte statunitense, di produrre un'ampia valutazione, integrata e coerente, dell'equilibrio di forze a livello strategico¹²⁵ in grado di accogliere e assorbire gli sviluppi dello stesso), rese evidente l'esigenza di abbandonare una conduzione dei *net assessment* compartimentalizzata e settoriale così come avvenuto prima del 1973. Difatti, la produzione di *net assessment* meramente tecnici (relativi alla produzione, sostenibilità ed affidabilità dei sistemi d'arma¹²⁶) o altamente specifici in termini geografici e funzionali sembrava mal conciliarsi con l'estensione e capillarità della sfida strategica posta dall'Unione Sovietica.

Pertanto, l'evoluzione del *net assessment* quale framework analitico e approccio di valutazione e in quanto prodotto della burocrazia statunitense ben inscritto nella stessa, dipese egualmente dalle variazioni (o percepite variazioni) nelle posture di forza relativa tra gli avversari strategici della Guerra Fredda e dalle personalità (e corrispondenti diverse modalità) che «consumarono»¹²⁷ le analisi prodotte.

Negli anni corrispondenti al mandato di James R. Schlesinger quale Segretario della Difesa dell'Amministrazione Nixon e Ford, ad esempio, Marshall e l'ex direttore della CIA – peraltro tra loro vicini a livello intellettuale e personale data la loro collaborazione, negli Anni Sessanta, alla RAND Corporation¹²⁸– concordarono che l'ONA dovesse concentrarsi su tre principali aree della competizione militare: il bilancio di forze nucleari strategiche tra Stati Uniti e Unione Sovietica, il bilancio di forze convenzionali in Europa tra NATO e Patto di Varsavia ed il bilancio di forze navali tra i principali avversari strategici in quanto area privilegiata per la proiezione del potere, nonché in termini di mobilità strategica¹²⁹. Nel 1974 venne, inoltre, aggiunta un'ulteriore e cruciale area di analisi per l'Ufficio: la valutazione delle posture di forza relativa a partire dalla comparazione tra i livelli di spesa ed investimento per la difesa di Stati Uniti e Unione Sovietica, in particolare considerando l'area della Ricerca e Sviluppo quale indicatore chiave del futuro sviluppo delle capacità sovietiche¹³⁰. Tale fondamentale quarta area di valutazione, oltretutto, si sommò a quelle già

¹²⁴ Elefteriu, G. *A question of power*, p.8.

¹²⁵ *Institute for Defense Analyses (1990), Net Assessment The Concept, Its Development and Its Future*, p.11.

¹²⁶ Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.23.

¹²⁷ *Ivi*, p.112.

¹²⁸ *Ivi*, p.48.

¹²⁹ *Ivi*, p.35.

¹³⁰ *Ibidem*.

trattate dall'ONA in ragione della divergenza tra la posizione del Segretario della Difesa e Marshall, da un lato, e la valutazione prodotta dalla CIA, dall'altro, rispetto alla misura dell'onere costituito dalle spese per la difesa in rapporto al PIL sovietico¹³¹. Infatti, mentre l'analisi di intelligence sosteneva che tale rapporto corrispondesse approssimativamente a quello statunitense, Schlesinger e Marshall ritenevano che esistesse invece un'asimmetria rilevante tra gli avversari¹³² individuando, dunque, una differenza comparata suscettibile di essere sfruttata. Il sodalizio tra Schlesinger e Marshall avrebbe, in definitiva, costituito l'iniziale motore e perno del funzionamento dell'Ufficio durante i primi anni della sua esistenza, fungendo quale forza motrice della prima fase di formalizzazione ed inserimento dell'ONA nella più ampia macchina burocratica del sistema di sicurezza nazionale degli Stati Uniti.

Pertanto, alla fine del 1975, con la nomina di Donald Rumsfeld quale nuovo Segretario della Difesa, si prospettò la possibilità di una revisione del ruolo e delle modalità di lavoro dell'ONA. Al contrario, Rumsfeld non si limitò alla decisione di continuare ad attenersi alle linee guida relative al funzionamento e gestione del lavoro dell'Ufficio elaborate dal suo predecessore, bensì fornì un importante contributo alla sua strutturazione, dato il venir meno della stretta relazione personale che aveva fino ad allora legato la più alta carica del Pentagono e il Direttore dell'Ufficio ed in forza della quale la produzione delle valutazioni e il relativo scambio si era mantenuto un processo piuttosto informale¹³³. Contestualmente all'insediamento di Rumsfeld al Pentagono, in effetti, l'entità della competizione bipolare divenne tale per cui semplici grafici o tabelle non furono più sufficienti al Segretario della Difesa per apprezzare adeguatamente lo stato dei molteplici bilanci di forza nell'ambito della sfida strategica tra Stati Uniti e Unione Sovietica¹³⁴. L'Ufficio guidato da Andrew W. Marshall, così, riorientò il proprio lavoro a favore della produzione di valutazioni più ampie ed onnicomprensive. All'inizio del 1977, già in corrispondenza dell'inizio del mandato del nuovo Segretario dell'Amministrazione Carter Harold Brown, furono prodotte dall'ufficio due valutazioni corrispondenti ai nuovi criteri ed esigenze dettati dagli sviluppi dell'ambiente strategico, relative in particolare al bilancio di forze rispetto alle capacità anti-sottomarino e alla valutazione sull'equilibrio nucleare strategico. Nei mesi successivi, Marshall avrebbe fornito a Brown altre analisi di *net*

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² cfr. *Ivi*, p.87.

¹³³ *Ivi*, p.48.

¹³⁴ *Ivi*, p.49.

assessment, quali quelle relative al bilancio di forze tra NATO e Patto di Varsavia, rispetto agli investimenti militari e – infine – una valutazione netta delle forze navali¹³⁵.

Definito in letteratura come il «consumatore ideale» di *net assessment*, durante il mandato il Segretario Brown l'ONA influenzò in modo rilevante il programma della difesa dell'Amministrazione¹³⁶. Ad esempio, la valutazione netta relativa alle capacità sottomarine portò il Segretario ad incrementare gli sforzi statunitensi nel potenziamento dei relativi sistemi d'arma. Allo stesso modo, l'analisi del bilancio di forze tra NATO e Patto di Varsavia lo persuase a rafforzare la componente convenzionale delle forze schierate in Europa. Infine, integrò e accolse – nella pianificazione della difesa statunitense in relazione al contributo per l'alleanza – il corso d'azione volto a sfruttare il vantaggio tecnologico dell'Occidente nell'ambito della competizione, così come evidenziato nell'analisi di *net assessment* fornitagli dall'Ufficio¹³⁷. Inoltre, il documento del 1976 redatto da Marshall e dal Comandante James Roche ed inizialmente destinato a Rumsfeld, *Strategy for Competing with the Soviets in the Military Sector of the Continuing Political-Military Competition*, stimolò significativamente la riflessione di Brown sull'idea di strategia competitiva¹³⁸, convincendo il Segretario dell'importanza dello sfruttamento delle vulnerabilità dell'Unione Sovietica piuttosto che di un mero sforzo orientato a rispondere alle minacce poste dalla stessa.

Fu proprio negli anni dell'Amministrazione Carter, in effetti, che il *net assessment* in quanto metodologia, da un lato, e quale pratica formale di analisi volta ad informare il *decision-making* relativo alla politica estera e di difesa statunitense, dall'altro, si consolidò in termini di caratteristiche distintive a livello teorico e nel suo funzionamento e ruolo quale inserito nel quadro dell'organizzazione del sistema burocratico americano. Nel luglio del 1977, difatti, nel primo anno del mandato di Jimmy Carter, venne prodotto il *Presidential Review Memorandum* N. 10 (PRM 10), "*Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review*", quale documento formale dell'Amministrazione poggiante su una valutazione di *net assessment* dell'equilibrio di potere globale nei termini più ampi possibili, accompagnata da proposte alternative in termini di politica estera per gli Stati Uniti volte a far fronte a questioni quali quella economica, politica, del bilancio di forze convenzionali e nucleari strategiche. Sostituendo, anzitutto per denominazione, i *National Security Study Memorandum* (NSSM) fino a quel momento prodotti dalle precedenti Amministrazioni, il *Presidential Review Memorandum* N.10 costituì un esame onnicomprensivo della strategia e capacità

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ivi*, p.104.

¹³⁷ *Ivi*, p.49.

¹³⁸ *Ivi*, p.105.

generali degli USA¹³⁹, constando di due principali sezioni. La prima, corrispose alla raccolta di un'ampia gamma di corsi d'azione politico-strategici associati a corrispondenti posture militari e programmi di *procurement*¹⁴⁰, preparata sotto la direzione del Segretario della Difesa ed in considerazione – tra gli altri - di elementi quali i possibili e desiderabili livelli della forza militare e i più recenti sviluppi tecnologici dei sistemi d'arma¹⁴¹. La seconda, corrispondente ad un *net assessment* dinamico¹⁴², si propone di analizzare simultaneamente gli ampi *trend* politici, diplomatici, economici, tecnologici ed in termini di capacità militari rispetto agli Stati Uniti, i loro alleati e i loro potenziali avversari, al fine di valutare gli obiettivi e le possibili strategie nazionali potenzialmente perseguibili dagli USA stessi e dal loro principale avversario¹⁴³. Quale espressione esplicita del profondo radicamento dell'approccio di *net assessment* come framework intellettuale ed analitico impiegato al più alto livello decisionale e di indirizzo politico nella seconda metà degli Anni Settanta, il documento si caratterizza inoltre per la considerazione, nella propria analisi, dell'apprezzamento del bilancio di forze così come percepito dagli avversari sovietici. Difatti, il *Memorandum* enfatizza la visione – prettamente in termini avversariali e pervasa dal peso attribuito al potere militare – delle relazioni internazionali fatta propria dall'Unione Sovietica, così come il relativo slancio tecnologico ed economico nel settore dell'industria militare, nonché il caratteristico approccio di cautela impiegato ai fini della strutturazione e misurazione delle proprie forze militari¹⁴⁴. Dunque, grazie all'accettazione di «inusuali accordi burocratici»¹⁴⁵ - prodotti da più o meno esplicite trattative tra il Pentagono, il Segretariato di Stato e la comunità di intelligence – da parte di Rumsfeld e Brown, il *net assessment* di Marshall – definita «un'impresa» in letteratura¹⁴⁶ – divenne una duratura istituzione presso il Dipartimento della Difesa¹⁴⁷. Ciononostante, l'influenza dell'ONA, così come quella del suo Direttore, si ridusse negli anni dell'Amministrazione di Ronald Reagan. Caspar Weinberger, successore di Harold Brown, condivideva infatti la convinzione del nuovo Presidente che gli Stati Uniti fossero stati sorpassati dall'Unione Sovietica in alcune aree chiave della competizione militare¹⁴⁸ e che, dunque, la priorità per la politica di difesa americana fosse quella di

¹³⁹ *Presidential Review Memorandums (PRM) 10, Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review*. Carter Administration, 1977, p.2.

¹⁴⁰ *Ivi*, p.1.

¹⁴¹ *Ivi*, p.2.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ *Ivi*, p.3.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.48.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ *Ivi*, p.54.

procedere ad un consistente *build up* delle proprie forze. Data la natura prettamente diagnostica e non prescrittiva dell'approccio di *net assessment*, i prodotti dell'ONA vennero percepiti poco utili da Weinberger¹⁴⁹, che mirava piuttosto ad un'analisi della competizione capace di informare puntualmente le proprie decisioni di spesa relativamente al potenziamento di precisi sistemi d'arma. La diffidenza di Weinberger rispetto all'adeguatezza delle analisi di *net assessment* come prodotti volti ad informare il *decision-making* di alto livello relativo alla pianificazione della difesa, portò – nel 1983 – all'avanzamento di una proposta di collaborazione tra Dipartimento della Difesa e CIA, che avrebbe portato alla redazione del documento *IE 11-3/8-83, Soviet Capabilities for Strategic Nuclear Conflict, 1982-92*¹⁵⁰. Ciononostante, quella dell'analisi congiunta tra ONA e comunità di intelligence costituì un caso isolato, e successivamente a tale esperienza la funzione di *net assessment* venne nuovamente attribuita esclusivamente all'Ufficio diretto da Marshall¹⁵¹. Contestualmente alla sostituzione di Weinberger come Segretario della Difesa da parte di Frank Carlucci durante il secondo mandato Reagan, peraltro, il lavoro di Marshall e dell'ONA conobbero una nuova fase di centralità e riconoscimento presso l'Amministrazione. In quelli che si sarebbero rivelati essere gli ultimi anni della Guerra Fredda, infatti, le raccomandazioni del funzionario per la sicurezza nazionale basate sull'esigenza, per gli Stati Uniti di fine Anni Ottanta, di sviluppare «strategie competitive»¹⁵² che capitalizzassero i consolidati punti di forza statunitensi nell'ambito del confronto bipolare e che, al contempo, sfruttassero le persistenti debolezze e vulnerabilità dei sovietici, trovarono vasta adesione presso la Casa Bianca, fungendo da fondamento della politica estera e di difesa degli ultimi anni della stagione reaganiana¹⁵³. Nonostante le resistenze da parte dei Servizi e del settore militare¹⁵⁴, le strategie competitive di Marshall sarebbero, infatti, state istituzionalizzate¹⁵⁵ nella seconda metà del decennio, finendo per costituire il tratto distintivo della postura di forza degli Stati Uniti rispetto all'Unione Sovietica fino al 1991.

Gli sviluppi teorico-concettuali dell'approccio di *net assessment*, così come l'evoluzione del metodo di lavoro e prodotti dell'*Office of Net Assessment* possono, pertanto, essere tracciati esaminando il diverso valore che i vari «consumatori»¹⁵⁶ e destinatari delle analisi attribuirono alle stesse nel corso dei decenni. In primo luogo, l'utilità del lavoro dell'Ufficio derivò dalle analisi prodotte in quanto

¹⁴⁹ *Ibidem.*

¹⁵⁰ *Ivi*, p.55.

¹⁵¹ *Ibidem.*

¹⁵² *Ivi*, p.57.

¹⁵³ *Ibidem.*

¹⁵⁴ *Ivi*, p.58.

¹⁵⁵ *Ibidem.*

¹⁵⁶ *Ivi*, p.112.

tali¹⁵⁷. Se Schlesinger aveva concepito, di concerto con Marshall, l'ONA ed il suo Direttore era divenuto suo stretto consigliere, Donald Rumsfeld, suo successore, giocò un ruolo importante relativamente al processo di istituzionalizzazione e burocratizzazione del *net assessment* quale metodo riconosciuto presso il Dipartimento della Difesa, confermando Marshall ruolo che aveva ricoperto fino a quel momento. Harold Brown, a capo del Pentagono durante l'Amministrazione Carter, fu «un consumatore entusiasta»¹⁵⁸ di analisi di *net assessment*, ritenendole prodotti preziosi al fine di informare il proprio apprezzamento e decisioni rispetto alla competizione con l'Unione Sovietica. In secondo luogo, le figure apicali dell'establishment di sicurezza nazionale diedero valore all'ONA quale fucina di idee e spunti di riflessione¹⁵⁹. Difatti, in letteratura si ricorda come anche i Segretari della Difesa che si succedettero nell'Amministrazione Reagan – Caspar W. Weinberger e Frank Carlucci -, nonostante la diffidenza e le distanze prese dalla stessa con l'Ufficio, fecero delle strategie competitive elaborate da Marshall un pilastro della politica di difesa e postura strategica degli Stati Uniti negli Anni Ottanta¹⁶⁰. Ancora, l'ONA è stato apprezzato in quanto nodo di convergenza tra esperti e professionisti del settore della sicurezza nazionale, portando – ad esempio – il Segretario della Difesa dell'Amministrazione di George H. W. Bush, Richard Cheney, ad attingere all'expertise dell'Ufficio al fine di meglio comprendere il comportamento sovietico e, successivamente, quello della Federazione Russa¹⁶¹. Infine, di contro, in alcuni casi non è stato attribuito particolare valore al lavoro dell'*Office of Net Assessment*, come nel caso di William S. Cohen – a capo del Pentagono negli anni dell'Amministrazione Clinton - il quale, tuttavia, fallì nel suo tentativo di affossarlo¹⁶².

Con la fine della Guerra Fredda, si aprì un'importante fase di evoluzione ed aggiornamento della metodologia del *net assessment* dal punto di vista teorico e dell'*Office of Net Assessment* quale cruciale attore dell'establishment di sicurezza nazionale statunitense. Con il venir meno del contesto logico e storico che aveva costituito la premessa intellettuale della nascita e sviluppo della metodologia, infatti, i dubbi relativi alla sua utilità in termini analitici emersero tanto nel dibattito scientifico quanto in quello politico. Tuttavia, grazie alle caratteristiche generali del metodo – consolidate attraverso la sua messa in pratica da parte di Andrew W. Marshall e dall'ONA a partire dagli Anni Settanta – il valore analitico del *net assessment* non si esaurì con la fine della competizione

¹⁵⁷ *Ivi*, p.99.

¹⁵⁸ *Ivi*, p.100.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ibidem*.

di lungo periodo tra Stati Uniti ed Unione Sovietica. Al contrario, gli elementi distintivi dell'approccio messo a punto da Marshall, tra cui la sua duttilità ed eclettismo metodologico, permisero al *net assessment* di perfezionarsi e svilupparsi, trovando applicazione nelle nuove sfide strategiche della fase post bipolare.

4. Le caratteristiche del *Net assessment*.

Nel quadro di tale ricostruzione del panorama di metodologie, strumenti e tecniche analitiche impiegati per la valutazione degli equilibri politico-militari così come restituiti dal dibattito teorico-scientifico in letteratura, sarebbe tuttavia improprio definire il *net assessment* quale evoluzione – in termini migliorativi – degli approcci e metodi di analisi che lo hanno storicamente preceduto¹⁶³.

Difatti, l'impiego di tecniche e strumenti quantitativi non è escluso. Al contrario, questi costituiscono un importante input per il *net assessment*¹⁶⁴. Tuttavia, gli stessi sono integrati e considerati congiuntamente ad un'ampia serie di fattori e variabili di natura prettamente qualitativa e soggetti a una varietà di diversi metodi analitici. Lo stesso Andrew W. Marshall riteneva che il *net assessment* dovesse aggiungersi, piuttosto che rimpiazzare, i metodi di analisi già consolidati ed impiegati dalla comunità di intelligence e dall'establishment di sicurezza nazionale¹⁶⁵. Contributi in letteratura hanno pertanto evidenziato come, in primo luogo, la metodologia del *net assessment* preveda di fare uso di un'ampia gamma di strumenti diversi già propri di altre forme di misurazione del bilancio di forze, compresi quelli caratteristici dei metodi prettamente quantitativi di valutazione¹⁶⁶. Così, è parso che l'assunto fondante del *net assessment* fosse quello per cui nessun singolo strumento di misurazione o apprezzamento fosse sufficientemente affidabile ai fini dell'esame della competizione politico-militare e che, al contrario, sia necessario compiere uno sforzo rilevante al fine di considerare la sfida strategica nel maggior numero di prospettive possibile. In particolare dal punto di vista puramente teorico, il *net assessment* sembra essere il frutto dell'ammissione intellettuale che nessun metodo di misurazione esistente sia interamente affidabile e del tutto soddisfacente¹⁶⁷. Coerentemente, il *net*

¹⁶³ Konecny A.D., *Net Assessment: An examination of the process.*, 1988, p.8.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Skypek Thomas M., (2010). *Evaluating Military Balances Through the Lens of Net Assessment: History and Application.*, Journal of Military and Strategic Studies, 2010, p.4.

¹⁶⁶ Carus, W. Seth, *The assessment of military power*, p.68.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

assessment – nella sua natura duale di prodotto analitico e di modo di pensare ben distinto¹⁶⁸ - è da intendersi quale un framework e approccio intellettuale basato su una serie di principi chiave piuttosto che come fisso e scientifico sistema di indagine¹⁶⁹.

Di conseguenza, una prassi metodologica precisa al fine della messa in pratica del *net assessment* non è mai stata definita. Infatti, l'idea di una metodologia fissa finirebbe per contrastare concettualmente con la natura stessa del *net assessment*, costituito in buona misura da «esplorazioni eclettiche»¹⁷⁰ tanto di ampi set di dati ed informazioni di tipo quantitativo quanto di variabili qualitative ed intangibili relativi ad una molteplicità di attori considerati simultaneamente¹⁷¹. Descritto in letteratura quale creativo e flessibile¹⁷², il framework analitico messo a punto da Andrew W. Marshall evita deliberatamente il «dogma e la pericolosa semplificazione»¹⁷³, facendo proprio un approccio empirico ed induttivo (procedendo dal generale al particolare e distillando conclusioni a partire da un ampio insieme di dati e informazioni), piuttosto che deduttivo come altri metodi di natura quantitativa¹⁷⁴. Pertanto, in mancanza di una rigida struttura metodologica, le analisi di *net assessment* possono variare considerevolmente nella forma e nel grado di profondità. L'approccio alle questioni di volta in volta in esame, così, è dettato dal problema stesso piuttosto che da una serie preesistente di formati o quadri di analisi, mantenendo un orientamento altamente inquisitivo e premiante la semplicità¹⁷⁵.

Ciononostante, la letteratura di Studi Strategici, così come la pratica della valutazione netta delle posture di potere relativo nell'ambito delle competizioni strategiche di lungo periodo, hanno evidenziato alcune caratteristiche considerate distintive e fondamentali tanto del *net assessment* a livello teorico quanto alcuni requisiti essenziali al fine di un corretto utilizzo dell'approccio nella sua applicazione a casi empirici, nonché del suo appropriato inquadramento nelle organizzazioni burocratiche a livello nazionale.

Tra gli attributi essenziali e distintivi della metodologia a livello teorico viene rilevata, come già accennato, la centralità attribuita dal *net assessment* al concetto di potere, da intendersi nel suo

¹⁶⁸ Elefteriu, G. *A question of power*, p.20.

¹⁶⁹ *Ivi*, p.31.

¹⁷⁰ Skypek Thomas M., *Evaluating Military Balances Through the Lens of Net Assessment.*, p.20.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² Cohen, E. in Elefteriu, G. *A question of power*, p.32.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

significato relativo e in termini sufficientemente ampi tali da non limitarsi ad un mero apprezzamento delle risorse disponibili aggregate per ciascun attore inserito nella relazione avversariale¹⁷⁶.

Pertanto, nel tentativo di produrre un'analisi capace di «integrare olisticamente i diversi strumenti del potere nazionale»¹⁷⁷, la metodologia fa proprio un approccio multidisciplinare¹⁷⁸, facendo uso del più ampio e variegato armamentario di strumenti analitici disponibili. Coerentemente, il *net assessment* – pur facendo ricorso a tecniche proprie, ad esempio, dell'analisi dei sistemi – rifugge dall'uso esclusivo di «assunti tecnici» capaci di distorcere l'analisi finale¹⁷⁹, riconoscendo piuttosto l'irriducibile incertezza insita in ogni competizione strategica. Così facendo, il *net assessment* «accoglie la complessità invece di tentare di ridurre un problema in componenti semplici e misurabili [...] ed enfatizza il pensiero umano rispetto a modelli scientifici al fine di gestire tale complessità»¹⁸⁰, nella convinzione che «non si possano semplicemente escludere aspetti chiave dell'analisi solo perché questi non possono essere facilmente quantificati o spiegati»¹⁸¹. La metodologia pertanto considera, in profondità e quali inseriti nel rispettivo contesto, un'ampia gamma di fattori qualitativi, immateriali ed intangibili come dottrina, obiettivi politici, addestramento e cultura strategica per ciascuno degli avversari della competizione. Tale tipo non strutturato di dati¹⁸², ritenuto cruciale dal *net assessment*, è di difficile integrazione nelle tradizionali pratiche e tecniche di valutazione, spesso tendenti ad attribuire un maggior peso all'aspetto quantitativo¹⁸³ e alla proiezione del potere per mezzo di risorse e capacità immediatamente quantificabili.

In particolare, la metodologia si propone, attraverso un'indagine comparativa, di condurre un esame di come il variegato insieme di risorse e capacità disponibile per ciascun schieramento si comporterebbe nel caso di un confronto con quello di un potenziale nemico. Nel dibattito teorico, oltretutto, è stato enfatizzato come il framework analitico fornito dal *net assessment* consenta di superare il mantra «lineare e semplicistico di fini, modi e mezzi che pervade l'attuale discorso strategico occidentale»¹⁸⁴, ponendosi al contrario in una relazione dialettica con la strategia, grazie alla centralità e spazio di manovra riservati, anzitutto nella riflessione teorica posta quale suo

¹⁷⁶ *Ivi*, p.7.

¹⁷⁷ Donnelly, A., *Finding a method for the madness.*, p.33.

¹⁷⁸ Elefteriu, G. *A question of power*, p.25.

¹⁷⁹ *Ivi*, p. 28.

¹⁸⁰ Paul Bracken, *Net Assessment: A Practical Guide*, Parameters 36, no. 1,2006, p. 100.

¹⁸¹ Andrew Marshall in Elefteriu, G. *A question of power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment*. Policy Exchange,2018, p. 25.

¹⁸² Elefteriu, G. *A question of power*, p.12

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ *Ivi*, p.21.

fondamento, ai complessi calcoli di mossa e contromossa propri dell'interazione avversariale¹⁸⁵. Difatti, diversamente da altri meccanismi e approcci pratici quali la valutazione della minaccia - prevalentemente impiegata dalla comunità di intelligence al fine di redigere un resoconto piuttosto lineare della postura di forza nemica sulla base della formula capacità più intenzioni¹⁸⁶ - il *net assessment* muove dall'assunto che il potere militare acquisisca un significato analitico solo laddove ad essere valutata sia la reale capacità di affrontare un dato nemico in una serie precisa di scenari¹⁸⁷.

La nozione relativa e multiforme di potere accolta dal metodo è, pertanto da intendersi quale base fondamentale per l'intera architettura teorica del *net assessment*, nonché che per la sua applicazione. Questa, difatti, consente di integrare coerentemente in tale approccio analitico la dimensione avversariale ed interattiva della relazione strategica e, dunque, della competizione di lungo periodo tra attori del sistema internazionale. È proprio a partire dalla considerazione della componente relazionale e attrizionale propria della sfida strategica, che viene costruito l'impianto teorico del framework di analisi elaborato da Andrew W. Marshall.

Coerentemente, da considerarsi quale ulteriore elemento definitorio del *net assessment*, vi è il fine dell'individuazione delle asimmetrie esistenti tra gli avversari strategici. Come già accennato, la metodologia fa proprio un «approccio competitivo»¹⁸⁸ diretto ad individuare le differenze comparate ed asimmetrie suscettibili di offrire un vantaggio relativo alle parti¹⁸⁹.

A tal fine, il *net assessment* è volto ad esplicitare i punti di forza e vulnerabilità di ciascun attore, con l'obiettivo di impiegare tali intuizioni quali punto di partenza per costruire vantaggi competitivi diretti a sfruttare, nel lungo periodo, le aree di opportunità accertate dall'analisi. Allo stesso tempo, la diagnosi di *net assessment* è tesa ad innescare la predisposizione di contromisure di mitigazione che facciano fronte alle vulnerabilità emerse dallo studio prodotto. In una prospettiva pratica, tale approccio competitivo porta nei fatti a reindirizzare la politica e pianificazione della difesa allo scopo di ricalibrare la competizione strategica nel suo complesso a proprio favore¹⁹⁰. Quale importante conseguenza di tale processo, in particolare relativamente al decision-making di alto livello, vi è – inoltre – la tendenza delle analisi condotte attraverso l'impiego della metodologia di *net assessment* a mettere in luce il costo-opportunità associato ai diversi corsi d'azione disponibili al decisore,

¹⁸⁵ Ivi, p.12.

¹⁸⁶ Yee-Kuang Heng, *Old Wine in New Bottles? Reconfiguring Net Assessment for 21st Century Security Analysis*, p. 424.

¹⁸⁷ Elefteriu, G. *A question of power*, p.23.

¹⁸⁸ Ivi, p. 26.

¹⁸⁹ Donnelly, A., *Finding a method for the madness.*, p.32.

¹⁹⁰ Ivi, p.9.

segnatamente rispetto alle alternative decisioni di spesa per la difesa, nonché ai rischi sottostanti associati alle stesse¹⁹¹.

In terzo luogo, tra gli elementi caratteristici del *net assessment* si ravvisa, nel variegato insieme di dimensioni integrate nell'analisi diagnostica, quello relativo alla considerazione della prospettiva in capo all'avversario¹⁹². In effetti, tale aspetto costituisce una componente essenziale della metodologia, definita in letteratura come il livello di analisi «più impegnativo ed importante del *net assessment*»¹⁹³. L'analisi di *net assessment*, infatti, rappresenta un prodotto ben più sofisticato di framework più semplici quali lo SWOT (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats)¹⁹⁴, impiegato tanto dalla comunità di intelligence quanto nel mondo imprenditoriale. La metodologia comporta dunque uno «sforzo considerevole»¹⁹⁵ volto al raggiungimento di una profonda comprensione del processo di valutazione dell'equilibrio politico-militare dell'avversario.

L'approccio elaborato da Marshall richiede, pertanto, un'accurata considerazione della visione dell'avversario rispetto al bilancio di forze¹⁹⁶ in esame, ossia «la sua valutazione netta nei nostri confronti»¹⁹⁷. A tal fine, oltre all'analisi comparativa delle diverse aree competitive a partire dalle quali appare possibile derivare una stima delle posizioni di potere relativo, è necessaria l'immersione nella cultura strategica dello schieramento opposto, nonché uno studio approfondito del suo pensiero militare, concetto delle operazioni e filosofia del conflitto¹⁹⁸. La centralità attribuita alla percezione del bilancio di forze dell'avversario, infatti, è data dall'idea per cui a condurre al conflitto aperto tra avversari strategici sia proprio il differenziale tra le diverse valutazioni dello stesso¹⁹⁹. Tuttavia, l'analisi di *net assessment* non si limita ad integrare, nel proprio esame, la percezione dell'avversario dell'equilibrio politico-militare, bensì si estende fino ad arricchiarsi anche di quella degli alleati. Quale ulteriore caratteristica della metodologia, la considerazione dell'apprezzamento degli alleati dell'equilibrio politico-militare – e, in tempo di guerra, del grado di coesione dell'alleanza²⁰⁰ – contribuisce a dotare il prodotto finale di un maggior grado di profondità e ampiezza.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ *Ivi*, p.20.

¹⁹⁴ *Ivi*, p.12.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ Cohen E. in Elefteriu, G. *A question of power*, p.29.

¹⁹⁸ *Ivi*, p.10.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ *Ibidem*.

Infine, tra i tratti essenziali e distintivi del *net assessment* da un punto di vista metodologico, vi è da considerare la dimensione temporale cui l'approccio fa riferimento. Diversamente da altre tecniche di apprezzamento del bilancio di forze – spesso focalizzate sull'immediato sforzo militare nella forma della battaglia o della campagna²⁰¹ – il *net assessment* si muove su orizzonti temporali ampi sia nel passato che nel futuro. Considerato dalla letteratura quale uno dei punti di forza della metodologia²⁰², l'esteso lasso temporale fatto proprio dall'approccio analitico elaborato da Andrew Marshall viene di solito individuato sulla base degli attori ed aree competitive presi in esame²⁰³. Ciononostante, sebbene non sia mai stata definita una precisa dimensione temporale propria della metodologia, contributi teorici in letteratura, nonché applicazioni pratiche del *net assessment*, tendono a sostenere la necessità di costruire l'analisi in modo tale da coprire un periodo corrispondente ad almeno due decenni, muovendosi approssimativamente di cinque o dieci anni tanto nel passato quanto nel futuro²⁰⁴. Tale ampio orizzonte temporale è ritenuto necessario al fine dell'individuazione di trend di lungo periodo, a sua volta ritenuta obiettivo ultimo e prodotto fondamentale dell'analisi di *net assessment*, sulla base dell'assunto che minime alterazioni nell'indirizzo di pianificazione strategica «possano produrre ampi effetti visibili solo col passare del tempo»²⁰⁵.

Proprio grazie a tale prospettiva di lungo termine e all'individuazione di trend consolidati nell'ambito dell'interazione strategica considerata, la metodologia è in grado – impiegando quale base l'esame diagnostico condotto – di costruire scenari alternativi e verosimili associati, rispettivamente, ai diversi potenziali sviluppi della competizione. In questo modo, la metodologia sviluppa proiezioni delle future posture di forza relativa nell'ambito dell'attuale sfida strategica esaminata, suggerendo strategie competitive volte a sfruttare le aree di forza e debolezza comparate²⁰⁶.

L'esercizio analitico relativo alla messa a punto di scenari, dunque, costituisce un'altra caratteristica fondamentale del *net assessment*. In questo modo, la metodologia riesce, anzitutto, a restituire il fattore dell'incertezza, che viene trattata in modo organico²⁰⁷. Difatti, tramite l'identificazione di trend consolidati e l'impiego degli scenari, la metodologia si propone quale approccio in grado di integrare in sé stesso la difficoltà fondamentale sottostante la teoria e pratica strategica²⁰⁸, vale a dire quella derivante dallo scarto temporale che intercorre tra la configurazione del potere osservabile

²⁰¹ Cohen E. A. *Net Assessment: An American Approach.*, p.11.

²⁰² Paul Bracken, *Net Assessment: A Practical Guide*, Parameters 36, no. 1, 2006, p. 194.

²⁰³ Donnelly, A., *Finding a method for the madness.*, p.36.

²⁰⁴ Cohen E. in Donnelly, A., *Finding a method for the madness, Ibidem.*

²⁰⁵ Paul Bracken in Donnelly, A., *Finding a method for the madness.*, p.35.

²⁰⁶ Elefteriu, G. *A question of power*, p.12.

²⁰⁷ *Ivi*, p.27.

²⁰⁸ *Ivi*, p.21.

nell'ambiente strategico attuale – compresi i trend dinamici che lo popolano – da quello futuro²⁰⁹. Così facendo, il *net assessment* cerca di fornire una risposta ad una delle questioni essenziali della teoria strategica e della pratica di strutturazione delle capacità e pianificazione della difesa.

In secondo luogo, l'approccio analitico così strutturato presta fede alla sua natura esclusivamente diagnostica, evitando di elaborare conclusioni limitate ad un solo corso d'azione possibile o, addirittura, ritenuto preferibile. Per tale ragione, in letteratura, alcuni contributi sono arrivati a definire la metodologia quale «una chiara definizione del problema, piuttosto che una soluzione»²¹⁰.

La natura ed intenzione meramente diagnostiche dell'analisi di *net assessment*, si qualificano – in effetti - tra i tratti distintivi e definatori del framework analitico. Tale aspetto, difatti, era stato già chiarito da Marshall fin dal 1972, quando il funzionario per la sicurezza nazionale, nel fornire una prima definizione del metodo, affermò come questo corrispondesse ad una «attenta comparazione dei sistemi d'arma, forze e politiche degli Stati Uniti in relazione a quelle degli altri paesi [...] onnicomprensiva e comprendente una descrizione delle forze, dottrine e pratiche operative, regimi di addestramento, logistica, efficacia attuale o stimata delle forze stesse in diversi ambienti, pratiche di progettazione ad esse relative e corrispondenti effetti sui costi di equipaggiamento e resa sul campo [...]» e che il *net assessment* fosse «volto a produrre una diagnosi [...] tesa ad evidenziare l'efficienza e l'inefficienza relativamente al modo in cui noi operiamo e gli altri fanno altrettanto, nonché le aree di vantaggio competitivo rispetto ai nostri rivali [...]» al fine di elaborare un prodotto analitico «oggettivo, comparativo e obiettivo» che evitasse di «fornire raccomandazioni in termini di livelli o struttura delle forze»²¹¹. Nonostante in letteratura non sia rilevabile una sola, onnicomprensiva e condivisa definizione della metodologia, l'intento unicamente diagnostico del *net assessment* è, tuttavia, considerato centrale dalla totalità dei contributi teorico-scientifici.

L'approccio di *net assessment*, così definito in termini teorici, è tuttavia stato oggetto di critiche tanto nel quadro del dibattito scientifico nella letteratura di Studi Strategici quanto rispetto alla sua validità e adeguatezza come strumento capace di informare appropriatamente le decisioni apicali in materia di pianificazione e struttura delle forze.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ Donnelly, A., *Finding a method for the madness*, p. 34.

²¹¹ Andrew W. Marshall in Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.15.

Segnatamente a livello teorico, le critiche rivolte all'approccio di *net assessment* sono emerse e state sviluppate, in particolare, a partire dalla seconda metà degli Anni Ottanta²¹² proprio in ragione della mancanza di strutturazione e rigidità metodologica del metodo messo a punto da Marshall.

Lo scetticismo, tanto tra gli studiosi delle questioni militari quanto di una parte dei membri delle forze armate, riguardava la misura in cui il *net assessment* potesse essere scientifico ed obiettivo incorporando fattori soggettivi non quantificabili e, dunque, rivelarsi un mezzo appropriato per l'analisi e comprensione della rivalità tra le superpotenze²¹³ e che avesse il fine di informare decisioni di alto livello in materia di politica di difesa e delle relative voci di spesa. Come risultato, erano la natura ed il reale significato del *net assessment* in sé ad essere contestati²¹⁴.

In letteratura, la mancanza di rigore metodologico, definita da alcuni contributi quale la «trappola del *net assessment*»²¹⁵, appariva essere il prodotto della mancata specificazione dei parametri impiegati dall'analista, della scelta soggettiva dello stesso rispetto al peso ponderato da attribuire a ciascun elemento dell'analisi al fine della valutazione e l'impiego e produzione di argomenti non falsificabili. In particolare rispetto alla preliminare selezione dei dati impiegati nelle analisi di *net assessment*, ad essere messa in dubbio è stata la possibilità – per gli analisti – di ottenere l'accesso alle ampie e variegata informazioni necessarie per l'applicazione del relativo framework analitico. Difatti, dato il bisogno di costruire il prodotto analitico finale a partire da dati relativi a più attori ed aree competitive e, soprattutto, sulla base di dati altamente sensibili (quando non classificati), è stata contestata la reale utilità del *net assessment* quale strumento realmente diagnostico delle competizioni politico-militari nel caso in cui tale accesso venga negato. Ciononostante, ancora in letteratura è stato osservato che, laddove si ritenesse il completo accesso alla totalità dei dati classificati considerati rilevanti ai fini dell'analisi un requisito essenziale per la conduzione e validità della stessa, ciò comporterebbe «nel migliore dei casi una paralisi analitica»²¹⁶.

Inoltre, ad essere stata messa in dubbio è la possibilità di sostenere la distinzione tra strumento diagnostico e predittivo tanto a livello logico quanto politico²¹⁷. Difatti, nonostante sia stato riconosciuto il merito dell'approccio rispetto all'impiego di una varietà di meccanismi logici, analitici

²¹² Cohen, E. *Toward Better Net Assessment: Rethinking the European Conventional Balance*. *International Security*, 13(1), 1988, p.50.

²¹³ Yee-Kuang Heng, *Old Wine in New Bottles? Reconfiguring Net Assessment for 21st Century Security Analysis*, p.428.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ cfr. Peter Roberts & Sidharth Kaushal, *Strategic Net Assessment: Opportunities and Pitfalls*, *The RUSI Journal*, 2018,163:6.

²¹⁶ Mearsheimer, J., Posen, B., & Cohen, E. (1989). *Reassessing Net Assessment*. *International Security*, p.131.

²¹⁷ *Ivi*, p.73.

e comparativi, ad essere criticata è stata l'incapacità del *net assessment* di «tradurre il problema in soluzione» e di «sviluppare una strategia» a partire dall'esito dell'analisi condotta²¹⁸. A tal proposito, in effetti, lo stesso Andrew Marshall, all'inizio degli Anni Settanta, aveva chiarito come il *net assessment* potesse produrre un'analisi utile per i decisori nella misura in cui avesse «descritto e spiegato la traiettoria evolutiva dell'equilibrio di potere e le cause sottostanti la stessa»²¹⁹. Tale operazione avrebbe, a sua volta, permesso l'aggiornamento da parte dei *policy-maker* degli assunti strategici che ne avevano informato le decisioni fino a quel momento, consentendo lo sviluppo di «opzioni strategiche creative»²²⁰. Pertanto, nell'opinione di Marshall il *net assessment* avrebbe dovuto integrare coerentemente due livelli di analisi: un primo relativo ad una descrizione onnicomprensiva della competizione di lungo periodo e un secondo che considerasse le basi tecnologica ed economica a partire dalle quali la competizione era alimentata e sostenuta²²¹. Le «inferenze»²²² derivate da un simile esame, dunque, avrebbero fornito il fondamento per l'elaborazione di possibili opzioni di pianificazione strategica da parte dei decisori politici.

Peraltro, tale critica avanzata da alcuni contributi in letteratura sembra essere stata smentita dagli sviluppi concettuali del *net assessment* quale approccio analitico e dall'evoluzione in termini organizzativo-burocratici dell'ONA già negli anni dell'Amministrazione Reagan e, segnatamente, nella fase successiva al termine del confronto bipolare. Difatti, come già trattato, specialmente nel secondo mandato di Ronald Reagan - ed approssimativamente in corrispondenza dell'assegnazione a Frank Carlucci dell'incarico di Segretario della Difesa - fu proprio a partire dalle strategie competitive costruite a partire dai vantaggi asimmetrici individuate dai prodotti dell'ONA che venne rivista la politica di sicurezza statunitense, nonostante la buona misura di diffidenza riservata al metodo nel dibattito scientifico e nel confronto politico statunitense. In secondo luogo, nonostante il venir meno, nei primi Anni Novanta, dell'ambiente strategico che aveva costituito la premessa logica ed intellettuale della messa a punto del *net assessment* da parte di Andre W. Marshall, l'ONA e le analisi prodotte dall'Ufficio seppero aggiornarsi in modo tale da rendere manifesta la continua validità del metodo anche nel contesto post-bipolare. In effetti, nonostante l'esaurirsi della competizione strategica – inedita per vastità e capillarità - che aveva dominato i meccanismi del sistema internazionale fin dal secondo dopoguerra e che aveva condotto alla conseguente definizione della

²¹⁸ Donnelly, A., *Finding a method for the madness.*, p.38.

²¹⁹ A.W. Marshall in Petrelli N., (2021)., *Analytical innovation in intelligence systems: the US national security establishment and the craft of 'net assessment*, p. 10.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ *Ivi*, p.11.

²²² *Ibidem*.

politica internazionale e postura di difesa statunitensi in considerazione delle esigenze di sicurezza derivanti dalla stessa, il *net assessment* continuò ad essere impiegato con successo quale framework di analisi dal Pentagono.

Se, da un lato, fu impossibile negare la continua validità del *net assessment* quale approccio analitico capace di accogliere e trattare l'insita incertezza propria delle relazioni strategiche, nonché le relative dimensioni interattiva e avversariale, dall'altro il framework di analisi costruito per rispondere alla sfida strategica posta dalla Guerra Fredda fu declinato – in forza della sua duttilità - in modo tale da proporsi quale prospettiva intellettuale suscettibile di trovare applicazione anche attraverso nuove formule coerenti con un ambiente strategico in via di consolidamento.

5. Evoluzione del *Net Assessment* e attuale impiego come framework analitico.

Con il crollo dell'Unione Sovietica nel 1991 e, dunque, il venir meno dell'avversario strategico di lungo periodo attorno al quale le posture di politica estera e di difesa statunitensi erano state plasmate per almeno gli ultimi quattro decenni, emerse la necessità – segnatamente presso l'establishment di sicurezza nazionale americano – di aggiornare ed adeguare il metodo e approccio di valutazione del bilancio di forze globale. Allo stesso modo, il dibattito scientifico relativo alla misurazione degli equilibri politico-militari fu tenuto a considerare tali sviluppi, avviando pertanto una riflessione teorica tesa ad individuare una nuova formula di applicazione per l'approccio di *net assessment* impiegato fino a quel momento.

Con la fine della Guerra Fredda, gli Stati Uniti conobbero un nuovo livello di esposizione internazionale quale unica superpotenza rimasta nel sistema internazionale²²³. La sicurezza nazionale statunitense, non più orientata all'analisi segmentaria delle diverse componenti e sfaccettature della più ampia competizione di lungo periodo²²⁴ con un avversario vicino alla parità, si ritrovò ad operare in un ambiente strategico percepito come estremamente favorevole e con gli Stati Uniti dotati di sostanziali margini di vantaggio tanto militare quanto economico²²⁵.

²²³ Mushen E., Schroden J., *Are We Winning*, p.14.

²²⁴ Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.75.

²²⁵ *Ivi*, p.73.

Anche dal punto di vista teorico-scientifico, ciò sembrò in un primo momento tradursi nuovamente nell'adozione di un processo di valutazione delle forze limitato alla dimensione operativa²²⁶. In tale quadro, inoltre, si aggiunsero gli enormi progressi tecnologici propri della Rivoluzione digitale e dell'informazione, in particolare relativamente agli emergenti metodi informatici e sistemi di processazione dei dati²²⁷. Ciononostante, in letteratura viene rilevato come, già dal 1987, Andrew W. Marshall avesse avviato – presso l'*Office of Net Assessment* del Pentagono – un ampio sforzo analitico proprio a partire dai trend di lungo periodo sottostanti la competizione strategica tra Stati Uniti e Unione Sovietica fin dal dopoguerra e che avrebbe, di fatto, reso evidente la continua validità e longevità dell'approccio di *net assessment* anche negli anni a venire. Nella convinzione che la competizione politico-militare della Guerra Fredda avrebbe finito per spostarsi da un contesto caratterizzato da due attori dominanti a favore di un «gioco multipolare»²²⁸ coinvolgente almeno quattro attori di media grandezza oltre agli Stati Uniti, il Direttore dell'ONA concentrò i propri sforzi su una serie di possibili sviluppi – specialmente tecnologici - capaci di condurre e sostenere tale evoluzione. Tra questi, Marshall in particolare individuò la graduale ascesa della Cina come potenza militare dominante nel continente asiatico e nel pacifico, la crescita del Giappone quale gigante economico, l'eventualità che la nuova Federazione Russa mantenesse la parità militare con gli Stati Uniti soprattutto in termini di armamenti nucleari, la maturazione delle tecnologie alla base della Rivoluzione negli Affari Militari (in particolare le armi di precisione e i *battle networks*) individuato quale fenomeno emergente ed in via di definizione²²⁹. Inoltre, già nel 1990 l'Institute for Defence Analysis produsse un rapporto il cui tentativo fu quello di ricostruire lo stato dell'arte rispetto alla metodologia del *net assessment* e di ridefinirne lo scopo di applicazione al fine del suo impiego in quello che si percepiva già essere un nuovo ambiente strategico. Il documento, nel riconoscere ormai la scarsa utilità di un'analisi totalmente incentrata in termini «Red/Blue»²³⁰ (ossia riferita a due ben definiti schieramenti attivamente impegnati nella competizione), evidenziava la necessità di aggiornare il *net assessment* in modo tale da continuare a servire quale base informativa delle decisioni relative alla pianificazione strategica statunitense. In particolare, l'IDA sottolineava come, con la fine del conflitto bipolare, ad essere rilevanti per le scelte di pianificazione statunitensi sarebbero stati piuttosto conflitti «Green/Green»²³¹ nei quali a scontrarsi sarebbero stati parti terze e

²²⁶ Mushen E., Schroden J., *Are We Winning*, p.14.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.74.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ Institute for Defence Analysis, 1990, *Net Assessment: The Concept, Its Development and Its Future.*, p. 21.

²³¹ *Ibidem*.

il cui esito, tuttavia, avrebbe potuto produrre un impatto in termini di interessi e obiettivi strategici americani. In un simile contesto, ben più fluido ed indefinito rispetto a quello caratterizzante i decenni della Guerra Fredda con l'Unione Sovietica, il *net assessment* avrebbe potuto costituire un utile strumento di analisi ai fini dell'individuazione e gerarchizzazione degli interessi ed obiettivi statunitensi, la relazione esistente tra gli stessi e possibili scenari conflittuali a livello globale, le potenziali operazioni che le forze americane sarebbero state eventualmente chiamate a condurre e le capacità militari necessarie a tal fine²³². Dinanzi a tali difficoltà di riorientamento non solo metodologico, il lavoro di Marshall dal 1989 al 1996 si sarebbe concentrato sull'analisi dell'emergente Rivoluzione negli Affari Militari (RMA). Riconoscendo la necessità di dover muovere oltre i *net assessment* orientati all'esame delle sub-competizioni²³³ con i sovietici condotti fin dagli Anni Settanta, il nuovo sforzo di produzione analitica dell'ONA prese le mosse dal concetto – già fatto proprio dalla tradizione di studi militari sovietica – di Rivoluzione tecnico-militare (MTR)²³⁴. Nel corso del XX sec., il termine era stato coniato dai teorici militari sovietici per riferirsi alle fasi di discontinuità e trasformazione - prodotte dall'uso di tecnologie innovative - della conduzione della guerra in termini di concetti operativi, organizzativi e sistemi d'arma, tali da rendere obsoleto il precedente regime degli affari militari. Gli stessi avevano individuato due principali periodi di cambiamento riconducibili alla MTR nel Novecento, rispettivamente negli anni della Grande Guerra (in cui la trasformazione tecnologico-militare era stata prodotta dall'introduzione dei caccia, delle armi chimiche e dalla motorizzazione dei sistemi d'arma) e in corrispondenza della Seconda Guerra Mondiale (con l'avvento degli armamenti nucleari, dei missili balistici e dei primi computer)²³⁵, prevedendo – alla fine degli Anni Settanta – una terza Rivoluzione tecnico-militare nel XXI sec.

La nozione sovietica di Rivoluzione tecnico-militare assunse, pertanto, particolare rilevanza nel contesto della *Information Age* sviluppatasi a partire dal decennio degli Anni Settanta. La diffusione delle nuove tecnologie di comunicazione e processazione dei dati, come accennato, portarono in una prima fase ad un nuovo interesse per l'impiego di metodi altamente quantitativi quali l'Analisi dei Sistemi (in declino nel periodo successivo al conflitto vietnamita) o il nuovo approccio basato sull'idea di "Sistemi di sistemi" enfatizzante l'interconnessione esistente tra le moderne operazioni

²³² *Ivi*, p.25.

²³³ Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.75.

²³⁴ *Ivi*, p.77.

²³⁵ *Ibidem*.

militari²³⁶. In particolare, emerse l'interesse rispetto alla prospettiva di sfruttare simultaneamente il potenziale dei diversi sistemi avanzati emergenti in quella fase, comprendenti le armi guidate di precisione, l'intelligence avanzata, sistemi Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) e di Comando, Controllo, Comunicazione e Computer (C4)²³⁷. In tale contesto, all'inizio degli Anni Novanta l'approccio di *net assessment* non fu più direttamente volto a produrre valutazioni nette a partire dall'individuazione di asimmetrie e differenze comparate rispetto ad uno specifico avversario strategico. Piuttosto, emerse una nuova declinazione del suo impiego quale framework intellettuale teso all'analisi e svelamento dei trend negli affari militari la cui considerazione e sfruttamento erano da ritenersi cruciali al fine della costruzione di vantaggi competitivi percepiti come indispensabili in vista di competizioni future. Coerentemente, nel 1992 l'*Office of Net Assessment* rese pubblica una valutazione relativa alla Rivoluzione Tecnico-Militare in atto prodotta da Andrew F. Krepinevich²³⁸ allo scopo di fornire un quadro esaustivo del concetto di MTR, individuare le tecnologie emergenti ritenute rilevanti nell'ambito della stessa ed identificare le relative aree di vulnerabilità ed opportunità a partire dalle quali definire futuri investimenti e corsi d'azione. Nel 1993 il Segretario della Difesa della neoelita Amministrazione Clinton, William Perry, diede avvio ad un ampio progetto di studio della RMA presso il Pentagono al fine di produrre una valutazione su possibili futuri sviluppi dei sistemi d'arma – considerando un orizzonte temporale di lì a due decenni – tali da richiedere una ristrutturazione delle forze statunitensi²³⁹.

Alla metà degli Anni Novanta, così, l'Ufficio guidato da Marshall seppe, pertanto, riorientare la propria produzione analitica in modo tale da fare dello studio dell'impatto che le emergenti tecnologie dell'informazione produssero sulla conduzione degli affari militari, ed in particolare sulla pianificazione della difesa statunitense, il nuovo cardine della propria attività di valutazione. In questo modo, dalle analisi di *net assessment* condotte in quegli anni emersero nuovi cruciali concetti quali quello di *Effect-based Operations* (EBO), sviluppate a partire dall'identificazione dei punti nodali, connessioni e sistemi nemici nel tentativo di stimare quali tra questi dovessero essere considerati gli obiettivi capaci di produrre – laddove colpiti – gli effetti maggiori²⁴⁰.

Nonostante il rilevante contributo fornito dal lavoro condotto dall'ONA sull'analisi della RMA, a partire dal 1996 Marshall si propose di riprendere l'attività di conduzione di esami di natura

²³⁶ Mushen E., Schroden J., *Are We Winning*, p.15.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.161.

²³⁹ *Ivi*, p.181.

²⁴⁰ Mushen E., Schroden J., *Are We Winning*, p.16.

diagnostica, nella convinzione che l'Ufficio avesse profuso fin troppe energie al fine di sostenere il settore militare nell'opera di adeguamento alle innovazioni tecnologiche ed ideazionali in quel momento in evoluzione²⁴¹. Tuttavia, l'ostacolo maggiore era costituito – diversamente dalla relativa facilità con la quale era stato possibile fare durante la Guerra Fredda – nell'individuare quali bilanci, e tra quali forze, fosse rilevante analizzare in ottica diagnostica dal punto di vista statunitense²⁴². Nel 2000, Marshall concluse che l'attività di produzione di valutazioni nette da parte dell'ONA ad uso del Dipartimento della Difesa potesse riorientarsi essenzialmente secondo due direttrici, entrambe incentrate sulle possibili evoluzioni dei programmi militari statunitensi e dirette ad individuare vantaggi sostanziali su potenziali nuovi avversari²⁴³. In primo luogo, l'Ufficio avrebbe potuto concentrarsi sulla prospettiva – piuttosto concreta dato il nuovo ambiente strategico – che tanto attori statali quanto soggetti non-statali potessero dotarsi delle più recenti tecnologie di attacco ad alta precisione, impiegandole in modo altamente distruttivo ed innovativo. In secondo luogo, i futuri *net assessment* avrebbero potuto avere come fine quello di mantenere e produrre vantaggi duraturi rispetto agli avversari in ciascuna delle competenze fondamentali del DoD²⁴⁴. Tale ultima traiettoria di analisi, in particolare, si sarebbe consolidata negli anni successivi nell'attività dell'ONA.

In ogni caso, in quella fase la politica fondamentale suggerita dall'analisi diagnostica condotta da Andrew W. Marshall fu quella di fare del mantenimento – quando non espansione – della posizione di vantaggio degli Stati Uniti rispetto ai propri potenziali avversari, attraverso il convogliamento di investimenti in quelle aree della competizione militare giudicate maggiormente rilevanti per la futura sicurezza americana²⁴⁵. L'idea sottostante tale posizione era quella per cui gli Stati Uniti avrebbero dovuto usare la propria posizione di forza quale deterrente per dissuadere eventuali nuovi avversari dall'entrare in alcune aree chiave della competizione militare e, al contempo, sviluppare ampie competenze in aree capaci di fungere quali argini per l'incertezza in quella fase caratterizzante la natura dei possibili futuri avversari, nonché delle specifiche missioni che le forze statunitensi sarebbero state chiamate a compiere²⁴⁶.

In termini generali, nel periodo immediatamente successivo alla fine della Guerra Fredda, presso l'establishment di sicurezza nazionale statunitense si diffuse la convinzione che le forze armate

²⁴¹ Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy*, p.88.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ *Ivi*, p.89.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ *Ivi*, p.90.

²⁴⁶ *Ibidem*.

americane presentassero un vantaggio tale su quelle dei propri avversari per cui lo sforzo analitico necessario alla produzione di *net assessment* non avrebbe più trovato giustificazione²⁴⁷. Al contrario, proprio attraverso il continuo esercizio analitico condotto tramite il framework fornito dal *net assessment*, a partire dal 2000 – ad esempio – l’ascesa Cinese venne individuata quale potenziale minaccia per la preminente ed incontrastata posizione statunitense nel sistema internazionale²⁴⁸. Ancora, in occasione dell’impegno statunitense nei teatri afgano ed iracheno rispettivamente nel 2001 e nel 2003, l’impiego di metodi di misurazione del bilancio di forze sul campo di natura prettamente quantitativa e spesso fondanti su modelli matematici e sullo sfruttamento di sofisticate tecnologie informatiche fu percepito come insoddisfacente ed un fallimento, similmente a come era avvenuto negli anni del conflitto vietnamita²⁴⁹. Peraltro, una versione aggiornata e «dinamica»²⁵⁰ di *net assessment* era stata condotta dai ricercatori del Center for Strategic and International Studies già nel 2002 proprio relativamente allo scenario iracheno²⁵¹. Tuttavia, tanto nel dibattito scientifico quanto nella pratica della misurazione degli equilibri politico-militari, ci si domandò se il *net assessment* conservasse validità analitica rispetto alla propria applicazione nel caso di competizioni coinvolgenti attori non statali, di natura terroristica e in contesti insurrezionali²⁵². Ciononostante, la metodologia – adeguata alle esigenze del nuovo ambiente strategico attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti, modelli e tecniche analitiche – continua a proporsi quale utile approccio al fine di sviluppare il grado di conoscenza del nemico demandato da ampie sfide multilivello, nonché volto ad informare il *decision-making* di alto livello in materia di pianificazione ed elaborazione strategica. Coerentemente, negli ultimi anni capacità di *net assessment* sono state stabilite, ad esempio, presso il Ministero della Difesa britannico ed in seno alla Defence Policy and Planning Division della NATO, quale risposta ritenuta particolarmente adeguata nell’attuale ambiente internazionale caratterizzato dalla cd «simultaneità strategica» (risultante dall’interazione tra multiple e simultanee minacce tra loro interconnesse)²⁵³.

Inoltre, in quanto flessibile strumento diagnostico orientato all’individuazione di punti di forza, vulnerabilità e legami sistemici suscettibili di essere sfruttati²⁵⁴, il *net assessment* ha, difatti, trovato

²⁴⁷ *Ivi*, p.74.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ Mushen E., Schroden J., *Are We Winning?* p. 81.

²⁵⁰ Yee-Kuang Heng, *Old Wine in New Bottles*, p.423.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ Petrelli Niccolò, NATO, *Strategy and Net Assessment*, 2021, p.1.

²⁵⁴ Yee-Kuang Heng, *Old Wine in New Bottles*, p.432.

utili e nuove applicazioni grazie ad un reindirizzamento dell'approccio in modo tale da non limitarsi alla sola interazione strategica inter-statale²⁵⁵. In particolare, la nozione olistica ed interattiva del rischio fatta propria dal metodo attraverso l'individuazione scrupolosa di incertezze, asimmetrie e minacce emergenti²⁵⁶ è stata accolta, negli ultimi decenni, da buona parte del mondo imprenditoriale. Grandi società di consulenza quali McKinsey & Company o Deloitte Touche Tohmatsu, peraltro, hanno recepito esplicitamente la formula di identificazione del rischio adottata dal *net assessment*, evidenziandone rispettivamente la natura interattiva²⁵⁷ ed olisticamente integrata²⁵⁸. Pertanto, riconoscendo come misurazioni e parametri quantitativi costituiscano etichette derivanti dalla manipolazione matematica²⁵⁹ di un ambiente, quello strategico nella sua più ampia accezione, intrinsecamente qualitativo, l'approccio messo a punto da Andrew W. Marshall si qualifica come valido approccio intellettuale ed analitico anche quando operante in contesti diversi da quello che ne ha costituito la premessa logica e storica. Allo stesso modo, in letteratura è stato enfatizzato come qualunque forma di pianificazione e definizione della postura di forza basata sulla mera individuazione del rischio o minaccia che non consideri, al contempo, il più ampio e specifico ambiente nel quale gli stessi operano e la loro espressione in interattivi, sia per definizione non-strategico²⁶⁰.

Al contrario, il *net assessment*, in quanto «potente strumento pratico con eccezionali meriti analitici»²⁶¹ impiegato presso il Pentagono per più di quarantacinque anni, offre «un metodo comprovato per distillare coerenza dal mondo caotico di oggi»²⁶². Forse ancor più rilevante, il *net assessment* è «un approccio intellettuale, un complesso sistema di pensiero» che, nel corso dei decenni, ha generato quello che è stato descritto come un vero e proprio «movimento intellettuale»²⁶³.

²⁵⁵ *Ivi*, p.439.

²⁵⁶ Cohen E. in Donnelly, A., *Finding a method for the madness*, p.42.

²⁵⁷ Gius D., Mieszala J., Panayiotou E., Poppensieker T., (2018), *Value and resilience through better risk management. McKinsey on Risk N.6, McKinsey & Company.*, p.2.

²⁵⁸ Deloitte & Touche LLP, Dr. Patchin Curtis e Mark Carey (2012), *Risk Assessment in Practice. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, p.2.

²⁵⁹ *Ivi*, p.15.

²⁶⁰ Elefteriu, G. *A question of power*, p.18.

²⁶¹ *Ivi*, p.25.

²⁶² *Ivi*, p.43.

²⁶³ *Ivi*, p.25.

Capitolo 2

La competizione strategica tra Unione Europea e Federazione Russa: un'analisi di *Net assessment*.

1. Le relazioni tra Unione Europea e Russia: interazioni strategiche nello spazio post-sovietico.

Al fine dell'appropriata conduzione di un'analisi di *Net assessment* della competizione in corso tra Unione Europea e Federazione Russa, è necessario inquadrare la stessa nel contesto storico e politico a partire dalla quale è andata definendosi, coerentemente con l'orizzonte temporale impiegato dalla metodologia. La ricostruzione delle relazioni tra i due attori, in particolare a partire dalla fine degli Anni Novanta fornisce, pertanto, una premessa indispensabile per la rilevazione di eventuali formule interattive consolidate ed asimmetrie persistenti nella relazione strategica, a partire dalle quali è possibile articolare un successivo esame diagnostico. Nel caso della competizione strategica tra Unione Europea e Federazione Russa, peraltro, il lasso temporale considerato dalla metodologia risulta particolarmente utile data la coincidenza, come si vedrà, dello stesso con il consolidamento politico ed istituzionale degli attori coinvolti nella fase di profondo rinnovamento del sistema internazionale successivo al concludersi della Guerra Fredda.

1.1. La riallocazione del potere politico-militare in Europa: la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la fase politica del processo di integrazione europea.

Nella fase del confronto bipolare tra superpotenze, l'Unione Sovietica – una «potenza matura»²⁶⁴ – ignorava completamente la Comunità Economica Europea istituita con il Trattato di Roma (1957) quale interlocutore, preferendo mantenere relazioni bilaterali con i governi dell'Europa occidentale. Nella prospettiva sovietica, tanto l'organizzazione dei «Sei» (Belgio, Italia, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Paesi Bassi, Lussemburgo) quanto il processo di integrazione europea nel suo complesso, erano interpretati come uno strumento piegato alle logiche del confronto con gli Stati

²⁶⁴ Chebakova, A. *Rethinking a Problematic Relationship: Toward a Hybrid Strategic Vision of EU-Russia Cooperation. Divided States: Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, 23-6., p. 26.

Uniti e volto al rafforzamento dell'ordine politico ed economico promosso dal nemico ideologico²⁶⁵. Ciononostante, dalla fine degli Anni Ottanta i due sviluppi temporalmente paralleli²⁶⁶ del complesso avvio delle transizioni dei sistemi politici dei paesi dal campo socialista, da un lato, e dell'accelerazione del progetto europeo diretto alla costruzione dell'unione politica²⁶⁷, dall'altro, inaugurarono una nuova fase di relazioni tra i due attori. Nel quadro di tali simultanei processi coinvolgenti il continente europeo, tra Unione Sovietica e Comunità Europea «cominciò a sciogliersi il ghiaccio»²⁶⁸, anche in ragione dell'apertura alla cooperazione da parte sovietica espressa dalla formula di «casa comune europea» lanciata da Mikhail Gorbacev²⁶⁹.

Quale manifestazione di tale primo tentativo di avvicinamento reciproco, nel 1989 venne in effetti concluso un Accordo di Commercio e Cooperazione tra Unione Sovietica e Comunità Europea i cui termini, tuttavia, non furono implementati nella loro interezza a causa del collasso dell'URSS²⁷⁰.

L'estinzione formale e politica dell'Unione Sovietica nel 1991 produsse, in effetti, una «enorme, complessa e dolorosa trasformazione»²⁷¹ che investì dal punto di vista politico-istituzionale ed economico l'ex Stato sovietico nella sua totalità e che diede avvio ad una fase definita da alcuni contributi «travagliata» e «selvaggia»²⁷². Il nuovo bilancio di forze a livello globale frutto della conclusione della Guerra Fredda si riflesse, evidentemente, anche nella distribuzione del potere regionale in Europa, ergendo lo spazio post-sovietico formato dai paesi dell'Europa Centro-orientale appartenenti all'ex campo comunista ad arena delle interazioni strategiche tra i due grandi attori continentali allora in via di consolidamento. In quanto espressione frequentemente impiegata nel discorso politico russo ufficiale ed ufficioso²⁷³, la nozione di spazio post-sovietico (o di «estero prossimo»²⁷⁴) fa leva sull'eredità storica condivisa con i paesi che lo compongono, posizionando ciascuno di essi in una precisa categoria di relazioni più o meno strette dipendentemente dalla distanza

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ Hughes, J. (2007). *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*. In *European Foreign Policy in an Evolving International System* (pp. 76-94). Palgrave Macmillan, London, p.1

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ Chebakova, A. *Rethinking a Problematic Relationship*, p. 26.

²⁶⁹ Discorso di Mikhail Gorbacev al Consiglio d'Europa del 6 luglio 1989, Fonte: *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 56, No. 3 (223) (Luglio-Settembre 1989), p. 475.

²⁷⁰ Chebakova, A. *Rethinking a Problematic Relationship*, p. 26.

²⁷¹ Eggert, Konstantin Von. *Russian Power Russian, Weakness*. *Policy Review* (Washington, D.C.) 172 (2012): 27, p.2

²⁷² Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood: Coercion vs. Authority*. Taylor & Francis, 2017, p.46.

²⁷³ *Ivi*, p.109.

²⁷⁴ Stojanovic J. in *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*. Hamburg: Disserta Verlag, 2013, p.26. p. 26.

politica ed economica dalla Russia²⁷⁵. La diversa formula di «vicinato comune»²⁷⁶ utilizzata già negli Anni Novanta dai rappresentanti dell'Unione Europea, al contrario, richiama all'idea di uno spazio le cui questioni politiche, economiche e di sicurezza richiedono un'azione cooperativa e sforzo condiviso plasmati irrinunciabilmente dai principi fondanti dell'Unione. La distanza tra tali due definizioni, corrispondenti ad approcci nei confronti dei paesi un tempo appartenenti al campo socialista dell'Europa Centro-orientale difficilmente conciliabili, trova tuttavia un minimo comune denominatore nella assoluta centralità riconosciuta a tale area nel quadro delle relazioni tra l'ex Unione Sovietica e l'Unione Europea. Difatti, se ancora oggi «le politiche russe nello spazio post-sovietico continuano ad essere il principale fattore ad influenzare le relazioni tra Est ed Ovest»²⁷⁷, nei primi Anni Novanta l'ondata di democratizzazione politica e di liberalizzazione dei mercati di paesi prima satelliti di Mosca corrispose alla trasformazione endogena che avrebbe modellato le successive relazioni tra Unione Europea e la nuova Federazione Russa, definendone e complicandone, peraltro, le dimensioni costitutive. Difatti, contestualmente alla stagione di riforme politiche ed economiche avviata nell'area all'inizio del decennio, le incerte e relativamente recenti relazioni tra l'Unione Europea e la Russia di Yeltsin cominciarono ad articolarsi su più livelli simultanei di interazione in aggiunta a quello corrispondente alle relazioni dirette e al già citato insieme di rapporti bilaterali tra quest'ultima e singoli Stati membri dell'Unione. I rapporti in via di definizione tra i paesi ex comunisti dell'Europa Centro-orientale con l'Unione, da un lato, e con la Federazione Russa, dall'altro, si sommarono, pertanto, alle preesistenti dimensioni interattive nel quadro di relazioni continentali. A partire da tale fase, peraltro, lo sviluppo e l'evoluzione di tale ulteriore livello relazionale avrebbe assunto un peso notevole nei rapporti tra Russia ed Unione Europea, spesso segnandone il carattere cooperativo o, al contrario, maggiormente conflittuale.

Quali dimensioni interattive che avrebbero assunto un'importanza cruciale nei decenni successivi fino ad oggi, si inserirono – nel quadro del sistema di rapporti politico-economici europeo – anche le relazioni tra i paesi dello spazio post-sovietico e l'Unione Europea, da un lato, e con la Federazione Russa, dall'altro, segnando il carattere di volta in volta cooperativo o conflittuale degli scambi tra i grandi attori regionali.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p.3.

²⁷⁷ Arbatova N., in *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*.2013., p. 31.

A partire da tale considerazione, dunque, è possibile leggere l'evoluzione delle relazioni tra Unione Europea e Russia nei decenni successivi, che in letteratura è stata suddivisa in fasi ben distinte²⁷⁸.

Una prima fase, infatti, è individuata tra il 1991 e il 1994²⁷⁹. Negli anni che seguirono lo smantellamento dell'Unione Sovietica, la priorità di politica estera della Federazione Russa fu quella di ottenere il riconoscimento esterno di successore dell'URSS sul piano internazionale²⁸⁰ in un momento in cui non poteva che accettare lo status quo emerso dal contesto post-bipolare e che la vedeva in una posizione di potere piuttosto debole²⁸¹. Pertanto, il nuovo Stato russo in questa fase si preoccupò di sviluppare una relazione strumentale con i paesi europei per ottenere il riconoscimento della legittimità del regime post-comunista²⁸², che rese così i rapporti non antagonistici e tuttavia confusi²⁸³ per tutto il decennio. La Comunità Europea riconobbe prontamente l'élite russa quale unico interlocutore rilevante tra quelli emersi dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica alla fine del 1991 e, nel corso degli Anni Novanta, le relazioni con la Russia divennero la dimensione maggiormente attiva dell'azione esterna di quella che sarebbe di lì a poco diventata l'Unione Europea²⁸⁴. In questa fase delle relazioni, si registrava un grado relativamente alto di consenso tra gli Stati membri dell'UE rispetto all'approccio da adottare relativamente alla Russia, tanto da essere descritto in letteratura quale una «luna di miele post-comunista»²⁸⁵. Difatti, nei primi Anni Novanta una serie di fattori contribuì in modo significativo alla buona riuscita del dialogo continentale tra i governi europei e la nuova Federazione Russa sotto la nuova leadership di Boris Yeltsin. In primo luogo, l'Unione Europea raggiunse un importante traguardo rispetto al proprio sviluppo politico-istituzionale con la firma del Trattato di Maastricht (1992, in vigore a partire dall'anno successivo) con cui abbandonò la denominazione di Comunità Europea (legata sostanzialmente al progetto di integrazione meramente economica tra gli Stati membri), muovendosi verso l'obiettivo della piena integrazione politica. Il Trattato di Maastricht, che – tra l'altro – individuava la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) quale uno dei pilastri dell'Unione -, fu tuttavia elaborato a partire dalle questioni ritenute urgenti per la Comunità Europea degli Anni Ottanta, piuttosto che dall'esigenza di avviare i mutamenti

²⁷⁸ *Ivi*, p. 9.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ *Ibidem*

²⁸¹ Fernandes, S. (2011). *European Security through EU-Russian Relations: Towards a New Multilateral Order?*. Journal of Contemporary European Research, 7(2), 195-215, p. 204.

²⁸² Hughes, J. (2007). *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.2.

²⁸³ Engelbrekt K., Nygren B., (2010), *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, Routeledge, New York, p. 7.

²⁸⁴ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 86.

²⁸⁵ *Ibidem*.

istituzionali ritenuti indispensabili per affrontare le sfide dell'Europa post-comunista²⁸⁶. Ciononostante, tali nuovi progressi e spinte a favore dell'approfondimento dell'integrazione politica funsero quale importante quadro istituzionale per la definizione della posizione europea rispetto alla Russia nella prima metà degli Anni Novanta.

Difatti, in quanto secondo elemento significativo della congiuntura favorevole al dialogo con la Russia, nella prima metà del decennio gli Stati membri dell'UE si trovavano, come già accennato, su posizioni sufficientemente omogenee anche se non del tutto coincidenti. Se le relazioni bilaterali russo-tedesche sono state considerate «l'elemento più importante delle relazioni tra Est ed Ovest in Europa» dopo il crollo dell'URSS²⁸⁷, altri Stati membri dell'Unione ritenuti tra quelli di maggior peso quali Francia e Gran Bretagna considerarono una diplomazia attiva con la Russia simbolicamente importante per il loro status di potenze europee²⁸⁸. L'orientamento condiviso dalla maggior parte dei paesi europei, specialmente dal governo della Germania recentemente unificata, era quello per cui la nuova Russia fosse il «recipiente» ideale degli investimenti europei e fu pertanto costruito attorno alla convinzione della «complessiva importanza della Russia per l'UE»²⁸⁹ in termini prettamente economici.

Similmente, quale terzo fattore strettamente legato al precedente, la stessa area dello spazio post-sovietico sembrava offrire importanti opportunità per le imprese europee, nonché una zona privilegiata per l'impiego del potere normativo dell'UE²⁹⁰ volto, in molti casi, alla futura possibilità di adesione condizionata all'Unione per molti Stati ex-socialisti. Difatti, non solo i paesi del vicinato orientale da poco democratizzati sembravano, in quella fase, porre problemi relativamente contenuti nel quadro delle relazioni, ma furono proprio gli Stati dell'Europa Centro-orientale avviati verso la democratizzazione e l'economia di mercato a costituire la perfetta destinazione del «contagio normativo»²⁹¹ e valoriale attorno cui sarebbe stata edificata l'architettura dell'azione esterna dell'Unione negli anni a seguire.

Infine, l'ultimo elemento da considerare nel primo stadio delle relazioni tra Unione Europea e Russia dopo il concludersi della Guerra Fredda è proprio la debolezza relativa di quest'ultima nei primi Anni Novanta successivamente allo smantellamento dello Stato sovietico. La nuova Federazione, fu

²⁸⁶ Hughes, J. (2007). *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.1.

²⁸⁷ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 86.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ *Ibidem*.

²⁹⁰ *Ivi*, p.56.

²⁹¹ *Ivi*, p.57.

considerata «un gigante senza potere»²⁹² bisognoso di assistenza finanziaria, portando gli Stati dell'Unione a porsi l'essenziale obiettivo di sostenere la transizione democratica russa quale argine per un'eventuale restaurazione del comunismo²⁹³ e ad assumere l'iniziativa diretta allo sviluppo di relazioni reciproche²⁹⁴.

Sulla base di tali premesse, nella prima metà del decennio l'Unione Europea costruì pertanto le relazioni con la Russia e con lo spazio post-sovietico adottando un approccio e politica duali sulla base di una divisione concettuale²⁹⁵ dell'Europa post-comunista: da un lato, l'UE valutò alcuni paesi dell'Europa Centro-orientale quali potenziali candidati per la *membership* nel breve periodo; dall'altro, per un secondo gruppo di Stati comprendente la Russia e le ex Repubbliche sovietiche l'adesione all'Unione venne ritenuta improbabile o, nel migliore dei casi, una prospettiva estremamente lontana nel tempo²⁹⁶. In questo modo, gli Stati europei elaborarono agende politiche molto diverse per le due diverse aree: sostegno finanziario ed integrazione per la prima; sostegno finanziario e cooperazione per la seconda²⁹⁷. In particolare, rispetto a queste ultime, l'Unione Europea lanciò il programma TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) a sostegno di riforme infrastrutturali, in materia di sicurezza ambientale (comprendente l'ambito nucleare) e a favore delle riforme dirette al consolidamento dell'economia di mercato e dei quali i maggiori beneficiari furono Russia e Ucraina²⁹⁸. Nonostante tali sforzi, l'Unione fallì nell'obiettivo di sostenere il processo di transizione dello Stato russo potenziando le sue capacità di *governance*. Tali strumenti, difatti, furono considerati eccessivamente deboli in quanto mancanti di qualsivoglia previsione di forme di coercizione²⁹⁹. La retorica della cooperazione e, successivamente, del partenariato, mascherò un tentativo da parte europea di stabilire relazioni con la Russia sulla base del principio di autorità³⁰⁰ senza tuttavia accordare allo stesso il giusto slancio. L'Unione Europea, pertanto, operò un calcolo errato laddove considerò la mancata restaurazione del regime comunista come una garanzia della democratizzazione dello Stato russo³⁰¹, privilegiando pertanto un approccio pragmatico³⁰² limitato all'assistenza tecnica ed essenzialmente orientato a forzare le maglie del

²⁹² *Ivi*, p.89.

²⁹³ *Ivi*, p.90.

²⁹⁴ *Ivi*, p.42.

²⁹⁵ Hughes, J. (2007). *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.2.

²⁹⁶ *Ibidem*.

²⁹⁷ *Ibidem*.

²⁹⁸ Stojanovic J. in *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*. Hamburg: Disserta Verlag, 2013, p.9.

²⁹⁹ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 6.

³⁰⁰ *Ivi*, p.7.

³⁰¹ *Ivi*, p.90.

³⁰² *Ibidem*.

mercato russo. Così, è stato sottolineato come sia stato proprio a partire dagli scarsi risultati di tale prima fase cooperativa che la *leadership* russa abbia, in un successivo momento, optato per accordare priorità alle relazioni bilaterali con gli Stati membri a scapito di quelle, più ampie, con l'Unione quale singola entità³⁰³. Inoltre, diversi contributi³⁰⁴ evidenziano il limite europeo di cogliere, in quella fase, come stesse prendendo forma da, parte russa, la messa a punto – seppur ancora embrionale – del proprio alternativo progetto di integrazione regionale rispetto a quello proposto dall'Unione Europea. Difatti, nel contesto di quella che è stata definita una «febbre dell'integrazione»³⁰⁵, già alla fine del 1991 era stata fondata, su iniziativa russa, la Comunità degli Stati indipendenti (Commonwealth of Independent States – CIS) al fine di stabilizzare la relazione tra Mosca e l'ex periferia sovietica, razionalizzare le complesse interdipendenze legali ed organizzative e – al contempo – ricostruire legami economici e politici su nuove fondamenta³⁰⁶. Per la fine del 1993, parallelamente all'elaborazione dei criteri di accesso all'Unione Europea con l'Accordo di Copenaghen, la CIS comprendeva dodici delle quindici ex Repubbliche sovietiche (con la sola esclusione delle tre Repubbliche baltiche³⁰⁷). Peraltro, una tale spinta integrazionista e di più ampia coesione dell'ex campo socialista, sarebbe stata riproposta successivamente da parte russa anche rispetto ad altri paesi dell'Europa centro-orientale, contestualmente all'evoluzione della politica estera della Federazione in senso maggiormente assertivo e revisionista.

L'inconciliabilità tra le diverse visioni rispetto all'assetto politico regionale avrebbe, come si vedrà, costituito un nodo fondamentale delle relazioni tra UE e Russia nei decenni seguenti fino ad oggi. Tuttavia, in mancanza dell'elaborazione di un chiaro indirizzo strategico e di una solida pianificazione politica condivisi a livello europeo, non fu al tempo possibile cogliere i possibili sviluppi e conseguenze di tali tendenze. Al contrario, la postura dell'Unione rispetto alla Russia fu definita di volta in volta sulla base dell'evoluzione dell'ambiente strategico, delle priorità ed interessi degli Stati membri, del grado di coesione delle istituzioni europee e dall'atteggiamento russo, essenzialmente rispondendo ad un modello reattivo³⁰⁸.

³⁰³ *Ibidem*.

³⁰⁴ si vedano Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood* e Engelbrekt K., Nygren B., (2010), *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*.

³⁰⁵ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 111.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ Hughes, J. *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.2.

1.2. Cooperazione economica e distanza politica: governare l'interdipendenza.

Durante la seconda fase delle relazioni tra Russia ed Unione Europea individuata in letteratura, corrispondente al periodo tra il 1994 e il 1999³⁰⁹, si registrò una virata nell'approccio europeo nella propria politica orientale proprio come conseguenza dei limitati risultati ottenuti nella Federazione nel periodo precedente. Da un lato, con il Trattato di Maastricht (e la Politica Estera e di Sicurezza Comune da questo formalizzata) quale forza motrice, nell'Unione Europea crebbe la percezione che una politica maggiormente coordinata a livello europeo fosse necessaria per consolidare la natura altrimenti mutevole delle relazioni tra la Russia e Stati membri³¹⁰ in quel momento prevalenti nel quadro interattivo. Dall'altro, l'equilibrio di potere regionale in Europa aveva assunto nuovi contorni a causa della crescente dipendenza energetica dell'Unione Europea da fonti esterne, segnatamente dai combustibili fossili russi³¹¹. Tale stadio delle interazioni è dunque da collocare nel lasso temporale che intercorse tra due nuovi strumenti elaborati a livello europeo il cui fine fu quello di aggiornare la postura di entrambi gli attori rispetto a tali sviluppi: l'Accordo di Partenariato e Cooperazione (PCA) e la Common Strategy (1999).

L'Accordo di Partenariato e Cooperazione venne concepito quale strumento da offrire ai paesi dello spazio post-sovietico con l'obiettivo di sanzionare la citata politica duale già adottata dall'Unione negli anni precedenti, dotando al contempo le relazioni con la Federazione Russa di maggiore strutturazione. Avente ad oggetto la cooperazione in materia commerciale, degli investimenti, sulle riforme dirette alla liberalizzazione del mercato, il PCA includeva anche disposizioni relative a questioni di sicurezza minoritarie come la gestione di problemi ambientali e la lotta al crimine transnazionale³¹². L'Ucraina fu il primo paese ex-sovietico a firmare l'accordo di Partenariato con l'Unione nel giugno del 1994, seguita dieci giorni dopo dalla Federazione Russa³¹³. Tuttavia, l'accordo è stato giudicato sostanzialmente quale una scelta netta, presentata alla Russia, tra l'accettazione o il rifiuto di una formula preconfezionata che prevedeva che la stessa avviasse un processo interno tale da convertirla in un «normale Stato europeo»³¹⁴. Peraltro, la ratifica del PCA tra Unione Europea e Russia e la sua entrata in vigore non sarebbe avvenuta se non nel 1997, data la riluttanza di alcuni Stati europei a formalizzare l'accordo a causa della dura risposta russa ai disordini

³⁰⁹ Hughes, J. in *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p.9.

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² Hughes, J. *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.4.

³¹³ *Ivi*, p.3.

³¹⁴ Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 7.

in Cecenia³¹⁵ ³¹⁶. Ciononostante, il principale risultato dell'Accordo di Partenariato e Cooperazione fu quello di istituire un *framework* istituzionalizzato di dialogo tra l'Unione e la Federazione Russa tramite la previsione di incontri regolari nella forma di Summit biennali di alto livello e di incontri periodici congiunti a livello ministeriale³¹⁷. L'obiettivo strategico dell'accordo era, difatti, quello di promuovere l'avvicinamento tra le parti in modo da stimolare un processo di convergenza economica³¹⁸ tale da proteggere, in particolare, i rapporti in materia energetica. Nonostante il PCA sia stato definito come «un'azione esterna dell'UE di natura mista»³¹⁹, in quanto trasversale ai tre pilastri di Maastricht – con un particolare richiamo ai principi democratici e ai diritti umani - , finì per costituire la formalizzazione dell'approccio pragmatico dell'Unione alla propria relazione con la Russia, incentrato sulla sfera della cooperazione economico-commerciale³²⁰, nonostante la sua implementazione fosse fortemente limitata dalla mancata partecipazione della Russia all'Organizzazione Mondiale del Commercio³²¹. Peraltro, con il quarto allargamento del 1995, l'Unione Europea si estese fino ad includere paesi – quali Finlandia e Svezia – per i quali un coerente e coordinato approccio europeo rispetto alla Russia costituiva una assoluta priorità di politica estera³²², rendendo imperativa una chiara sistematizzazione delle relazioni con la stessa.

A tale scopo, venne introdotto un ulteriore «strumento di autorità»³²³ con il Trattato di Amsterdam (1997) nell'ambito dell'espansione ed istituzionalizzazione della PESC, le «Strategie Comuni». Queste, aventi il fine di migliorare il livello di coordinamento politico tra gli Stati membri nell'elaborazione della Politica Estera e di Sicurezza Comune, costituirono il quadro entro cui venne elaborata la successiva iniziativa europea volta a formalizzare le relazioni tra Unione e Russia. La prima «Strategia Comune» relativa alla Russia venne adottata dall'UE nel 1999. La bozza del

³¹⁵ Hughes, J. *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.4.

³¹⁶ La Cecenia aveva proclamato la propria indipendenza nel 1991 dopo l'elezione di Džochar Dudaev come presidente del Soviet Supremo. Mosca dichiarò l'elezione non valida, portando alla dichiarazione della legge marziale in Cecenia decisa da Dudaev. Successivamente al fallimento dei negoziati nel dicembre del 1994, Mosca decise per l'intervento contro i ribelli ceceni ma, nonostante la sproporzione tra uomini e mezzi, la Russia dovette affrontare un'accanita resistenza cecena. Successivamente all'uccisione di Dudaev furono raggiunti gli accordi russo-ceceni di Kassiaviurts nell'agosto del 1996, con i quali furono accolte molte richieste della Cecenia. Nel 1997 le truppe russe ultimarono il ritiro dalla regione. Si veda Giovanna Cigliano (2013), *La Russia contemporanea: Un profilo storico*, Carocci editore, Roma, pp. 273 – 274.

³¹⁷ Hughes, J. *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.4.

³¹⁸ *Ibidem*.

³¹⁹ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 87.

³²⁰ Hughes, J. *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.4.

³²¹ Romanova T., David M., (2022), *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations: Structures, Actors, Issues*, Routledge, p.18.

³²² Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 86.

³²³ *Ivi*, p.88.

documento – alla cui stesura lavorarono in particolare i rappresentanti francese, britannico e finlandese – venne approvata dagli Stati membri pressoché senza dibattito³²⁴. Con l'intento di promuovere l'integrazione della Russia nello spazio economico e sociale dell'Unione e di rilanciare il dialogo volto alla costruzione di un Comune Spazio Economico Europeo (CEES)³²⁵, la Strategia Comune venne tuttavia definita perlopiù un documento decorativo («*a christmas tree*»³²⁶) piuttosto che di sostanza. Peraltro, la Russia dell'allora Primo Ministro Vladimir Putin, rispose al nuovo strumento europeo con l'adozione della Strategia di Medio Termine per lo Sviluppo delle Relazioni tra la Federazione Russa e l'Unione Europea (2000-2010) nel 1999. Considerato il primo concetto di politica estera di Vladimir Putin, la Strategia di Medio Termine enfatizzava il ruolo centrale della cooperazione con l'Unione Europea in un ampio insieme di specifiche aree delle relazioni sulla base dell'Accordo di Partenariato, senza tuttavia menzionare in alcun modo la Strategia Comune³²⁷. Peraltro, in contrasto con la complessa natura multi-attoriale dell'Unione³²⁸, la Russia dimostrò in tale occasione la capacità di comunicare e promuovere efficacemente i propri specifici interessi nazionali ed obiettivi strategici, quali il contro-bilanciamento del NATO-centrismo³²⁹, la questione relativa al trattamento della minoranza russa negli Stati baltici e le speciali prerogative ed interessi russi negli Stati CIS³³⁰.

Sebbene alcuni contributi parlino di una «crescente insoddisfazione da entrambe le parti» rispetto agli sviluppi della cooperazione tra Unione Europea e Russia a partire dalla fine degli Anni Novanta³³¹, altri apporti alla ricostruzione della Storia tra le relazioni UE-Russia parlano al contrario di come, al momento dell'ascesa di Putin, sia a Bruxelles che a Mosca fu percepita la concreta possibilità dell'avvio di un processo di europeizzazione della Russia³³². Una tale letteratura, difesa anche a partire dalle parole impiegate dallo stesso Putin in un discorso nel suo primo anno di mandato³³³, individuerrebbe proprio tra il 2001 e il 2002 lo zenit delle relazioni continentali. Senza dubbio, a partire dal 1999, sia l'Unione Europea che la Russia dovettero affrontare ampie sfide tanto a livello

³²⁴ *Ibidem*.

³²⁵ Romaniuk, Scott Nicholas., and Marguerite Marlin, (2013) *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p.28.

³²⁶ *Ivi*, p.10.

³²⁷ Hughes, J. *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.7.

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ *Ibidem*.

³³⁰ *Ibidem*.

³³¹ Fernandes, S. *European Security through EU-Russian Relations*, p. 196.

³³² Romaniuk, Scott Nicholas., and Marguerite Marlin, (2013) *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p.31.

³³³ *Ibidem*.

interno quanto nella dimensione esterna³³⁴. Se Mosca si era ripresa dal caos politico ed economico che aveva caratterizzato gli Anni Novanta³³⁵, la Federazione dovette anche sostenere il peso politico ed economico di un nuovo intervento in Cecenia³³⁶, dove le ostilità si sarebbero protratte fino al 2009 e che avrebbe danneggiato l'immagine internazionale del paese. Parallelamente, Bruxelles aveva in parte concretizzato la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Politica di Sicurezza e Difesa Comune istituite a inizio decennio a Maastricht lanciando un quadro politico per la cooperazione con il proprio vicinato³³⁷ e si avviava verso la fase finale di implementazione dell'unione monetaria. A tali sviluppi, si aggiunse inoltre, nella primavera del 1999, l'operazione Allied Force delle forze NATO contro il regime serbo di Slobodan Milošević nel quadro della crisi in Kosovo. L'intervento dell'Alleanza Atlantica, al di fuori di una qualche forma di autorizzazione previa delle Nazioni Unite che fungesse quale base legale della stessa (diversamente da quanto avvenuto per l'operazione Deliberate Force in Bosnia Erzegovina nel 1995), immise un alto grado di tensione nelle relazioni tra l'Unione e la Russia. Quest'ultima, infatti, si fece portatrice del principio dell'integrità territoriale e della sovranità dello Stato serbo, accusando l'UE di «aver tradito un ideale politico prettamente europeo»³³⁸. L'Unione, nella prospettiva di promuovere anche in tale occasione la propria immagine di potenza normativa, definì la propria posizione a partire da questioni umanitarie e relative ai diritti umani. La crisi del Kosovo ha pertanto rappresentato, così come sostenuto in letteratura³³⁹, l'evidente manifestazione della crescente distanza, anche in termini identitari, tra Bruxelles e Mosca. Se la prima perseverava nello sforzo di proporsi quale polo di attrazione a livello internazionale sulla base del proprio sistema valoriale e normativo, al fine di consolidare relazioni di autorità all'esterno, la seconda – immersa in un ampio processo interno di *state-building* e di ricostruzione della propria immagine – percepiva le iniziative europee come una minaccia per la propria sovranità, indipendenza e potere³⁴⁰.

Indipendentemente dalle diverse posizioni nel dibattito sulle relazioni tra UE e Russia, con l'elezione di Vladimir Putin quale nuovo Presidente della Federazione Russa, divenne chiaro come la traiettoria

³³⁴ Fernandes, S. *European Security through EU-Russian Relations*, p. 203.

³³⁵ *Ibidem*

³³⁶ La seconda guerra cecena cominciò nell'autunno 1999, dopo che l'attacco di alcuni edifici a Mosca fu attribuito al terrorismo ceceno. Putin, premier dall'agosto del 1999 scelse di adottare il pugno di ferro in Cecenia. Le operazioni russe si sarebbero protratte fino al 2009. Si veda Giovanna Cigliano (2013), *La Russia contemporanea*, p. 277.

³³⁷ Fernandes, S. *European Security through EU-Russian Relations*, p. 203.

³³⁸ Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 10.

³³⁹ si veda Romaniuk, Scott Nicholas., and Marguerite Marlin, *Divided States Strategic Divisions in EU-Russian Relations*, p.4.

³⁴⁰ *Ivi*, p.40.

delle relazioni con l'Unione Europea fosse destinata a cambiare³⁴¹ sulla base di un processo piuttosto visibile che avrebbe condotto alla costruzione delle fondamenta di un nuovo status quo³⁴².

1.3. Il formato avversariale delle relazioni: l'ascesa di Vladimir Putin e l'espansione ad est dell'UE.

L'avvio della terza fase delle relazioni tra Unione Europea e Russia individuata dalla letteratura³⁴³, pertanto, viene collocato proprio nell'anno 2000. Tale stadio ulteriore delle interazioni continentali fu, anzitutto, caratterizzata da una *leadership* russa maggiormente assertiva. In secondo luogo, crebbe il divario tra posizioni relative alle modalità di gestione dei rapporti con la Russia difesa dai “vecchi” Stati membri dell'Unione – i cui obiettivi di politica estera tendevano ad accordare priorità a stabili relazioni economiche in seno alla partnership strategica nel contesto successivo all'allargamento – e tra quelle in capo ai “nuovi” Stati membri – nei quali erano storicamente radicati risentimento e sospetto nei confronti del gigante russo che si accompagnavano, più recentemente, al forte ascendente statunitense sugli stessi, portando le relative politiche estere a voler sfruttare fattori perlopiù normativi quali la democratizzazione e i diritti umani³⁴⁴. In terzo luogo, i primi anni del XXI sec. videro una congiuntura economica favorevole per entrambe le parti. L'Unione Europea, da parte sua, conobbe una fase di espansione economica proprio in ragione dell'allargamento dei propri confini negli anni precedenti, trainata dalla crescita dei paesi di recente adesione³⁴⁵. In particolare, però, il costante aumento dei prezzi del gas e del petrolio dei primi anni 2000³⁴⁶ comportarono una redistribuzione del potere nell'ambito delle relazioni tra i due attori. Nonostante la longevità degli strumenti di dialogo politico di alto livello stabiliti nel quadro della PCA (il sesto Summit tra Unione Europea e Russia si tenne nel 2000, concludendosi con una dichiarazione congiunta in cui l'approfondimento della cooperazione tra le parti era nuovamente considerato un obiettivo primario e condiviso³⁴⁷), l'importante evoluzione delle posizioni relative tra i partner condusse la Federazione Russa a riorientare la propria politica estera nei confronti dell'Unione. La Russia di Putin, così, smise di posizionarsi come un paese orientato ad Occidente³⁴⁸, nel tentativo di costruire le future relazioni con

³⁴¹ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 90.

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ Hughes, J. in *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p.9.

³⁴⁴ Hughes, J. *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.2.

³⁴⁵ Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 144.

³⁴⁶ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 93.

³⁴⁷ si veda EU/Russia Joint Summit Declaration, 30 ottobre 2000

(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_00_1239 consultato il 29 dicembre 2022).

³⁴⁸ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 90.

l'UE sulla base del puro interesse economico, piuttosto che su valori comuni³⁴⁹ nel quadro di una partnership a bassa intensità politica. Peraltro, in quella fase l'establishment russo non aveva esitato a spiegare la crisi economica e politica degli Anni Novanta in Russia quale prodotto delle ingerenze occidentali negli affari interni del paese e a definire l'Unione Europea come una «potenza cinica»³⁵⁰.

Nei primi Anni Duemila, dunque, divenne anzitutto chiaro come il tentativo da parte dell'Unione Europea di costruire relazioni di autorità con lo Stato successore dell'Unione Sovietica, tramite il dispiegamento di strumenti ed iniziative ad emanazione del proprio potere normativo, fosse pienamente fallito. In secondo luogo, e ancor più rilevante, a partire dagli anni del primo mandato presidenziale di Putin sembrò che la Russia, al contrario, stesse cominciando a considerare la possibilità dell'impiego di soluzioni coercitive rispetto all'Unione, tramite lo sfruttamento della dipendenza energetica di quest'ultima rispetto alla Federazione³⁵¹.

Segnatamente, la struttura multi-livello e multi-attoriale delle relazioni tra Russia ed Unione Europea, produssero un *trade-off* rilevante e tuttavia controintuitivo³⁵² nella politica estera russa per il quale, al migliorare dei rapporti economici con l'Occidente, si accompagnava un aumento della soglia di tensioni politiche ritenute sostenibili. Con l'approfondirsi della reciproca dipendenza derivante dagli scambi commerciali e in ambito energetico, il governo russo riteneva di guadagnare conseguenti ed ampliati spazi di manovra senza che si arrivasse a una rottura. A partire da tali sviluppi, è dunque spiegata quella che è stata definita la progressiva mancanza di connessione³⁵³ tra le componenti economica e politica delle relazioni russo-europee all'inizio del millennio, che videro una crescente dipendenza dell'Unione Europea dagli approvvigionamenti energetici russi e un parallelo deterioramento delle relazioni politiche con Mosca.

In questo modo, è possibile individuare un'ulteriore fase delle relazioni tra Unione Europea e Federazione Russa, caratterizzata dall'acuirsi delle contraddizioni esistenti tra cooperazione economica e dialogo politico, da una politica estera russa proattiva nello spazio post-sovietico e da nuove iniziative europee dirette ad informare la propria azione esterna sulla base del proprio potere normativo.

³⁴⁹ *Ibidem.*

³⁵⁰ *Ibidem.*

³⁵¹ *Ivi*, p.92.

³⁵² *Ibidem.*

³⁵³ *Ibidem.*

Con l'obiettivo di estendere la zona di pace e stabilità europea verso Est e di «creare un anello di amici»³⁵⁴, l'Unione Europea mosse nei primi Anni Duemila i primi passi verso un nuovo allargamento dei propri confini. Tra questi, il più rilevante fu la Politica Europea di Vicinato (European Neighbourhood Policy – ENP), che venne proposta nel 2003 quale cornice politica a sostegno della trasformazione politica ed economica dei paesi del vicinato tramite l'iniezione dell'agenda normativa dell'Unione³⁵⁵ e supporto finanziario, stabilendo chiari standard e condizioni al fine della membership e della generale cooperazione con l'UE. Da parte russa, venne rifiutata la partecipazione alla ENP la quale – così come il più ampio concetto di «vicinato comune» - venne percepita come una concreta ingerenza occidentale in quella che riteneva essere la propria tradizionale sfera di influenza, coerentemente con un approccio di politica estera spiccatamente strutturalista ed in netta contrapposizione con le ambizioni normativiste dell'Unione³⁵⁶. L'anno successivo al lancio della ENP, l'Unione procedette dunque con il suo quinto allargamento, ampliando i propri confini fino ad includere paesi dell'Europa Centro-orientale quali Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia e Lituania, accomunati dalla percezione della Russia e delle potenziali ambizioni imperialiste della stessa³⁵⁷ come una potenziale minaccia. Peraltro, i recenti sviluppi politici interni alla Federazione – trainati da un processo generale di accentramento del potere in capo alla presidenza federale -, sembravano dare sostanza a tale posizione³⁵⁸. Per tale ragione, l'allargamento del 2004 acuì il divario tra gli Stati membri rispetto alla Russia, divisi tra la posizione diffidente dei paesi di recente adesione e britannica che sostenevano la necessità di approfondire l'azione esterna dell'Unione nel vicinato orientale e tra l'approccio maggiormente cooperativo volto alla tutela dei legami economici con la Federazione ascrivibile a paesi quali Italia, Grecia ed Austria³⁵⁹. Contestualmente all'espansione territoriale dell'Unione, si svolse anche l'allargamento ad est della NATO, che coinvolse pressoché gli stessi paesi (la Polonia, l'Ungheria e la Repubblica Ceca erano divenuti già Stati membri nel 1999; la Bulgaria e la Romania – paesi NATO dal 2004 – sarebbero diventati Stati membri dell'UE nel 2007). In definitiva, tali «processi gemelli»³⁶⁰, nella prospettiva europea da intendersi quale riconoscimento del proprio «potere trasformativo»³⁶¹, furono

³⁵⁴ *Ivi*, p.8.

³⁵⁵ *Ivi*, p.115.

³⁵⁶ Hughes, J. in *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p. 12.

³⁵⁷ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 94.

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ *Ibidem*.

³⁶⁰ Hughes, J. in *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p. 2.

³⁶¹ *Ivi*, p.29.

letti dalla Russia come il tentativo europeo di invalidarne lo status di partner strategico³⁶². Al fine di mantenere aperto un canale di dialogo con la Russia, nonché nel continuo sforzo di districarsi nella varietà di forme e livelli caratterizzanti le relazioni con la stessa, l'Unione chiarì pertanto l'osservanza degli impegni assunti nel quadro della Strategic Partnership and Four Common Spaces (2003). L'accordo, era stato costruito in modo tale da ricalibrare le relazioni nel senso di un'associazione di pari, individuando quattro ampie aree di cooperazione regionale, compresa quella della sicurezza³⁶³. Al fine di dar seguito ai termini dell'intesa e di rinnovare il dialogo con la propria controparte, l'Unione si impegnò dunque nella promozione delle Roadmap per i Quattro Spazi Comuni. Tale documento di implementazione, venne così firmato nel maggio del 2005, stimolando inoltre la ripresa dei negoziati per l'aggiornamento del PCA³⁶⁴.

In tale quadro, nonostante la crescente divergenza politica tra Unione Europea e Russia nei primi Anni Duemila, la maggioranza degli osservatori continuava ad esprimere una certa fiducia rispetto alla conservazione dello spirito cooperativo, che sembrava dovesse essere assicurato dalla logica condivisa della tutela dell'interdipendenza economica³⁶⁵. Tuttavia, quale risultato inatteso di tali considerazioni, nei fatti, prendeva corpo presso il governo russo l'idea per cui eventuali «conflitti controllati» nello spazio post-sovietico non avrebbero causato una rottura irrimediabile delle relazioni con la propria controparte occidentale³⁶⁶.

Le tensioni divennero piuttosto visibili, in particolare, in occasione del negoziato sull'aggiornamento dei termini del Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa (CFE – 1990) e delle cd «rivoluzioni colorate», in particolare in Georgia (2003) ed Ucraina (2004), accese dalle richieste di maggiore democratizzazione dei rispettivi sistemi politici ed apertamente sostenute dall'UE³⁶⁷. Entrambe le parti, in questa fase, divennero piuttosto scettiche rispetto alle prospettive della partnership³⁶⁸ (la Russia, ad esempio, avrebbe deciso per la sospensione del Trattato CFE nel 2007). Peraltro, l'esaurirsi della fase di crescita economica che aveva coinvolto tanto l'Unione Europea quanto la Federazione Russa tra il 2004 e il 2008 (tanto da coniare l'espressione di «partner nel boom»³⁶⁹) a causa della crisi finanziaria globale, portò ad un ridimensionamento anche dell'importanza

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 91.

³⁶⁴ Hughes, J. in *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p. 30.

³⁶⁵ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 95.

³⁶⁶ *Ibidem*.

³⁶⁷ Romanova T., David M., *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, p.19.

³⁶⁸ *Ivi*, p.20.

³⁶⁹ Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 144.

reciprocamente riconosciuta quale partner economico. Se Mosca cominciò a percepire l'Unione come potenza economica ormai entrata in una fase di stagnazione, Bruxelles credette che la crisi del 2008 avesse indebolito significativamente la Russia³⁷⁰. In un simile contesto, le iniziative dirette a sostenere il rilancio o l'aggiornamento della cooperazione persero di slancio e motivazione: nonostante la scarsa efficacia, il PCA venne prorogato a causa del fallimento dei negoziati per un nuovo accordo strategico e le Quattro Roadmap furono implementate solo in parte³⁷¹. Tuttavia, il punto ritenuto allora il più basso della Storia delle relazioni tra Unione Europea e Russia³⁷², fu raggiunto con l'intervento russo in Georgia nell'estate del 2008 a sostegno delle regioni separatiste dell'Ossezia del Sud e dell'Abcasia. Considerato un evento destabilizzatore dell'intero ordine post-bipolare³⁷³, per la prima volta dal 1991 venne abbandonata la retorica dell'integrazione da entrambe le parti³⁷⁴, tanto da arrivare a parlare di un mondo successivo al 28 agosto 2008 («*post-080808 world*»³⁷⁵). Difatti, anche il tentativo di riavvicinamento tramite l'iniziativa della Partnership per la Modernizzazione del 2010 (avente l'obiettivo di rinnovare e approfondire il dialogo politico di alto livello) non ebbe successo³⁷⁶, nonostante le speranze riposte nel cambio di *leadership* in Russia con l'ascesa alla carica presidenziale di Medvedev.

Ad un livello più ampio, le ragioni di tali fallimenti sono da ricercare nella sempre maggiore distanza tra i valori e i modelli di sviluppo promossi dall'Unione e dalla Russia³⁷⁷. La maggiore assertività della politica internazionale russa, nonché l'ambizione della Federazione di guadagnare una posizione indipendente (dall'Occidente) e paritaria (rispetto a tutte le potenze globali)³⁷⁸ in un ordine internazionale ormai compiutamente trasformato, condussero infine allo scivolamento delle relazioni russo-europee nelle «logiche della competizione»³⁷⁹. Difatti, nonostante alcuni tentativi di riavviare il dialogo politico, come nel caso del Summit UE-Russia del giugno 2010 o delle proposte da parte del presidente Medvedev di avviare negoziati per un nuovo Trattato di Sicurezza Europeo³⁸⁰, lo spirito cooperativo – seppur settoriale e limitato alla gestione dell'interdipendenza economica – continuò a perdere vigore. Nel 2011, le Primavera Arabe e specialmente la crisi libica complicarono

³⁷⁰ Romanova T., David M., *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, p.20.

³⁷¹ *Ibidem*

³⁷² Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 186.

³⁷³ *Ibidem*.

³⁷⁴ *Ibidem*.

³⁷⁵ *Ibidem*.

³⁷⁶ Romanova T., David M., *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, p.20.

³⁷⁷ *Ibidem*.

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ *Ibidem*.

³⁸⁰ *Ivi*, p.155.

ulteriormente le relazioni tra Unione Europea e Russia. Sebbene Mosca avesse scelto di non impiegare il proprio diritto di veto per bloccare la risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sulla Libia, la Russia non nascose la propria irritazione per l'interpretazione interventista della stessa da parte franco-britannica nel senso di un'autorizzazione ad un'azione militare da parte della NATO³⁸¹.

Parallelamente, la Federazione Russa rilanciò il proprio ruolo come polo e guida di un nuovo progetto di integrazione nello spazio post-sovietico, con l'istituzione dell'Unione Doganale Euroasiatica (ECU) nel 2010 tra Russia, Bielorussia e Kazakistan³⁸². L'accordo tra i tre paesi, volto alla costruzione di uno spazio economico comune nell'area, avrebbe condotto nel 2015 all'Unione Economica Euroasiatica (EAEU) (comprendente inoltre anche Armenia e Kirghizistan). L'inizio del secondo mandato presidenziale di Vladimir Putin nel 2012, non fece che imprimere un'accelerazione sul generale processo di deterioramento delle relazioni. Nonostante il Concetto di Politica Estera della Russia (2013) insistesse sul dialogo politico e su meccanismi congiunti con l'Unione Europea, lo stesso documento già individuava la questione ucraina come la priorità russa nell'area CIS³⁸³. Il Parlamento Europeo, nello stesso anno, condannò «l'intenzione russa di continuare a considerare i paesi partecipati all'Eastern Partnership Initiative (EaP, lanciata dall'UE nel 2009) quale propria esclusiva area di influenza» tramite il reiterato sfruttamento di «conflitti congelati» per minare la sovranità di tali paesi³⁸⁴. Le continue dichiarazioni da entrambe le parti divennero, nel migliore dei casi, una copertura diplomatica per una realtà in cui, invece, l'Unione Europea e la Russia non furono in grado di accordarsi su una strategia di relazioni comune, in particolare di armonizzare le rispettive politiche di integrazione³⁸⁵. Tali contraddizioni, sarebbero emerse compiutamente e in modo visibile in occasione della crisi ucraina, paese dove si era già prodotto un irrigidimento delle posizioni a causa delle cd «guerre del gas», che portarono all'interruzione degli approvvigionamenti di gas russo all'Unione via Ucraina nel 2006 e tra 2008 e il 2009³⁸⁶.

Il rifiuto dell'allora presidente ucraino Yanukovich di firmare un accordo di associazione con l'Unione Europea nel novembre 2013 provocò estese proteste a causa del diffuso orientamento filo-europeo e filo-occidentale della popolazione³⁸⁷, portando alla destituzione del presidente. L'Unione

³⁸¹ *Ibidem*.

³⁸² Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 111.

³⁸³ Romanova T., David M., *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, p.156.

³⁸⁴ *Ibidem*.

³⁸⁵ *Ibidem*.

³⁸⁶ Hughes, J. in *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p. 10.

³⁸⁷ Romanova T., David M., *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, p.156.

Europea, interpretò le proteste dell'Euromaidan quale manifestazione delle aspirazioni democratiche dell'Ucraina e del proprio potere di attrazione quale potenza normativa. Al contrario, la Russia descrisse gli eventi di Kiev quali illegittimi e incostituzionali³⁸⁸. La crisi definitiva nei rapporti tra UE e Russia, tuttavia, si registrò con l'annessione della Crimea da parte russa nel marzo del 2014 e con il sostegno di Mosca ai separatisti dell'Ucraina orientale³⁸⁹. Il dialogo sistematico tra Unione Europea e Federazione russa nel quadro del PCA si interruppe e i paesi membri imposero pesanti sanzioni economiche alla Russia, cessando inoltre di partecipare ai fora intergovernativi che vedevano la partecipazione di Mosca³⁹⁰. La crisi ucraina rese evidente come i tentativi di superare le fondamentali differenze tra i due attori attraverso relazioni pragmatiche centrate su interessi reciproci fossero falliti³⁹¹. In secondo luogo, «la battaglia per l'Ucraina»³⁹², lasciò l'Unione Europea e il sistema internazionale incapaci³⁹³ dinanzi ai limiti manifesti di un ordine regionale basato sul differenziale di risorse piuttosto che sul riconoscimento dell'Altro³⁹⁴. Infine, dal 2014 l'Unione Europea ha fatto pieno affidamento sull'uso di strumenti di natura coercitiva, le sanzioni economiche, rispetto alle quali vi fu peraltro piena unanimità tra gli Stati membri³⁹⁵, nonostante il loro carattere continuasse ad essere concepito come suppletivo rispetto a quelli basati su relazioni di autorità tipicamente impiegati dall'Unione³⁹⁶. Nonostante la conclusione degli Accordi di Minsk alla fine del 2014 tra Ucraina e Russia sotto gli auspici dell'OSCE, le prospettive di lungo periodo per le relazioni UE-Russia restavano incerte³⁹⁷.

1.4. Il consolidamento della competizione strategica: interessi ed obiettivi inconciliabili.

La nuova direzione del rapporto tra UE e Russia – le cui origini sono individuabili già a partire dalla crisi georgiana del 2008 – fu, infine, formalizzata nella Global Security Strategy dell'Unione Europea del 2016. Il documento, individuava nella Federazione Russa una «sfida strategica chiave»³⁹⁸,

³⁸⁸ *Ibidem*.

³⁸⁹ Korosteleva, Elena. *Putting the EU Global Security Strategy to Test: 'cooperative Orders' and Othering in EU–Russia Relations*. *International Politics* (Hague, Netherlands) 56.3 (2017): 304-20, p. 315.

³⁹⁰ Romanova T., David M., *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, p.156.

³⁹¹ *Ibidem*.

³⁹² Korosteleva, E. *Putting the EU Global Security Strategy to Test*, p. 315.

³⁹³ *Ibidem*.

³⁹⁴ *Ibidem*.

³⁹⁵ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 96.

³⁹⁶ *Ibidem*.

³⁹⁷ Romanova T., David M., *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, p.156.

³⁹⁸ Korosteleva, E. *Putting the EU Global Security Strategy to Test*, p. 305.

riorientando l'approccio europeo nel senso di un «pragmatismo di principi»³⁹⁹ basato su interazioni limitate ed informate dai valori fondamentali dell'Unione. Pertanto, si riteneva che la cooperazione fosse possibile solo nel caso di cambiamenti sostanziali sulla base del rispetto dei principi fondanti l'ordine di sicurezza europeo⁴⁰⁰. Tuttavia, è da evidenziare come, in letteratura, la questione strategica sottostante le relazioni tra Russia ed Unione Europea, specialmente dalla fine degli Anni Novanta, corrisponda precisamente alle inconciliabili concezioni rispetto all'assetto e il funzionamento dell'ordine internazionale, nonché dell'architettura del sistema di sicurezza europeo, promosse dai due attori. Difatti, l'Unione, con l'obiettivo di assicurare prosperità interna e sicurezza dei propri confini, difende l'osservanza delle norme del diritto internazionale (con particolare enfasi sui diritti umani) ed i principi dello Stato democratico al fine della protezione di un sistema di relazioni globali governato dal multilateralismo⁴⁰¹. Al contrario, Mosca legge, in una prospettiva strettamente realista, l'ordine internazionale quale un ambiente multipolare, nel quali ciascun polo corrisponde agli attori effettivamente rilevanti del sistema dotati di libertà d'azione pressoché incondizionata nella propria sfera di influenza⁴⁰². Pertanto, la Russia vede ad oggi la propria sovranità minata dalla cooperazione con l'Unione e l'Unione Europea ha finito per ritenere che la cooperazione con la Russia costituisse un fattore destabilizzanti per le proprie istituzioni⁴⁰³. Proprio il consolidamento di tali due posizioni negli ultimi anni, può aiutare a spiegare la genesi ed il contesto della nuova crisi ucraina, innescata con l'avvio della «Operazione militare speciale» russa entro i confini ucraini. Le ostilità, iniziate il 24 febbraio 2022, sono ancora in corso e l'invasione russa ha ricevuto la condanna unanime da parte dell'Occidente, segnatamente dall'Unione Europea. Quest'ultima, ha fatto nuovamente ricorso allo strumento delle sanzioni come già avvenuto nel 2014, ma disponendo misure senza precedenti nella storia dell'UE. In particolare, successivamente al riconoscimento ed annessione da parte russa delle regioni ucraine di Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia e Kherson sulla base di referendum considerati illegali dalla comunità internazionale, l'Unione ha predisposto un totale di nove «pacchetti di sanzioni»⁴⁰⁴, comprendenti sanzioni mirate ed individuali a danno di esponenti apicali del governo russo o figure chiave per il sostegno allo stesso, sanzioni economiche dirette ad ostacolare la capacità

³⁹⁹ *Ibidem.*

⁴⁰⁰ *Ibidem.*

⁴⁰¹ Fernandes, S. *European Security through EU-Russian Relations*, p. 200.

⁴⁰² Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 84.

⁴⁰³ Hughes, J. in *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p.3.

⁴⁰⁴ si veda Cronistoria – Misure restrittive dell'UE nei confronti della Russia in relazione all'Ucraina, (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> consultato il 29 dicembre 2022).

russa di proseguire con l'invasione e provvedimenti specifici relativi al regime dei visti⁴⁰⁵. Di particolare rilevanza, appare essere l'insieme di sanzioni approvato dal Consiglio Europeo il 3 giugno 2022, comprendente il divieto di importazioni di petrolio e prodotti da esso derivati di origine russa e l'impossibilità per tre banche russe (e una banca bielorusa) di accedere al sistema di pagamento internazionale SWIFT.

Il ritorno della guerra convenzionale in Europa rende, dunque, evidente la necessità di un'appropriata analisi delle posizioni di potere relativo tra Unione Europea e Russia. La panoramica della Storia delle relazioni tra i due attori così ricostruita, ed in particolare dei meccanismi competitivi desumibili dalla stessa, funge pertanto quale esercizio preliminare sul quale fondare l'individuazione delle aree chiave del confronto strategico, le asimmetrie esistenti rispetto alle stesse e le aree di rischio ed opportunità a queste associate. A partire da un simile esame diagnostico, prodotto attraverso l'utilizzo della metodologia del *net assessment*, sarà possibile ipotizzare i potenziali scenari futuri della competizione, dipendentemente dalla misura in cui i vantaggi (o svantaggi) relativi per ciascuna area verranno sfruttati o meno dagli attori nel proprio processo di pianificazione strategica.

⁴⁰⁵ *Ibidem*.

2. Una diagnosi di *Net assessment*: asimmetrie, opportunità, vulnerabilità.

Al fine di condurre un'analisi diagnostica delle posizioni relative di Unione Europea e Federazione Russa tramite l'impiego della metodologia di *net assessment*, vengono considerate quattro aree competitive ritenute rilevanti per il complessivo bilancio di forze. L'esame di tali aree, corrispondenti alle dimensioni politica (specificatamente in relazione ai rispettivi processi di *decision-making* e struttura della *leadership*), economica (con un focus sull'ambito energetico e sulla Ricerca e Sviluppo), militare-tecnologica (in particolare relativamente al dominio cyber) e tecnologica (a sua volta connessa al relativo aspetto industriale), si ritiene possa restituire e catturare l'attuale stato delle posture politico-militari relative tra gli attori tanto in ragione della rilevanza delle stesse nell'ambito della Storia delle relazioni tra Unione Europea e Russia, quanto in considerazione della loro centralità quali formati assunti dalla proiezione del potere nell'attuale ambiente strategico. Difatti, un'indagine coinvolgente dette aree di interazione strategica appare coerente non solo con i variegati formati di emanazione del potere recepiti dalla teoria e dalla pratica strategica, ma anche con gli ambiti dell'interazione strategica tra UE e Russia che presentano il maggior grado di attrito.

Conseguentemente, la valutazione netta di tali dimensioni competitive si propone di fungere da base per l'individuazione di trend consolidati suscettibili di plasmare quelle future.

2.1 Dimensione politica.

In termini generali, nel quadro dell'analisi della competizione strategica, la considerazione dell'assetto politico-istituzionale degli attori coinvolti nella stessa – comprendente i meccanismi relativi al funzionamento delle rispettive organizzazioni burocratiche, l'allocazione verticale e orizzontale del potere tra i diversi organi dello Stato e gruppi di interesse della società e la relazione tra poteri pubblici e società civile – risulta particolarmente rilevante. Difatti, tali aspetti influenzano non solo la definizione degli interessi nazionali ed obiettivi strategici al più alto livello, bensì producono effetti significativi sulle scelte relative alla selezione e produzione dei mezzi e capacità considerati adeguati alla promozione e difesa degli stessi. Pertanto, nonostante il *decision-making* in materia di politica estera costituisca un'area dell'azione politica sottoposta a una misura minore di vincoli e limiti rispetto alla politica interna, l'interazione tra attori istituzionali, le loro percezioni e convinzioni – oltre che le valutazioni strettamente legate alla distribuzione del potere nel sistema

internazionale in un dato momento – impattano sul processo decisionale relativo all’azione esterna in modo piuttosto visibile⁴⁰⁶.

Nello specifico caso considerato, quello dell’interazione strategica tra Unione Europea e Russia, un simile esame è considerato particolarmente utile in ragione della diffusa lettura delle differenze istituzionali tra i due *competitor* quali «naturali»⁴⁰⁷, al punto che «gli esiti politici creati dagli accordi istituzionali di una parte risultino incomprensibili ed imprevedibili per l’altra»⁴⁰⁸, nonché di quella per cui – sia i leader politici europei che quelli russi – abbiano «fatto affidamento sulle continue tensioni esterne» derivanti dall’attrito in più occasioni caratterizzante loro relazioni, «quali meccanismo capace di generare consenso attorno alle trasformazioni relative ai propri sistemi politici»⁴⁰⁹.

2.1.1. Processo di *decision-making*.

2.1.1.1. Unione Europea.

L’Unione Europea è stata definita quale un «attore post-moderno»⁴¹⁰ lontano dalla tradizionale forma dello Stato-nazione di matrice westfaliana in quanto dotato di una «struttura policentrica»⁴¹¹. Difatti, l’Unione presenta un sistema politico «complesso ed unico»⁴¹² che vede la coesistenza e la continua interazione tra un ampio insieme di attori comprendente le istituzioni UE (Commissione, Consiglio Europeo, Presidenza del Consiglio Europeo, Parlamento Europeo, Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza), gli Stati membri e altre organizzazioni internazionali⁴¹³.

Pertanto, gli output del processo decisionale dell’Unione Europea – segnatamente in relazione alla propria azione esterna – sono da intendersi quale frutto di continui negoziati interni volti alla ricerca del compromesso ed equilibrio tra le posizioni dei governi dei paesi membri (che conservano la propria sovranità in alcune materie e che si fanno portatori di specifici interessi nazionalmente definiti) e il livello istituzionale europeo (che a sua volta presenta propri meccanismi di ricerca del consenso tra i diversi organi e centri di potere). Inoltre, il processo decisionale dell’Unione – in termini generali, anche e soprattutto rispetto alla legislazione ordinaria – incontra «vincoli

⁴⁰⁶ Simao, Licinia. *Do Leaders Still Decide? The Role of Leadership in Russian Foreign Policymaking*, p. 484.

⁴⁰⁷ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 84.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

⁴⁰⁹ *Ivi*, p. 95.

⁴¹⁰ *Ivi*, p. 119.

⁴¹¹ *Ivi*, p. 59.

⁴¹² Fernandes, S. *European Security through EU-Russian Relations*, p. 201.

⁴¹³ *Ibidem*.

oggettivi»⁴¹⁴. In primo luogo, questi derivano dall'osservanza dei principi fondamentali dell'UE, quali il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani⁴¹⁵, dai quali a loro volta discendono requisiti relativi all'operato degli organi dell'Unione tra cui i principi di trasparenza e pubblicità⁴¹⁶, nonché la responsabilità politica della Commissione dinanzi al Parlamento Europeo. In secondo luogo, la produzione normativa e l'azione politica dell'Unione Europea sono tenute ad attenersi alla ripartizione delle competenze (esclusive, concorrenti o di sostegno) tra questa e gli Stati membri, così come stabilito dai Trattati⁴¹⁷.

In letteratura, è stato in effetti rilevato come il processo di *decision-making* europeo possa essere spiegato ed analizzato sia attraverso un approccio razionalista (incentrato sulla rilevanza degli interessi ed identità nazionali di ciascuno Stato membro e che restituisce un'immagine prettamente intergovernativa del processo di produzione delle decisioni) che costruttivista (che fa invece riferimento agli aspetti deliberativo e comunicativo del negoziato, enfatizzando il ruolo del contesto istituzionale e normativo nel quale la decisione viene articolata)⁴¹⁸. Se, nel primo caso, gli accordi vengono raggiunti sulla base dell'individuazione di un minimo comune determinatore tra i diversi interessi coinvolti – in un contesto nel quale ciascun attore opera in senso utilitaristico con l'obiettivo della massimizzazione dei propri interessi⁴¹⁹ – nel secondo si ritiene che le posizioni individuali degli Stati membri vengano definite e assumano significato solo in considerazione del contesto culturale-istituzionale⁴²⁰. Nella prassi decisionale dell'Unione Europea, è possibile affermare che tali due prospettive e metodi di elaborazione politica coesistano, compenetrandosi ed intersecandosi attraverso i diversi livelli di *governance* europea.

Il Trattato sull'Unione Europea (TUE – basato sul Trattato di Maastricht e, congiuntamente al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, costituente «la base dettagliata del diritto dell'Unione Europea»⁴²¹), afferma che «qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati

⁴¹⁴ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 223.

⁴¹⁵ Trattato sull'Unione Europea, Articolo 2 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4301855> consultato il 31 dicembre 2022).

⁴¹⁶ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, Articolo 15 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4301854> consultato il 31 dicembre 2022).

⁴¹⁷ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, Artt. 2 e seguenti.

⁴¹⁸ Romaniuk, Scott Nicholas., and Marguerite Marlin, (2013) *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p.70.

⁴¹⁹ *Ivi*, p.71.

⁴²⁰ *Ibidem*.

⁴²¹ Trattato sull'Unione Europea (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4301855> consultato il 31 dicembre 2022).

appartiene agli Stati membri»⁴²². In particolare, il Titolo V del Trattato (“Disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione e Disposizioni specifiche sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune”) dispone come l’elaborazione dell’azione esterna e della PESC sia rimessa alla cooperazione tra tre diversi attori istituzionali: il Consiglio Europeo (che individua gli interessi e gli obiettivi strategici dell’Unione), la Commissione Europea e l’Alto Rappresentante⁴²³. Tuttavia, in mancanza di un esplicito riconoscimento della competenza in materia di questioni di sicurezza primaria in capo all’Unione, gli Stati membri possono perseguire i propri obiettivi nazionali nell’ambito di rapporti bilaterali con Stati terzi⁴²⁴. Pertanto, è stato evidenziato come la tesi per cui la politica estera dell’Unione Europea sia decentralizzata e frammentata possa essere sostenuta a partire dal fatto che il Consiglio Europeo sia il principale organo decisionale in materia, mentre alla Commissione (nonostante sia responsabile del budget dell’Unione nonché creditore di ultima istanza dell’UE sui mercati internazionali) sia demandata perlopiù una funzione rappresentativa⁴²⁵. Come accennato, tale quadro è ulteriormente complicato dalle iniziative individuali dei governi di ciascuno dei 27 Stati membri, in modo tale che il processo di *decision-making* dell’Unione, in particolare rispetto alla politica estera, vada inteso in quanto inserito in un «sistema di *governance* multilivello»⁴²⁶ costruito sulla necessità di trovare applicazione in un vasto territorio «soggetto a molteplici giurisdizioni tra loro in competizione»⁴²⁷. La sovrapposizione tra il livello istituzionale dell’Unione (caratterizzato da rapporti ed interazioni orizzontali tra i diversi organi coinvolti nell’elaborazione di interessi, obiettivi e modalità relativi all’azione esterna dell’UE) e quello riconducibile agli Stati membri, fa sì che, sia impossibile prevedere l’esito del processo decisionale europeo semplicemente aggregando i messaggi articolati dai leader nazionali⁴²⁸. Peraltro, alcuni dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni europee positivizzati nei Trattati, possono essere considerati – paradossalmente – quali fattori capaci di compromettere ulteriormente la formazione di chiari e condivisi indirizzi di politica estera a livello europeo. Ad esempio, lo stesso sistema di voto previsto per le decisioni relative alla Politica Estera e di Sicurezza Comune in seno al Consiglio prevede che i 27 capi di Stato o di governo di ciascun paese membro votino all’unanimità al fine di approvare la proposta⁴²⁹. Tale previsione, dunque, rende nei fatti possibile che a ciascuno Stato

⁴²² Trattato sull’Unione Europea, Articolo 14.

⁴²³ Trattato sull’Unione Europea, Articolo 21, comma 1.

⁴²⁴ Fernandes, S. *European Security through EU-Russian Relations*, p. 202.

⁴²⁵ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 60.

⁴²⁶ *Ivi*, p.20.

⁴²⁷ *Ivi*, p.59.

⁴²⁸ *Ivi*, p.60.

⁴²⁹ Trattato sull’Unione Europea, Articolo 31, paragrafo 1.

membro venga riconosciuto un diritto di veto qualora l'approvazione del testo in esame contraddica i propri interessi⁴³⁰. Peraltro, nella letteratura secondaria è stato evidenziato come una simile modalità di *policymaking*, possa condurre al cd paradosso di Abilene⁴³¹ in ragione della possibilità che il gruppo di attori nel suo insieme possa decidere collettivamente per un'azione congiunta che contraddica le preferenze di ognuno dei componenti del gruppo. Nonostante la previsione, tramite le modifiche ai Trattati introdotte dal Trattato di Lisbona (in vigore dal 2009), della cd clausola passerella – per cui in alcuni casi, quali la richiesta in tal senso dell'Alto Rappresentante, il Consiglio possa esprimersi su una proposta in materia di Politica e di Sicurezza Comune anche tramite maggioranza qualificata⁴³² – a livello pratico, il ricorso a tale espediente è piuttosto limitato, data la percezione, da parte degli Stati membri, che tale procedura possa condurre ad una implicita e progressiva delega di autorità nella sfera della politica estera⁴³³. Alla luce di ciò, la modalità del voto per unanimità tra tutti gli Stati membri continua a costituire il meccanismo basilare della formazione delle decisioni dell'Unione in materia di politica estera comune e, pertanto, nella pratica è possibile che le dichiarazioni degli esecutivi nazionali alle rispettive comunità differiscano in modo sostanziale dalle decisioni prese (e votate) sulla stessa questione a Bruxelles⁴³⁴.

Al quadro giuridico formale del processo decisionale dell'Unione Europea relativamente alla propria azione esterna, peraltro, si affianca una serie di consolidate pratiche informali, procedure istituzionali (spesso culturalmente definite) e relazioni di potere tra i diversi organi decisionali coinvolti che produce effetti significativi sui tempi, modalità ed efficacia del *decision-making* europeo.

In primo luogo, in letteratura è stato affermato come, nonostante sia storicamente tracciabile – nell'evoluzione politico-istituzionale dell'Unione Europea a partire dagli Anni Settanta – un graduale processo di miglioramento dell'efficienza del processo decisionale europeo attraverso una serie di modifiche ai Trattati in tal senso, la «cultura del consenso»⁴³⁵ abbia resistito a tali sviluppi, restando la «primaria modalità di *decision-making* dell'UE»⁴³⁶. Difatti, fin dal Compromesso di Lussemburgo del 1966 (accordo politico che stabilì la regola informale del consenso all'unanimità in seno alla CEE al fine di superare l'*impasse* prodotta dal rifiuto francese di adottare il metodo di voto a maggioranza

⁴³⁰ *Ivi*, p.60.

⁴³¹ *Ibidem*.

⁴³² Trattato sull'Unione Europea, Articolo 31, paragrafo 1.

⁴³³ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 60.

⁴³⁴ *Ivi*, p.75.

⁴³⁵ *Ivi*, p.65.

⁴³⁶ *Ibidem*.

qualificata in materia di Politica Agricola Comune⁴³⁷), la ricerca del consenso tra le istituzioni dell'Unione nell'ambito del processo decisionale è stata definita come un «elemento culturale e comportamentale»⁴³⁸ che investe tutti i *decision-maker* dell'UE ad ogni livello e tutte le interazioni intra-istituzionali. Tale aspetto, peraltro, ha assunto particolari connotati in quanto inscritto nello specifico contesto della *governance* multilivello dell'Unione Europea, quale ad esempio la pratica della negazione del compromesso nelle fasi iniziali della procedura decisionale al fine di riservare l'uso della norma informale rispetto allo stesso tema in una fase successiva e più avanzata delle trattative⁴³⁹. Similmente, tra i meccanismi informali caratterizzanti il processo di *decision-making* dell'Unione, la letteratura individua i cd *issue-linkages* (legami tra questioni) e il *cross-bargaining* (negoziato incrociato)⁴⁴⁰. Mentre il primo si riferisce alla prassi di porre in relazione a più aree di *policy* tra loro logicamente e tematicamente vicine (ricercando così un consenso ampio e trasversale relativamente all'insieme delle proposte, senza che il negoziato si frammenti su ognuna), il secondo riguarda la pratica informale del porre in relazione questioni tra loro mancanti di immediata connessione contestuale⁴⁴¹ ma rispetto a cui i relativi negoziati si svolgono in parallelo, rendendo possibile ricercare il consenso in modo tale che entrambe vengano approvate tramite un accordo informale di sostegno reciproco e proporzionale. In particolare, l'idea di reciprocità può articolarsi sia in termini specifici (prevedendo guadagni e compensazioni dovute nell'immediato) o diffusi (rispondendo ad una logica di lungo periodo per cui ad assumere rilevanza sono i possibili scambi futuri)⁴⁴².

A tali procedure informali si somma, infine, una specifica cultura politica – specificatamente europea – in quanto prodotto del processo di integrazione ormai avviato da più di mezzo secolo. A riprova di tale aspetto, ad esempio, in letteratura viene affermato come il Consiglio – istituzione di ispirazione e conformazione fortemente intergovernativa – di fatto presenti un metodo di funzionamento dal carattere notevolmente sovranazionale acquisito attraverso processi di integrazione istituzionale prodotti a livello informale⁴⁴³.

⁴³⁷ Compromesso di Lussemburgo (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:41966X0129> consultato il 31 dicembre 2022).

⁴³⁸ Romaniuk, Scott Nicholas., and Marguerite Marlin, (2013) *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*, p.84.

⁴³⁹ *Ivi*, p.94.

⁴⁴⁰ *Ibidem*.

⁴⁴¹ *Ibidem*.

⁴⁴² *Ibidem*.

⁴⁴³ *Ivi*, p.95.

Con tale ricostruzione del processo decisionale dell'Unione Europea, è possibile rilevare come questo risulti spesso un «gioco multilivello»⁴⁴⁴ articolato su una varietà di dimensioni interattive parzialmente sovrapposte e coinvolgenti diversi attori, istituzioni ed interessi, governato da meccanismi formali quanto informali e prettamente politici. Pertanto, «la mutua interrelazione di tali livelli» è considerata la chiave per comprendere il funzionamento del *decision-making* europeo, specialmente rispetto alla formulazione dell'azione esterna⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 59.

⁴⁴⁵ *Ivi*, p.60.

2.1.1.2 Federazione Russa.

La Russia si configura come un attore statale tradizionale⁴⁴⁶ nel quale il potere decisionale non è condiviso o diffuso come nel caso del complesso sistema di *governance* europeo. Tuttavia, la Federazione Russa presenta alcune specificità relative al proprio sistema politico-istituzionale derivanti dall'esito dell'evoluzione storica dello Stato russo nella fase successiva al crollo dell'Unione Sovietica.

Nel periodo post-sovietico, la Federazione Russa guidata dal Presidente Yeltsin adottò un testo costituzionale di chiara ispirazione democratica, coerentemente con le pressioni esterne derivanti dal processo di democratizzazione che in quel momento stava investendo pressoché la totalità dei paesi dell'ex campo socialista. Difatti, la lettera della legge fondamentale afferma i principi democratico e dello Stato di diritto già all'Articolo 1⁴⁴⁷, nonché i diritti e libertà della persona nella disposizione successiva⁴⁴⁸. Ancora, il testo costituzionale positivizza il principio della sovranità popolare – definendo la celebrazione di libere elezioni quale «diretta manifestazione del potere del popolo»⁴⁴⁹ – e prevedendo che il potere del nuovo Stato venga esercitato sulla base del principio della separazione dei poteri⁴⁵⁰. Dall'impianto federale stabilito dalla Costituzione deriva – a livello formale – una precisa allocazione del potere tra la carica presidenziale e l'Assemblea Federale formata da Consiglio Federale e Duma, rispettivamente camera rappresentativa delle entità politico-amministrative componenti la Federazione e camera elettiva espressione della cittadinanza. In ogni caso – da intendersi quale frutto del contesto politico russo dei primi Anni Novanta caratterizzato dalle tensioni derivanti dall'attività di governo per decreto del Presidente a danno delle prerogative legislative del Parlamento⁴⁵¹ – la Costituzione ancora oggi in vigore prevede poteri presidenziali molto estesi: al Presidente della Federazione Russa spetta la scelta dei ministri (responsabili solo nei suoi confronti) e un controllo diretto su ministeri chiave quali Interno, Difesa, Sicurezza ed Esteri⁴⁵². Inoltre, il Presidente gode anche di poteri legislativi attraverso l'emanazione di decreti⁴⁵³. Coerentemente, rispetto all'elaborazione tanto della politica estera quanto quella interna, la

⁴⁴⁶ Fernandes, S. *European Security through EU-Russian Relations*, p. 199.

⁴⁴⁷ Costituzione della Federazione Russa, Articolo 1 in Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 60.

⁴⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁴⁹ Costituzione della Federazione Russa, Articolo 3, *Ibidem*.

⁴⁵⁰ Costituzione della Federazione Russa, Articolo 3, *Ivi*, p.43.

⁴⁵¹ Cigliano G., (2013), *La Russia contemporanea*, p. 271.

⁴⁵² *Ivi*, p.272.

⁴⁵³ *Ibidem*.

Costituzione russa in effetti attribuisce alla figura del Presidente la responsabilità di definirne «le direttrici fondamentali»⁴⁵⁴. Il testo costituzionale prevede, tuttavia, il coinvolgimento di altri attori istituzionali in capo ai quali sono riconosciuti poteri decisionali e di implementazione nell'ambito della politica estera, in particolare il Ministro degli Esteri e l'Amministrazione Presidenziale⁴⁵⁵. Un tale assetto formale comporterebbe, dunque, una costante negoziazione ed «equilibrio di potere»⁴⁵⁶ tra tali figure.

Pertanto, a livello puramente formale ed in base alla lettera del testo costituzionale, il processo decisionale e di produzione politica della Russia è frutto della mediazione tra più attori politico-istituzionali e soggetto ad alcuni precisi limiti costituzionalmente definiti, nonostante la centralità della figura del Presidente.

Ciononostante, come accennato, tanto sviluppi storici quanto attributi caratteristici della cultura politica russa hanno, nei fatti, alterato le modalità di funzionamento del processo di *decision-making* rispetto a quanto previsto dalla Costituzione del 1993. In particolare, l'attuale forma assunta dall'iter di elaborazione della politica estera si è consolidata a partire dal primo mandato presidenziale di Vladimir Putin.

In relazione ai tratti ritenuti distintivi del sistema politico russo (pertanto tradotti in diverse declinazioni anche nella fase sovietica), in letteratura è stato evidenziato come in Russia, le istituzioni chiave dello Stato, siano state tradizionalmente quelle specializzate nella regolamentazione, coercizione, distribuzione delle risorse⁴⁵⁷ e sociali di sostegno reciproco⁴⁵⁸.

Le istituzioni di regolamentazione si riferiscono agli organi legislativi e di produzione normativa. Nel caso russo, queste sono considerate essere solitamente contraddistinte da un carattere «iper-coercitivo e proibitivo»⁴⁵⁹, da una natura «multiforme, contraddittoria e confusa»⁴⁶⁰ e soggette a «frequenti rimpiazzii»⁴⁶¹, tanto da aver portato ad affermare che «la durezza delle leggi russe sia mitigata dalla loro mancata implementazione»⁴⁶². In secondo luogo, le istituzioni coercitive corrispondono alle

⁴⁵⁴ Simao, Licinia. *Do Leaders Still Decide? The Role of Leadership in Russian Foreign Policymaking*, p. 484.

⁴⁵⁵ *Ibidem*.

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

⁴⁵⁷ Panciakh in Rozov, Nikolai S. *The Specific Nature of Russian State Power*. *Russian Social Science Review* 56.2 (2015): 79-93., p.80.

⁴⁵⁸ *Ibidem*.

⁴⁵⁹ *Ibidem*.

⁴⁶⁰ *Ibidem*.

⁴⁶¹ *Ibidem*.

⁴⁶² *Ivi*, p.81.

organizzazioni appartenenti ai settori della sicurezza e della difesa, dotate della capacità e dell'autorizzazione all'uso della forza fisica. Le caratteristiche cruciali delle istituzioni coercitive russe individuate dalla letteratura sono la loro iper-centralizzazione, la subordinazione all'autorità suprema dello Stato, la forte lealtà nei confronti di quest'ultimo, la mancanza di trasparenza e una quasi totale mancanza di visibilità agli occhi dell'opinione pubblica⁴⁶³. Ancora, le istituzioni ed di distribuzione delle risorse operano coerentemente con le regole e i parametri prodotti dalle istituzioni di regolamentazione, spesso come risultato di tecniche intimidatorie⁴⁶⁴. Nel caso russo, la protezione dei monopoli sul processo redistributivo e la campagna in opposizione agli stessi costituiscono aspetti significativi dei conflitti amministrativi in seno alle istituzioni del paese⁴⁶⁵ ed i processi di raccolta e riallocazione delle risorse tendono ad essere centralizzati ed ipertrofici⁴⁶⁶. Infine, le istituzioni di sostegno reciproco – di natura informale e sociale, comprendenti famiglie, gruppi etnici e regionali⁴⁶⁷ – giocano un ruolo rilevante nel contesto russo, alleggerendo la pressione della coercizione statale e fungendo da fattore di compensazione per l'inefficacia dei servizi pubblici⁴⁶⁸. Tuttavia, tali istituzioni sono per loro natura instabili e presentano una limitata capacità di riproduzione nel passaggio da una generazione all'altra⁴⁶⁹.

Relativamente agli sviluppi politico-istituzionali russi negli ultimi venticinque anni circa, tra il 1999 e il 2000 Putin ereditò dal suo predecessore un assetto politico-istituzionale che presentava tre specifiche caratteristiche: la prassi consolidata di produzione di politiche *ad hoc*, il ruolo centrale degli individui a scapito delle istituzioni e la pratica della trattativa inter-istituzionale ed individuale volta all'ottenimento del maggior grado possibile di influenza sulla definizione delle questioni chiave in politica estera⁴⁷⁰. In effetti, nella letteratura secondaria è stato rilevato come, ad essere centrale sul processo di *decision-making* della Russia post-sovietica in materia di politica estera – in particolare della gerarchizzazione delle priorità russe dopo il 1991 – fosse proprio la competizione tra agende alternative sostenute da diversi gruppi portatori di interessi particolari⁴⁷¹. Nella maggior parte dei casi, ad interferire pesantemente sul processo decisionale erano l'irresponsabilità delle istituzioni elettive, le pressioni da parte di ministri e funzionari rispetto agli interessi del proprio settore

⁴⁶³ *Ibidem.*

⁴⁶⁴ *Ibidem.*

⁴⁶⁵ *Ibidem.*

⁴⁶⁶ *Ivi*, p.82.

⁴⁶⁷ *Ivi*, p.81.

⁴⁶⁸ *Ibidem.*

⁴⁶⁹ *Ibidem.*

⁴⁷⁰ Simao, Licinia. *Do Leaders Still Decide? The Role of Leadership in Russian Foreign Policymaking*, p. 487.

⁴⁷¹ *Ibidem.*

burocratico (o individuali) e potenti attori economici⁴⁷². Tali fattori, segnatamente la mancanza di istituzionalizzazione e l'affidamento riposto nei confronti di singoli individui piuttosto che sulle istituzioni al fine della gestione della cosa pubblica minarono lo sviluppo genuino del sistema democratico⁴⁷³, attribuendo l'attività di *policy-making* a soggetti riconosciuti come leader e ad un gruppo ristretto in grado di accedere al potere. In tale contesto, dalla fine degli Anni Novanta, Putin ha avviato un proprio progetto di *state-building* – basato sulla nozione tradizionale di sovranità – alimentato dall'azione esterna della Russia e dalla ricerca di un nuovo posizionamento a livello internazionale e del quale, pertanto, il processo decisionale relativo alla politica estera costituiva parte integrante⁴⁷⁴. Il nuovo Presidente coinvolse, a tal fine, due gruppi chiave dell'establishment russo in questa fase con i quali aveva già collaborato negli anni precedenti: i cd liberali (che comprendevano il futuro Primo Ministro e poi Presidente Medvedev) e i cd *siloviki* (esponenti dell'apparato di sicurezza e membri del settore militare)⁴⁷⁵. Il tentativo di Putin, così, fu quello di rafforzare il «sistema super-presidenziale»⁴⁷⁶ al fine di compensare la relativa debolezza del governo che era stato costretto a formare a causa dai vincoli impostigli dalle forze ereditate dalla «vecchia guardia» del suo predecessore⁴⁷⁷, coerentemente con un ampio progetto di centralizzazione del potere statale nella figura del Presidente della Federazione. Questo, avrebbe progressivamente condotto ad opporre – virtualmente – il Presidente agli establishment della politica estera e militare russa⁴⁷⁸, (nel quale in quel momento si registravano ancora posizioni filo-occidentali incompatibili con la lettura di Putin del potere dello Stato russo quanto del suo status nel sistema internazionale), facendo della pratica del *decision-making* accentrato e ridotto ad un limitato numero di consiglieri una precondizione essenziale al fine di permettere al Presidente il necessario spazio di manovra⁴⁷⁹.

Per l'attuale processo di *decision-making* della Federazione Russa, inoltre, fu centrale una serie di riforme – avviate a partire dai primi mesi del primo mandato di Putin (2000-2008) – che intervennero sulla distribuzione del potere tra i diversi livelli di governo stabiliti dall'architettura federale disposta dalla Costituzione e sulla struttura dell'organizzazione burocratico-amministrativa dello Stato.

⁴⁷² *Ibidem*.

⁴⁷³ *Ivi*, p.488.

⁴⁷⁴ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 34.

⁴⁷⁵ Simao, Licia. *Do Leaders Still Decide? The Role of Leadership in Russian Foreign Policymaking*, p. 488.

⁴⁷⁶ *Ivi*, p.489.

⁴⁷⁷ *Ibidem*.

⁴⁷⁸ *Ivi*, p.490.

⁴⁷⁹ *Ibidem*.

In primo luogo, Putin intervenne sull'autonomia politica degli esecutivi regionali, ai quali – riteneva – fosse riconosciuta «un'influenza spropositata»⁴⁸⁰ sul processo nazionale di *decision-making*. Già nell'estate del 2000, vennero creati sette nuovi distretti federali la cui amministrazione fu affidata a rappresentanti dello stesso Putin⁴⁸¹. Successivamente, i governatori regionali persero la possibilità di avere un contatto diretto con il Presidente federale tramite la creazione di un nuovo ed intermedio livello amministrativo tra il Cremlino e le regioni⁴⁸² e quella di servire come deputati nel Consiglio Federale⁴⁸³. Tali provvedimenti, pertanto, privarono i governatori regionali delle rispettive basi di potere, trasformandoli in meri esecutori del tutto dipendenti dal favore di Mosca⁴⁸⁴.

In secondo luogo, già dalla fine degli Anni Novanta, la riforma delle pubbliche amministrazioni, al fine dello sviluppo di una burocrazia professionale, era divenuta una delle priorità nell'agenda del governo russo⁴⁸⁵. Dal 2001 vennero pertanto lanciate una serie di misure federali, tra cui la Legge n.79 “Sul Servizio Civile nella Federazione Russa” (2004), che divenne la base normativa fondamentale della riforma e della sua attuazione⁴⁸⁶. La Legge n.79, in particolare, introdusse una nuova tassonomia per gli incarichi della pubblica amministrazione, intervenne sulle procedure di reclutamento del personale, dispose una nuova lista di strumenti di misurazione della produttività delle agenzie di stampo manageriale attraverso un sistema di incentivi prettamente materiali e linee guida per l'integrità burocratica (comprese previsioni relative agli standard di condotta dei funzionari civili)⁴⁸⁷. Lo stadio di implementazione della riforma, inoltre, fu condotto attraverso l'emanazione di decreti presidenziali (che resero più stringenti le regole di reclutamento e di formazione degli impiegati del servizio civile)⁴⁸⁸.

Con l'obiettivo di sostenere adeguatamente l'introduzione di tali riforme dal punto di vista politico, Putin, capitalizzando dall'«errore di Yeltsin di non essersi guadagnato il sostegno di un partito politico»⁴⁸⁹ a livello parlamentare, fondò Russia Unita nel 2001. Il partito, costruito secondo uno schema piramidale, venne usato da Putin come uno strumento al servizio del processo di *state-*

⁴⁸⁰ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 42.

⁴⁸¹ *Ibidem*.

⁴⁸² *Ibidem*.

⁴⁸³ *Ibidem*.

⁴⁸⁴ *Ibidem*.

⁴⁸⁵ Inkina, S. *Bureaucratic reform and Russian transition: the puzzles of policy-making process*. *Palgrave Commun* 5, 30 (2019), p.2.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

⁴⁸⁷ *Ibidem*.

⁴⁸⁸ *Ibidem*.

⁴⁸⁹ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 44.

*building*⁴⁹⁰, facendo sì che questo di fatto duplicasse, nelle sue decisioni, documenti già elaborati a livello presidenziale o esecutivo⁴⁹¹.

Il contesto politico interno e burocratico del suo primo mandato, fu – pertanto – caratterizzato tanto da elementi di continuità rispetto all'era Yeltsin quanto da primi segni di cambiamento radicale⁴⁹².

Infine, il Presidente russo sarebbe intervenuto sul limite di quattro anni del mandato presidenziale, considerato un ostacolo al pieno sviluppo del proprio progetto di costruzione del nuovo Stato russo. Dopo una prima riforma che dispose il prolungamento del mandato a sei anni, Putin «superò elegantemente»⁴⁹³ anche quest'ultimo vincolo tramite il passaggio di consegne al Cremlino con Medvedev – politicamente e personalmente a lui vicino – assumendo il ruolo di Primo Ministro fino al 2012 prima di ricoprire nuovamente la carica presidenziale.

L'autorità federale – pertanto – ha costruito una solida base di potere che, attualmente, domina la vita politica russa⁴⁹⁴. Il Presidente ha accumulato «risorse politiche illimitate»⁴⁹⁵ che, in aggiunta all'alto livello di sostegno della popolazione, includono il «partito del potere»⁴⁹⁶, il controllo statale sulle grandi imprese, sulla burocrazia federale, regionale e municipale, nonché una salda presa sulle forze armate, i corpi di polizia e sulle diverse agenzie di sicurezza pubblica⁴⁹⁷. In assenza di un sistema giudiziario funzionante e di un solido regime di diritti di proprietà⁴⁹⁸, così come del ruolo marginale del Parlamento e della società civile nel sistema politico, l'attuale processo di *decision-making* in Russia è formalmente appannaggio di un gruppo limitato di individui vicini al Presidente della Federazione. Tuttavia, è stato evidenziato dalla letteratura come «raramente i leader elaborino da soli le politiche»⁴⁹⁹. Difatti, è necessario considerare – anche alla luce delle tradizionali caratteristiche politico-istituzionali russe già accennate – come attualmente nello Stato russo si rilevi «un numero sostanzioso di gruppi di pressione»⁵⁰⁰ capace di influire sul processo decisionale (in particolare in materia di politica estera) in diverse forme, con diversi gradi di intensità e più o meno vicini al Cremlino. Questo comprende anzitutto gli alti livelli burocratici, le forze armate, i servizi di sicurezza

⁴⁹⁰ *Ibidem*

⁴⁹¹ *Ibidem*

⁴⁹² Simao, Licinia. *Do Leaders Still Decide? The Role of Leadership in Russian Foreign Policymaking*, p. 489.

⁴⁹³ *Ibidem*.

⁴⁹⁴ *Ivi*, p.45.

⁴⁹⁵ *Ibidem*.

⁴⁹⁶ *Ibidem*.

⁴⁹⁷ *Ibidem*.

⁴⁹⁸ *Ibidem*.

⁴⁹⁹ Simao, Licinia. *Do Leaders Still Decide? The Role of Leadership in Russian Foreign Policymaking*, p. 482.

⁵⁰⁰ Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 121.

ed intelligence, i grandi gruppi imprenditoriali⁵⁰¹. La competizione tra tali numerose forze per il controllo di altrettanti segmenti dell'economia nazionale, dei flussi finanziari e per l'influenza sul *decision-making* di livello governativo, si ritiene che – in effetti – abbia costituito una delle principali cause dell'andamento non-lineare della produzione delle politiche russe⁵⁰², la quale ha finito per riflettere – direttamente o indirettamente – le posizioni di potere tra tali gruppi in un dato momento. In particolare, dalla fase successiva allo smantellamento dell'Unione Sovietica, l'élite russa ha visto la formazione di due fazioni con rispettivi interessi e concezioni rispetto agli obiettivi strategici nazionali della Russia nell'arena internazionale. La prima, corrispondente al mondo imprenditoriale, politico e burocratico ed inserito in strette relazioni economiche con l'estero specialmente nel settore delle esportazioni energetiche e delle materie prime, hanno sostenuto la necessità di precisi accordi con l'Occidente al fine di stabilire un perimetro esclusivo dell'azione russa nello spazio post-sovietico e di garantire alle imprese russe (segnatamente di forniture energetiche) posizioni privilegiate nell'area⁵⁰³. Tale gruppo di interesse, peraltro sostenitore di un assetto autoritario del sistema politico interno⁵⁰⁴ non è tuttavia interessato all'inasprimento delle relazioni con il mondo occidentale. Questo, difatti, condurrebbe ad una redistribuzione in termini di potere a livello interno e di risorse statali a favore del complesso militare-industriale, nonché ad un controllo intrusivo dello Stato sulle esportazioni⁵⁰⁵. La seconda fazione, dunque, corrisponde a quella associata al settore militare e della sicurezza, i *siloviki*, che è al contrario orientata a ricercare un aumento delle tensioni esterne al fine di accrescere la propria posizione interna e di destinare un maggiore livello di risorse pubbliche alla difesa⁵⁰⁶.

A partire da tali considerazioni, dunque, è possibile affermare come – nonostante un processo decennale di accentramento del potere in capo alla Presidenza Federale promosso dal Presidente Putin – il quadro politico-istituzionale ed il processo di *decision-making* della Federazione Russa siano in effetti attraversati da un alto livello di competitività politico-burocratica anche in quanto risultato di specifiche caratteristiche e sviluppi storici.

⁵⁰¹ *Ibidem.*

⁵⁰² *Ibidem.*

⁵⁰³ *Ibidem.*

⁵⁰⁴ *Ibidem.*

⁵⁰⁵ *Ibidem.*

⁵⁰⁶ *Ibidem.*

2.1.1.3 Valutazione comparata.

I processi di *decision-making* riconducibili, rispettivamente, ad Unione Europea e Federazioni Russa così considerati ed analizzati, consentono di individuare rilevanti differenze comparate, a partire dalle quali è possibile derivare relative opportunità o aree di rischio per ciascun attore.

In primo luogo, è da rilevare come in entrambi i casi il processo decisionale, in particolare relativo alla politica estera, costituisca il prodotto dell'interazione tra un alto numero di attori politici ed istituzionali, seppur di natura e in misura diverse. Nel caso dell'Unione Europea, i vincoli oggettivi imposti dai Trattati fondativi, le prerogative ed i limiti imposti dal perimetro tracciato dalla sovranità dei 27 Stati membri, le procedure relative al funzionamento delle istituzioni europee, i meccanismi informali che spesso governano l'operato delle stesse e, in termini generali, la natura dell'Unione quale prodotto storico del processo di integrazione dell'Europa occidentale sulla base di una precisa cultura politica (fondante su alcuni principi e valori condivisi), il *decision-making* finisce per generare politiche frutto del compromesso e di negoziati trasversali attraverso i vari livelli che compongono la struttura della *governance* europea. Ciò si traduce, in termini comparati, in un processo di formazione della decisione politica, nonché della relativa implementazione, contraddistinto da tempi ben più dilatati rispetto al caso russo. Difatti, in ragione della sua natura assimilabile alla tradizionale forma dello Stato unitario e soprattutto dell'architettura politico istituzionale, così come emersa dai significativi interventi promossi dalla classe politica dalla fine degli Anni Novanta, la Federazione Russa presenta un processo di *decision-making* capace di raggiungere livelli oggettivamente più alti di efficienza in tempi più ridotti.

Un secondo aspetto rilevante riguarda, in secondo luogo, la traduzione della struttura interna del formato e caratteristiche dei processi decisionali nella dimensione esterna, segnatamente in relazione alla definizione degli obiettivi ed interessi strategici da promuovere e difendere e agli strumenti di proiezione del potere nella sfera internazionale considerati maggiormente adeguati a tal fine. Dall'analisi emerge, in effetti, come l'Unione Europea – in quanto attore post-moderno ed il cui potere è esito di trasferimenti volontari di segmenti di sovranità da parte dei suoi Stati membri – orienti la propria azione esterna sulla base di un'immagine di sé stessa quale potenza perlopiù normativa, impegnata nella creazione di un ambiente favorevole alla piena tutela e sviluppo dei propri interessi e valori. Quest'ultimo, corrisponde di fatto ad un sistema internazionale multipolare – che riconosca nell'UE un attore rilevante – governato da una logica multilaterale, rispettoso dei diritti umani e dei principi democratici posti a garanzia della stabilità politica e dell'apertura economica del

suo vicinato. Pertanto, l'azione esterna dell'Unione assume in larga misura la forma di cd relazioni di autorità⁵⁰⁷ dirette a trapiantare e riprodurre i propri principi e valori fondativi. Al contrario, la Federazione Russa ed il suo processo di *decision-making* si rifanno ad una nozione tradizionale di sovranità per cui la politica estera si pone gli obiettivi fondamentali del mantenimento dell'ordine, della ricerca di sicurezza ai confini e della creazione di uno spazio di manovra riconosciuto nello spazio che ritiene corrisponda alla propria zona di influenza. Inoltre, in considerazione del conseguente processo di accentramento del potere decisionale a partire dal primo mandato presidenziale di Vladimir Putin – da un lato – e delle variegate pressioni interne da parte di diversi gruppi di interesse sul *decision-making* – dall'altro – la politica estera russa ha progressivamente optato, negli ultimi anni, per l'impiego di strumenti ad alto contenuto coercitivo⁵⁰⁸, anche in un'ottica strumentale al progetto di *state-building* avviato nella fase post-sovietica. Tali fattori fanno sì che, in un'ottica comparata, il processo decisionale russo risponda – come già rilevato – a ritmi più serrati rispetto a quanto non accada nell'Unione Europea, riducendo i tempi che intercorrono tra formulazione ed implementazione delle politiche. Tuttavia, l'*output* del *decision-making* russo difficilmente è frutto della logica del compromesso e, pertanto, non può dirsi ampiamente e trasversalmente sostenuto dalla maggioranza dei settori della società del paese.

Da tale quadro, è possibile individuare – dalla prospettiva dell'Unione Europea – un rischio significativo relativo alla possibilità che le complesse interazioni multilivello proprie del processo di *decision-making* europeo, specialmente nelle loro forme ufficiose, creino spazi suscettibili di essere manipolati a vantaggio di attori esterni. Inoltre, in particolare alcuni tra i vincoli oggettivi limitanti il raggio d'azione dell'Unione quale attore unitario, comportano una certa vulnerabilità associata alla ridotta rispondenza delle politiche dell'UE con i propri specifici interessi strategici, che appare tradursi in un deficit di credibilità in mancanza di una chiara disponibilità all'uso di strumenti coercitivi al di fuori delle sanzioni economiche.

Di contro, le rilevate pressioni sul processo di *decision-making* della politica estera russa da parte di gruppi di interesse a difesa di istanze in parte compatibili con le prerogative dell'azione esterna dell'UE, potrebbero costituire un'asimmetria potenzialmente a vantaggio dell'Unione. La possibilità di accordare un certo sostegno, seppur indiretto ed attentamente calibrato, ad alcuni settori in grado di influire sul processo di formazione delle politiche russe e di produrre esiti conformi agli interessi

⁵⁰⁷ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 15.

⁵⁰⁸ *Ivi*, p.5.

europei, corrisponde pertanto ad un'area di opportunità per l'Unione Europea laddove il dialogo politico di alto livello con le autorità russe non produca risultati tangibili.

2.1.2. Struttura della *leadership*.

2.1.2.1. Unione Europea

Come già evidenziato nella precedente sezione, l'Unione Europea corrisponde ad un «sistema di *governance* composito»⁵⁰⁹ e «multilivello»⁵¹⁰ che le consente di agire con «modalità non convenzionali non solo entro i propri confini, ma anche all'esterno»⁵¹¹. Tale natura stratificata della *leadership* europea, peraltro, è stata positivizzata chiaramente dal Trattato di Lisbona del 2007 (in vigore dal 1° dicembre 2009) all'Articolo 13, laddove si afferma che il quadro istituzionale europeo è composto dal Parlamento Europeo, dal Consiglio Europeo, dal Consiglio, dalla Commissione Europea, dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, dalla Banca Centrale Europea e dalla Corte dei conti⁵¹². Peraltro, lo stesso Articolo 13 chiarisce nel successivo comma come «ciascuna istituzione agisca nei limiti delle attribuzioni conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste»⁵¹³. Pertanto, un esame delle disposizioni dei Trattati fondativi dell'UE non solo restituisce il carattere «multi-attoriale»⁵¹⁴ dell'assetto istituzionale europeo, ma rileva altresì la natura derivata della sua autorità politica, in quanto esito di volontarie e limitate cessioni di porzioni di sovranità da parte degli Stati membri su base materiale e/o funzionale, esplicitate e circoscritte dalle previsioni dei Trattati. Pertanto, in letteratura è stato sostenuto come, in ragione dell'idea per la quale il fondamento ideologico dell'Unione Europea sia stato costruito a partire dalla convinzione che la *leadership* in seno alla stessa debba avere un carattere diffuso e distribuito su livelli multipli (al fine di inibire la formazione di un forte potere centrale)⁵¹⁵, la legittimità politica finisca, nei fatti per rimanere ancorata al livello nazionale⁵¹⁶, coerentemente con la posizione, condivisa in più occasioni da parte di alcuni Stati membri, per cui l'UE «dovrebbe essere una superpotenza, non un super-Stato»⁵¹⁷.

⁵⁰⁹ Benz A. in *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 57.

⁵¹⁰ *Ibidem*.

⁵¹¹ *Ibidem*.

⁵¹² Trattato sull'Unione Europea (TUE), Articolo 13, comma 1.

⁵¹³ Trattato sull'Unione Europea (TUE), Articolo 13, comma 2.

⁵¹⁴ Hughes, J. (2007). *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, p.7.

⁵¹⁵ Lisbeth Aggestam e Markus Johansson, 2017, *The leadership paradox in EU Foreign Policy*, Journal of Common Market Studies, Volume 55. Numero 6. pp. 1203–1220, Università di Gothenburg, p. 1205.

⁵¹⁶ *Ibidem*.

⁵¹⁷ Blair T., citato in *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 57.

Difatti, ad oggi, solo il Parlamento Europeo – data l’elezione diretta da parte dei cittadini europei a partire dal 1979 – e la Commissione – politicamente responsabile dinanzi al Parlamento – godono di un certo grado di legittimità politica. Inoltre, come già esposto, nel processo di formulazione politica a livello europeo continuano a trovare spazio la formula intergovernativa di decisione, nonché una generale tendenza alla ricerca del consenso, conducendo ad un generale indebolimento della capacità di *leadership* di figure quali il Presidente della Commissione Europea o del Consiglio Europeo. Allo stesso tempo, le relazioni bilaterali intrattenute dai governi degli Stati membri con Stati terzi, restano essenziali nelle attività diplomatiche dei governi europei. Tale ultimo aspetto, peraltro, presenta una notevole criticità laddove gli interessi dell’Unione quale singola entità divergano da quelli di singoli Stati membri⁵¹⁸. Alcuni contributi, difatti, hanno portato in alcuni casi ad affermare come l’Unione Europea sia «a malapena in grado di condurre un’azione esterna tangibile e che non abbia una posizione condivisa su temi essenziali»⁵¹⁹.

Tali considerazioni hanno, così, portato a parlare di un «paradosso al cuore della *leadership* europea»⁵²⁰, in particolare rispetto alla politica estera dell’Unione, derivante dal divario tra la necessità di un’efficace *leadership* europea, da un lato, e della persistenza di forme di legittimazione dell’autorità politica legate esclusivamente al livello statale, dall’altro⁵²¹. Al fine di ovviare – in parte – a tale contraddizione, il Trattato di Lisbona ha in effetti accresciuto e potenziato il ruolo dell’Alto Rappresentante dell’Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, figura cruciale per l’elaborazione della politica estera dell’Unione già istituita con il Trattato di Amsterdam e nominato dal Consiglio Europeo con l’accordo del Presidente della Commissione⁵²². Ciononostante, la Politica Estera e di Sicurezza Comune è stata spesso criticata per basarsi «molto sulla retorica ed avere poca sostanza»⁵²³, nonché di essere affidata a «deboli istituzioni centrali»⁵²⁴ e di presentare un notevole scarto «tra le aspettative iniziali e i suoi sviluppi concreti, così come di mancanza di volontà politica»⁵²⁵. In particolare, è sembrato che l’istituzione, da parte dell’Unione Europea, della PESC

⁵¹⁸ *Ivi*, p. 61.

⁵¹⁹ *Ibidem*.

⁵²⁰ Aggestam L. e Johansson M., *The leadership paradox in EU Foreign Policy*, p. 1203.

⁵²¹ *Ibidem*.

⁵²² Trattato sull’Unione Europea (TUE), Articolo 18.

⁵²³ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 61.

⁵²⁴ *Ibidem*.

⁵²⁵ *Ibidem*.

fosse una mossa prematura in mancanza della parallela creazione di una singola autorità politica federale entro i propri confini⁵²⁶.

In ragione di tali considerazioni, l'Unione Europea ha formulato una nozione di *leadership* innovativa virtualmente capace di trascendere i limiti derivanti dalla perdurante azione esterna degli Stati membri sulla base dei rispettivi interessi, sovranità e legittimità politica e che, tuttavia, serve strumentalmente la promozione e difesa degli interessi e valori europei attraverso la proiezione del potere *sui generis* dell'UE nel sistema internazionale. Questa, è stata formalizzata nella *Global Security Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016), laddove viene affermato come l'Unione «guiderà fornendo un esempio di *governance* globale [...]»⁵²⁷ sfruttando la propria capacità di plasmare l'agenda politica globale ed agendo quale «connettore, coordinatore e facilitatore nell'ambito di una rete interconnessa di attori»⁵²⁸. Di qui, emerge in modo visibile la natura della *leadership* europea quale prodotto da un attore internazionale rappresentante un *unicum* storico e politico, che definisce i termini della propria azione esterna attraverso l'esercizio del proprio potere normativo e civile al fine di proiettare e creare prosperità⁵²⁹ oltre i propri confini, in particolare tramite la costruzione di relazioni basate sull'autorità⁵³⁰.

Pertanto, il livello di ambizione dell'Unione quale attore e stakeholder globale – così come evidenziato nella *Global Security Strategy*⁵³¹ –, i mutamenti nelle posizioni di potere relativo a livello globale e le nuove minacce emergenti⁵³² richiedono un'accresciuta efficacia e un'espansione delle prerogative della *leadership* europea.

Infine, la stessa *Global Security Strategy* ha riconosciuto la necessità di assicurare un'adeguata capacità di reazione⁵³³ della propria azione esterna attraverso un pieno sfruttamento del potenziale del Trattato di Lisbona⁵³⁴. Un tale obiettivo può senz'altro essere perseguito intervenendo sulla dimensione della *leadership* europea, in particolare in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune e specialmente in considerazione dei buoni risultati ottenuti recentemente nei casi della risposta comune all'emergenza COVID-19 e delle sanzioni alla Russia successivamente all'invasione

⁵²⁶ cfr Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 61.

⁵²⁷ *Global Security Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016), p.43.

⁵²⁸ *Ibidem*.

⁵²⁹ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 119.

⁵³⁰ *Ivi*, p.4.

⁵³¹ *Global Security Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, p. 8.

⁵³² Aggestam L. e Johansson M., *The leadership paradox in EU Foreign Policy*, p. 1205.

⁵³³ *Ivi*, p.11.

⁵³⁴ *Ibidem*.

dell'Ucraina, rispetto ai quali gli Stati membri sono riusciti a raggiungere un accordo nonostante l'impatto asimmetrico – in termini soprattutto economici – di alcune delle misure adottate in ciascuno dei paesi UE.

2.1.2.2. Federazione Russa

L'esame della natura e dello stile della *leadership* così come oggi esercitata nella Federazione Russa richiede, anzitutto, un'analisi della nozione di potere statale così come concepita tanto dall'élite quanto da gran parte della popolazione russa. Difatti, nella letteratura secondaria⁵³⁵ è stato sostenuto come il potere dello Stato presenti, nel caso esaminato, alcuni persistenti attributi individuabili tanto nell'organizzazione politica zarista, quanto nel periodo sovietico. Questi, corrispondono in particolare alla giustificazione del potere statale in sé stesso nella forma di un distintivo e specifico «statalismo»⁵³⁶ (senza che, pertanto, sia necessaria una forma di legittimazione esterna o riconducibile a principi democratici⁵³⁷), l'idea del potere dello Stato quale obiettivo in quanto tale, l'uso di tecniche coercitive volte all'imposizione della volontà statale, una profonda asimmetria nella distribuzione di diritti ed obbligazioni e l'assenza di feedback⁵³⁸. Una simile nozione di potere statale tenderebbe, dunque, a tradursi in una cultura politica nella quale la popolazione tende ad identificarsi più come un insieme di soggetti che di cittadini⁵³⁹ facendo sì che il vertice del potere statale sia sempre personificato⁵⁴⁰. Inoltre, in letteratura è stato evidenziato come la predisposizione russa al «susseguirsi di forti monarchi autocratici e all'attaccamento personalistico all'autorità politica»⁵⁴¹ non potesse che costituire motivo di forte attrito con l'idea occidentale di Stato di diritto⁵⁴². Peraltro, è stato affermato come non sia necessario che il leader occupi effettivamente la più alta carica dello Stato in termini formali e legali⁵⁴³, poiché il suo ruolo di guida politica viene comunque riconosciuto indipendentemente dalla sua collocazione nel quadro istituzionale. Nel caso della mancanza dell'immediato riconoscimento della figura del leader, inoltre, è stato affermato come, nell'esperienza russa, ciò abbia storicamente condotto ad una generale instabilità dell'ordine politico⁵⁴⁴. Una simile

⁵³⁵ si veda Rozov, Nikolai S. *The Specific Nature of Russian State Power*. Russian Social Science Review 56.2 (2015): 79-93.

⁵³⁶ Russel Bova in *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 24.

⁵³⁷ Rozov, Nikolai S. *The Specific Nature of Russian State Power*, p.84.

⁵³⁸ Olenik in *The Specific Nature of Russian State Power*, p.77.

⁵³⁹ Papis in *The Specific Nature of Russian State Power*, p.78.

⁵⁴⁰ *Ivi*, p.79.

⁵⁴¹ Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 36.

⁵⁴² *Ibidem*.

⁵⁴³ *Ibidem*.

⁵⁴⁴ *Ibidem*.

concezione del potere statale e della *leadership* politica della Russia sono stati spiegati a partire in particolare dall'estensione del territorio e dalla mancanza di confini naturali⁵⁴⁵, che avrebbero a loro volta comportato la necessità di un forte esercito responsabile della difesa dell'integrità territoriale dello Stato⁵⁴⁶. Il bisogno della creazione, controllo e sostegno alle forze armate è sembrato che, in Russia, si sia dunque tradotto in un processo di centralizzazione e personificazione dell'autorità politica, nonché in una generale militarizzazione della società civile⁵⁴⁷ tale da rendere il settore della difesa «il cuore e la priorità dell'organizzazione amministrativa ed economica della Russia»⁵⁴⁸. Pertanto, è stato rilevato come nel caso russo – accanto ai rami legislativo, esecutivo e giudiziale dell'organizzazione politico-istituzionale e al livello burocratico-amministrativo – sia sempre stato possibile individuare un «potere supremo dotato di una giurisdizione pressoché illimitata e capace di riprodurre sé stesso»⁵⁴⁹.

Così, la *leadership* russa è stata storicamente strutturata a partire da «un'organizzazione gerarchica di tipo autoritario», nella quale le nomine per gli incarichi politici ed amministrativi avvengono esclusivamente tramite decisioni dall'altro tramite procedure verticalizzate in modo tale che «eventuali elezioni giocano un ruolo minore o puramente formale»⁵⁵⁰. In tale quadro, è stato associato al sistema-politico istituzionale russo un significativo pericolo di «caudillismo populista»⁵⁵¹ e il potenziale «sviluppo di un culto della personalità»⁵⁵² attorno alla figura del leader carismatico.

Come già trattato, la Costituzione del 1993 dispone in realtà la separazione dei poteri e dei rami legislativo, esecutivo e giudiziario⁵⁵³, nonché la necessità di riconoscere – da parte dello Stato – il principio del pluralismo politico espresso nella forma del sistema multipartitico⁵⁵⁴. Allo stesso tempo, il testo costituzionale ha attribuito importanti prerogative al Presidente della Federazione⁵⁵⁵, prevedendo peraltro che le procedure di elezione dello stesso siano stabilite tramite Legge Federale. Anche a partire da tale previsione, dunque, è stato possibile operare una profonda ristrutturazione politica del ruolo presidenziale a partire dalla fine degli Anni Novanta tale da influire

⁵⁴⁵ *Ivi*, p. 5.

⁵⁴⁶ *Ibidem*.

⁵⁴⁷ Rozov, Nikolai S. *The Specific Nature of Russian State Power*, p.78.

⁵⁴⁸ Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 6.

⁵⁴⁹ Rozov, Nikolai S. *The Specific Nature of Russian State Power*, p.80.

⁵⁵⁰ *Ivi*, p. 84.

⁵⁵¹ *Ibidem*.

⁵⁵² *Ibidem*.

⁵⁵³ Costituzione della Federazione Russa (1993), Articolo 10.

⁵⁵⁴ Costituzione della Federazione Russa (1993), Articolo 13.

⁵⁵⁵ Costituzione della Federazione Russa (1993), Artt. 80 e seguenti.

significativamente sulla natura e sullo stile della *leadership*. Difatti, si ritiene che il Presidente Putin, già dal suo primo mandato, non si sia limitato a modificare «alcune regole del gioco, ma anche il contesto nel quale lo stesso ha luogo»⁵⁵⁶. Nonostante l'adozione di una precisa e ferma posizione di Putin in merito alla volontà di non voler intervenire sul testo costituzionale, ad essere state tuttavia oggetto di profonde modifiche negli ultimi decenni sono state le leggi e regolamenti federali relativi alle procedure elettorali, all'informazione e ai media⁵⁵⁷. Tali misure, peraltro, sono come già accennato da inquadrare in un preciso progetto politico volto allo *state-building* russo, del quale detti interventi normativi hanno costituito espressione⁵⁵⁸ conducendo all'attuale formato e carattere della *leadership* della Federazione Russa.

In primo luogo, tramite alcune prime modifiche al sistema elettorale russo attraverso l'introduzione di alcuni correttivi alla preesistente legge elettorale – tra cui l'innalzamento della soglia di sbarramento necessaria da superare al fine di ottenere rappresentanza presso la Duma (dal 5% al 7%)⁵⁵⁹ – si tentò di limitare il numero di partiti capaci di ottenere seggi nella Camera rappresentativa. Allo stesso scopo, nel 1999 venne adottata una nuova Legge elettorale per la Duma che prevedeva stringenti requisiti al fine di permettere la registrazione dei partiti e la loro partecipazione alla competizione elettorale⁵⁶⁰. Difatti, il numero di formazioni politiche capaci di superare la soglia di sbarramento e di soddisfare tali nuovi standard trovando posto in parlamento diminuì sensibilmente dalla fine degli Anni Novanta, passando dagli otto partiti presenti nella Duma del 1993 ai quattro partiti del 2007⁵⁶¹. Tali sviluppi hanno portato alcuni contributi in letteratura a descrivere quella russa come una «democrazia elettorale»⁵⁶² nella quale, nonostante i *leader* politici accedano al potere tramite elezioni ragionevolmente competitive, l'autorità politica finisce per incontrare scarsi vincoli all'esercizio del proprio potere⁵⁶³. Tale risvolto è stato, anche in questo caso, spiegato a partire dalla simultanea considerazione di una cultura politica specificatamente russa (fortemente plasmata dalla nozione di *Sobornost'* – «ordine» - da intendersi quale diffidenza rispetto all'idea occidentale dell'utilità di una genuina competizione tra gruppi sociali portatori di interessi divergenti a favore, al contrario, di una concezione organicistica della società)⁵⁶⁴ e dall'evoluzione storica del sistema

⁵⁵⁶ Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 44.

⁵⁵⁷ *Ivi*, p. 46.

⁵⁵⁸ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 33.

⁵⁵⁹ Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 44.

⁵⁶⁰ *Ibidem*.

⁵⁶¹ *Ibidem*.

⁵⁶² *Ivi*, p.50.

⁵⁶³ *Ibidem*.

⁵⁶⁴ Russel Bova in *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p. 24.

democratico nella Russia post-sovietica. Difatti, è stato sostenuto come il principio della separazione dei poteri non sia mai stato accettato dai regimi post-comunisti⁵⁶⁵, nella convinzione che un tale assetto dell'organizzazione politico-istituzionale dello Stato ne minasse l'autorità e l'efficienza. L'alterazione dei principi democratici di importazione occidentale così come recepiti, ad esempio, nella Costituzione del 1993 ha dunque permesso a Vladimir Putin di dare forma ad una peculiare struttura dello Stato e della *leadership* al suo vertice, in particolare attraverso la nozione di «democrazia sovrana»⁵⁶⁶.

Difatti, se a livello interno tale alterazione si è tradotta nelle forme e procedure della «democrazia elettorale», nella dimensione esterna il progetto di *state-building* putiniano ha assunto la forma di una definizione dell'identità russa per alterità rispetto ai principi fondamentali delle democrazie occidentali ed incentrata sulla centralità della sovranità dello Stato. Il concetto di democrazia sovrana, parte della narrativa ufficiale del Cremlino dalla metà degli Anni Duemila⁵⁶⁷ – è dunque da intendersi quale formula di raccordo tra i metodi di accentramento del potere entro i confini nazionali (ad esempio, tramite un potenziato controllo sui media e sul parziale smantellamento di grandi oligopoli economici capaci di minare l'autorità politica⁵⁶⁸) e tra una modalità di proiezione del potere all'esterno che preveda anche l'impiego di strumenti coercitivi⁵⁶⁹. A partire, dunque, da una concezione della sovranità quale preconditione irrinunciabile per la democrazia⁵⁷⁰ (a sua volta declinata coerentemente con i tratti considerati distintivi della storia e cultura politica russi), è stata definita la natura della *leadership* della Federazione Russa negli ultimi decenni.

⁵⁶⁵ *Ivi*, p. 27.

⁵⁶⁶ si vedano Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p.4 e Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 48.

⁵⁶⁷ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 48.

⁵⁶⁸ Engelbrekt K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p.27.

⁵⁶⁹ Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, p. 48.

⁵⁷⁰ *Ibidem*.

2.1.2.3. Valutazione comparata.

L'esame della struttura della *leadership* così come esercitata dalle istituzioni dell'Unione Europea, da un lato, e dal Presidente della Federazione Russa, dall'altro, restituiscono nozioni relative alle formule di esercizio del potere dell'autorità politica e delle modalità di proiezione del potere nella dimensione esterna tra loro molto diverse.

Nel primo caso, è possibile affermare che la *leadership* europea risulti, in termini istituzionali, piuttosto frammentata in ragione della pluralità di attori a cui è riconosciuta autorità politica e capacità decisionale, nonché coinvolti nell'elaborazione ed implementazione dell'azione esterna dell'UE. L'organizzazione dell'autorità ai vertici delle istituzioni europee riflette, in effetti, la genesi dell'Unione Europea quale attore politico, in quanto prodotto di un trasferimento volontario e ben circoscritto di competenze (e sovranità) da parte degli Stati membri a favore del livello sovranazionale. Inoltre, se si considera il livello di ambizione politica dell'Unione Europea quale attore globale così come desumibile da alcuni documenti strategici e programmatici recentemente adottati a livello europeo, le inefficienze e limitata credibilità associate alla *leadership* europea sembrano destinate ad aumentare. Laddove potenziata, la capacità di costruzione di relazioni esterne sulla base del principio di autorità, potrebbe costituire un fattore abilitante per un rafforzamento della *leadership* politica delle istituzioni europee. La formula di *leadership* derivante dal potere attrattivo dell'Unione e dal suo potere normativo, accolta dalla *Global Security Strategy* del 2016, difatti, potrebbe servire strumentalmente gli interessi europei nella creazione e tutela di un ambiente strategico compatibile con gli stessi. Tuttavia, un tale esito appare possibile solo in presenza di una più chiara legittimazione politica delle istituzioni dell'Unione – coerentemente con i principi democratici posti a suo fondamento – nonché di adeguati strumenti coercitivi che dotino di maggiore credibilità e vigore l'azione esterna europea.

Nel caso della Federazione Russa, al contrario, il decennale processo di accentramento politico a livello interno – coerentemente con alcune delle caratteristiche della cultura politica russe rilevate in letteratura – si è tradotto in una *leadership* politica totalmente personificata nella figura del Presidente della Federazione. L'uso strumentale e la manipolazione di fattori quali la comunicazione mediatica e le procedure elettorali e la conseguente costruzione di un sistema di «democrazia elettorale», hanno servito il processo di *state-building* avviato da Vladimir Putin fin dalla fine degli Anni Novanta. Questo ha, peraltro, permesso la proiezione del potere dello Stato russo nella dimensione esterna attraverso un sempre maggiore ricorso a strumenti coercitivi a difesa della nozione di «democrazia

sovrana». La *leadership* russa è, pertanto, certamente più efficace e riconoscibile rispetto a quella europea. Tuttavia, in quanto pienamente identificata con la sola figura del Capo dello Stato, la sua solidità è del tutto dipendente dalla credibilità politica e dal consenso che Presidente della Federazione è in grado di raccogliere. Laddove queste dovessero venir meno, in ragione di ripetuti insuccessi del leader, tanto nella sfera interna quanto in quella della politica estera, o a causa della potenziale crescente insofferenza di alcuni settori della società russa rispetto alle formule redistributive delle risorse impiegate dall'autorità politica, l'attuale *leadership* potrebbe non essere più riconosciuta e/o sostenuta.

2.2. Dimensione economica: ambito energetico e Ricerca e Sviluppo (R&S).

Negli ultimi anni la letteratura in Studi Strategici e Relazioni Internazionali ha riconosciuto la sempre maggiore frequenza ed intensità con la quale gli attori del sistema internazionale hanno impiegato un'ampia gamma di strumenti di natura economica «al fine di promuovere e difendere i propri interessi nazionali e di produrre risultati geopolitici»⁵⁷¹. Pertanto, al fine di riferirsi alla pratica di «miscelare la logica del conflitto con i metodi del commercio»⁵⁷² piegando «la logica della guerra alla grammatica degli scambi»⁵⁷³, è stato coniato il termine *geoeconomia*. Nell'attuale ambiente strategico, difatti, è stato rilevato come non solo le cause dei conflitti inter-statali ma anche gli strumenti impiegati dagli avversari nelle loro interazioni siano spesso di natura economica⁵⁷⁴. Questi ultimi comprendono, tra gli altri, l'impiego strumentale della politica commerciale, della politica relativa agli investimenti, di sanzioni economiche, delle capacità cibernetiche, delle formule di assistenza economica, della politica finanziaria e monetaria e delle politiche nazionali in materia di energia⁵⁷⁵. Inoltre, le decisioni in materia di produzione e allocazione delle risorse a livello nazionale da parte degli Stati – coerentemente con le proprie politiche fiscali, scelte monetarie o piani di sviluppo industriale – costituiscono un aspetto cruciale per la pianificazione strategica, fornendo le basi materiali necessarie per la proiezione esterna del potere. In tale quadro, l'energia non si limita ad essere una questione economica chiave o un rischio per il funzionamento e sviluppo di economie

⁵⁷¹ Blackwill Robert D., Harris Jennifer M., (2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, the Belknap press of Harvard University Press, Cambridge Massachussets, p.20.

⁵⁷² Edward N. Luttwak , (1990), *From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*, The National Interest , Summer, No. 20 (Summer 1990), pp. 17-23, Center for the National Interest, p.19.

⁵⁷³ *Ibidem*.

⁵⁷⁴ *Ivi*, p.21.

⁵⁷⁵ Blackwill Robert D., Harris Jennifer M., (2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, the Belknap press of Harvard University Press, Cambridge Massachussets, p.20.

e mercati⁵⁷⁶, ma è «un bene strategico»⁵⁷⁷. La sicurezza energetica, da intendersi in termini di sicurezza dei rifornimenti e di accessibilità, costituisce un fattore essenziale per la generazione di benessere e prosperità⁵⁷⁸ ed ha storicamente costituito un'area cruciale delle relazioni più o meno avversariali tra Russia ed UE.

Nel caso in esame, infatti, la dimensione economica dell'interazione strategica tra Unione Europea e Federazione Russa, in particolare rispetto all'ambito energetico, è stata considerata – tra le multiple aree di attrito esistenti tra gli attori – quella maggiormente conflittuale e rilevante⁵⁷⁹. Nella recente letteratura, è stato spesso affermato come il carattere distintivo del sistema relazioni economiche, in particolare relative al settore dell'energia, tra Russia ed UE sia quello dell'interdipendenza reciproca⁵⁸⁰ a causa della complementarità dei loro mercati⁵⁸¹. Ciononostante, non solo una relazione di interdipendenza non necessariamente conduce alla cooperazione, ma questa può – al contrario – risultare in un conflitto laddove l'interdipendenza non sia realmente equilibrata ma si qualifichi, piuttosto, come una relazione di dipendenza asimmetrica⁵⁸².

Inoltre, l'attuale concetto ampio di sicurezza così come emerso dalla fine della Guerra Fredda – che considera cruciali aree quali quella energetica⁵⁸³ –, nonché la grave crisi del settore che sta investendo l'Europa proprio in ragione della ridefinizione dei termini dell'interdipendenza tra Unione Europea e Russia, fa sì che un esame delle posizioni relative tra i due attori non possa escludere la dimensione interattiva legata all'ambito energetico. Difatti, fino alla fine del 2021 il gas russo costituiva il 39.9% delle importazioni totali di gas naturale dell'Unione Europea⁵⁸⁴, arrivando nel caso tedesco al 66.1% e in quello lituano al 100% nel 2020⁵⁸⁵. Tuttavia, successivamente all'invasione dell'Ucraina nel febbraio del 2022 e ai diversi pacchetti di sanzioni adottati dai paesi europei tale valore è sceso al

⁵⁷⁶ Turksen, U. (2018). *EU Energy Relations with Russia: Solidarity and the Rule of Law* (1st ed.). Routledge, p.1.

⁵⁷⁷ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? A Focus on the Natural Gas Sector*. (2014). Potsdam Economic Studies. Potsdam University Press, p.17.

⁵⁷⁸ *Ibidem*.

⁵⁷⁹ Engelse K., Nygren B., *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, p.9.

⁵⁸⁰ si vedano Busygina I., *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood*, Hughes, J. (2007). *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency* e Romaniuk, Scott Nicholas., and Marguerite Marlin, (2013) *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*.

⁵⁸¹ Mammarella Giuseppe, *Europa e Stati Uniti dopo la guerra fredda*, 2010, Il Mulino, Bologna, p. 161.

⁵⁸² Böhme D. *EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? A Focus on the Natural Gas Sector*, p.141.

⁵⁸³ Turksen, U., *EU Energy Relations with Russia*, p.1.

⁵⁸⁴ Eurostat, *EU Imports of energy products – Recent developments*, 2022, (EU imports of energy products - recent developments - Statistics Explained (europa.eu), consultato il 5 gennaio 2022).

⁵⁸⁵ Dati Eurostat (Energy trade visualisation tool (europa.eu), consultato il 5 gennaio 2022).

15% nel terzo quadrimestre dell'anno⁵⁸⁶. In realtà, già prima degli eventi ucraini, nell'ambito delle reciproche relazioni in materia di energia – articolate a partire da diversi schemi cooperativi più o meno istituzionalizzati quali l'Accordo di Partnership e Partenariato del 1994 (PCA) e il Dialogo Energetico avviato nel 2000⁵⁸⁷ –, tanto l'Unione Europea quanto la Federazione Russa avevano già avviato, come si vedrà, parallele iniziative volte alla diversificazione, rispettivamente, degli approvvigionamenti energetici e dei mercati finali di destinazione delle esportazioni, coerentemente con le due nozioni fondamentali di sicurezza energetica di «sicurezza delle forniture»⁵⁸⁸ e «sicurezza della domanda»⁵⁸⁹. Nel corso dell'evoluzione delle relazioni energetiche prodotta da tale contemporaneo riposizionamento, in particolare, le maggiori aree di attrito e con il maggior grado di «politicizzazione»⁵⁹⁰ sono state identificate quali quella relativa alle reciproche percezioni rispetto al rapporto di interdipendenza, la «politica dei gasdotti» e la politica di definizione dei prezzi⁵⁹¹.

Inoltre, attraverso l'analisi dei rispettivi settori della Ricerca e Sviluppo (R&S) è possibile giungere ad un apprezzamento relativo allo stato di salute delle economie e dei mercati energetici tanto dell'Unione Europea quanto della Federazione Russa. Da intendersi quale promozione e gestione dell'insieme di processi sostenuti dalla «continua evoluzione della tecnica e comprendente tanto il progresso in termini di migliori pratiche quanto relativo all'innovazione sui prodotti finali»⁵⁹², il settore della R&S si qualifica come una condizione necessaria per l'avanzamento, in termini di benessere economico e sociale, di un paese o di una regione⁵⁹³. Difatti, non solo un simile esame consente di derivare, in termini più ampi, la definizione degli obiettivi strategici di sviluppo del sistema-paese così come intesi e gerarchizzati dai decisori, bensì – nel caso della «conservatrice industria dell'energia caratterizzata da lunghi cicli di investimento»⁵⁹⁴ – permette di ricostruire con maggiore precisione le posture di forza relative dei due attori, in particolare di immaginarne la proiezione nel futuro.

⁵⁸⁶ Eurostat, *EU Imports of energy products – Recent developments, 2022*, (EU imports of energy products - recent developments - Statistics Explained (europa.eu), consultato il 5 gennaio 2022).

⁵⁸⁷ Turksen, U., *EU Energy Relations with Russia*, p.42.

⁵⁸⁸ Talseth, Lars-Christian U. (2017). *The Politics of Power.*, Cham: Springer International AG., p. 174.

⁵⁸⁹ *Ibidem*.

⁵⁹⁰ Oxenstierna, S., & Tynkkynen, V.-P. (Eds.). (2013). *Russian Energy and Security up to 2030* (1st ed.). Routledge, p.78.

⁵⁹¹ *Ibidem*.

⁵⁹² Pavitt, K. (1998). *The inevitable limits of EU R&D funding*. Research policy, 27(6), 559-568., p. 559.

⁵⁹³ *Ibidem*.

⁵⁹⁴ Proskuryakova, L. (2019). *Foresight for the 'energy' priority of the Russian Science and Technology Strategy*. Energy Strategy Reviews, 26, 100378., p.1.

A partire da tali considerazioni, dunque, è possibile condurre un'analisi dei settori energetici dell'Unione Europea e Federazione Russa che ricomprenda le relative strutture, attori chiave, valore strategico ad essi attribuito e formula di sviluppo futuro, al fine di derivare le reciproche posizioni relative tra gli attori in detta dimensione.

2.2.1. Unione Europea

L'Unione Europea, data la relativa scarsità di materie prime energetiche entro i propri confini, ha fatto della «sicurezza delle forniture» (*security of supply*⁵⁹⁵) il perno della propria politica energetica. Secondo la definizione fornita dalla Commissione Europea, la «sicurezza delle forniture» si riferisce alla «capacità di assicurare che gli essenziali bisogni energetici futuri siano soddisfatti, sia tramite le risorse interne disponibili [...] che affidandosi a fonti esterne stabili ed accessibili»⁵⁹⁶ e può, pertanto, essere intesa secondo diverse accezioni. In primo luogo, la sicurezza delle forniture si riferisce ad una «sicurezza materiale»⁵⁹⁷ comprendente tanto le risorse naturali disponibili quanto la dotazione tecnologica, le capacità e le infrastrutture di trasmissione e distribuzione del settore energetico⁵⁹⁸. In secondo luogo, la sicurezza energetica, per gli attori importatori, è tenuta a considerare il livello dei prezzi e la convenienza dei prodotti energetici, in modo tale che, attraverso sufficienti livelli di investimento nello sviluppo delle risorse, nella capacità di generazione e nelle infrastrutture sia possibile, da un lato, continuare a soddisfare una domanda crescente e, dall'altro, mitigare potenziali rischi associati a repentine fluttuazioni dei prezzi dell'energia⁵⁹⁹. In terzo luogo, l'Unione è tenuta ad assicurarsi che i paesi produttori e di transito siano sufficientemente affidabili e stabili dal punto di vista politico al fine di evitare possibili dipendenze o ricatti tramite la manipolazione strumentale dei flussi di forniture⁶⁰⁰. Infine, la sicurezza dei rifornimenti investe la dimensione geografica in ragione delle lunghe distanze che spesso si registrano tra i paesi fornitori e quelli di destinazione⁶⁰¹, imponendo un continuo sforzo di cooperazione con i paesi di transito e particolare attenzione alla tutela delle infrastrutture cruciali di distribuzione. Nonostante la sicurezza delle forniture rappresenti

⁵⁹⁵ Talseth, Lars-Christian U. (2017). *The Politics of Power.*, Cham: Springer International AG., p. 174.

⁵⁹⁶ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? A Focus on the Natural Gas Sector*, p. 24.

⁵⁹⁷ *Ibidem.*

⁵⁹⁸ *Ibidem.*

⁵⁹⁹ *Ibidem.*

⁶⁰⁰ *Ibidem.*

⁶⁰¹ *Ibidem.*

«l'interesse chiave»⁶⁰² dell'Unione in materia energetica – anche a causa dell'aumento, tra gli Stati membri, di «importatori netti»⁶⁰³ nonostante la propria Storia di produttori energetici⁶⁰⁴ – la politica ed interessi europei in materia presentano un alto grado di frammentazione⁶⁰⁵. L'eterogeneità delle posizioni a livello europeo, segnatamente in relazione agli scambi commerciali ed in materia di forniture energetiche da parte russa, è spiegabile a partire dai diversi livelli di dipendenza dalle importazioni tra i paesi membri e dalle profonde differenze dei settori energetici ad essi riconducibili, nonché dalla diversa composizione delle matrici energetiche individuate dalle varie politiche adottate a livello nazionale⁶⁰⁶.

Difatti, se a livello europeo è più volte sostenuta la necessità della formazione di un unico mercato europeo dell'energia altamente liberalizzato – coerentemente con i principi del libero mercato e di decentramento competitivo delle forze economiche contenuti nei Trattati fondativi⁶⁰⁷ - , gli Stati membri hanno dimostrato una certa diffidenza rispetto alla prospettiva di trasferimenti di sovranità a livello sovranazionale in materia, nella convinzione che i propri specifici interessi (strettamente legati alla tutela del settore industriale nazionale) non sarebbero stati adeguatamente difesi e promossi in un'area sensibile ed ancora percepita come una questione di sicurezza nazionale⁶⁰⁸. Proprio a partire da tale argomento, dunque, in più occasioni i paesi dell'Unione hanno finito per privilegiare accordi in materia di approvvigionamenti energetici (segnatamente con la Federazione Russa) sulla base di intese bilaterali, opponendosi alle prospettive di piena liberalizzazione del mercato energetico europeo e prendendo in parte le distanze dal Dialogo Energetico avviato con la Russia nell'ottobre del 2000⁶⁰⁹.

Inoltre, per propria natura il settore industriale dell'energia, ed in particolare quello del gas naturale, presenta alcune peculiari caratteristiche – quali gli alti costi di entrata nel mercato – che hanno condotto i mercati nazionali degli Stati membri a strutturarsi in larga misura a partire da un ridotto numero di compagnie, la cui proprietà vede spesso una partecipazione statale, spesso di matrice monopolistica⁶¹⁰ libere di negoziare accordi di importazione, diversificare i propri fornitori e di

⁶⁰² Talseth, Lars-Christian U. (2017). *The Politics of Power.*, p. 134.

⁶⁰³ *Ivi*, p. 124.

⁶⁰⁴ In particolare, dai primi Anni Duemila Paesi Bassi e Gran Bretagna sono diventati importatori netti di energia, in proposito si veda Talseth, Lars-Christian U. (2017). *The Politics of Power.*, p. 113.

⁶⁰⁵ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? A Focus on the Natural Gas Sector*, p. 197.

⁶⁰⁶ Talseth, Lars-Christian U. (2017). *The Politics of Power.*, p. 128.

⁶⁰⁷ *Ivi*, p. 130.

⁶⁰⁸ *Ivi*, p. 128.

⁶⁰⁹ *Ivi*, p. 255.

⁶¹⁰ *Ivi*, p. 129.

organizzare lo stoccaggio delle riserve⁶¹¹. Pertanto, è stato sostenuto come lo smantellamento delle compagnie nazionali verticalmente integrate⁶¹² operanti nei paesi europei attraverso la scissione tra la proprietà delle materie prime energetiche e quella delle reti di distribuzione avrebbe, infine, comportato rilevanti inefficienze nel mercato comune dell'energia e compromesso le possibilità di espansione delle imprese europee a livello globale a causa dell'accresciuta competitività nelle dimensioni nazionale e continentale⁶¹³. In questo modo, la deregolamentazione avrebbe, paradossalmente, prodotto maggiori rischi, prezzi più elevati e minato la sicurezza delle forniture⁶¹⁴. Peraltro, diversamente dal mercato petrolifero nel quale il trasporto del greggio avviene prevalentemente via mare, i settori del gas e dell'elettricità sono altamente dipendenti dalle infrastrutture fisiche⁶¹⁵, rispettivamente dai gasdotti e dalle reti. Di conseguenza, i relativi mercati presentano un più alto grado di regionalizzazione e politicizzazione a livello nazionale⁶¹⁶.

Ciononostante, dalla fine degli Anni Novanta, la Commissione Europea ha promosso diverse iniziative volte alla liberalizzazione e regolamentazione omogenea del mercato del gas e alla creazione di una politica energetica comune⁶¹⁷, tra cui la Direttiva 98/30/CE (cd "Prima Direttiva sul Gas"), la Direttiva 2003/55/CE sostituita dalla Direttiva 2009/73/CE. Quest'ultima, avente lo scopo di «offrire a tutti i consumatori dell'Unione europea, privati o imprese, una reale libertà di scelta, creare nuove opportunità commerciali e intensificare gli scambi transfrontalieri, in modo da conseguire una maggiore efficienza, prezzi competitivi e più elevati livelli di servizio, contribuendo anche alla sicurezza degli approvvigionamenti ed allo sviluppo sostenibile»⁶¹⁸, recepì in realtà il riposizionamento politico dell'Unione in materia energetica già avviato nel 2006 con l'adozione del cd Green Paper (*A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*). Il documento, approvato poche settimane dopo l'interruzione delle forniture di gas a diversi paesi europei a causa del contenzioso tra Russia (paese produttore) ed Ucraina (paese di transito), aveva già stabilito le tre direttrici fondamentali della politica energetica comune ed obiettivi strategici dell'UE: la sicurezza dei rifornimenti, un mercato interno dell'energia funzionante e competitivo, un

⁶¹¹ *Ibidem*.

⁶¹² *Ivi*, p. 133.

⁶¹³ *Ivi*, p. 132.

⁶¹⁴ *Ivi*, p. 133.

⁶¹⁵ *Ivi*, p. 45.

⁶¹⁶ *Ibidem*.

⁶¹⁷ Turksen, U., *EU Energy Relations with Russia*, p.4.

⁶¹⁸ DIRETTIVA 2009/73/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 luglio 2009 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

approccio sostenibile volto alla tutela ambientale e alla riduzione dell'emissione di CO₂⁶¹⁹. Difatti, le crisi ucraine del 2006 e del 2009, ebbero l'effetto di ridurre la distanza tra gli Stati membri, nonché tra questi e la Commissione Europea⁶²⁰, relativamente al bisogno dell'elaborazione di una politica energetica condivisa volta ad inquadrare con maggiore coerenza gli allora tesi rapporti con la Russia in un formato specificatamente europeo. A partire da tali sviluppi, dunque, le iniziative dirette alla ristrutturazione del mercato del gas europeo sono state accompagnate dall'obiettivo fondamentale della diversificazione delle forniture energetiche quale formula di garanzia per la sicurezza degli approvvigionamenti e, pertanto, della sicurezza energetica così come intesa dall'Unione Europea.

Ciononostante, almeno fino al 2014 – con l'annessione della Crimea da parte della Russia – le confliggenti narrative accolte, rispettivamente, dalle istituzioni europee e da alcuni Stati membri altamente dipendenti dalle importazioni energetiche hanno prodotto risultati contraddittori per la definizione della politica energetica europea. Difatti, se nel primo caso, in particolare la Commissione Europea, ha difeso un approccio alla sicurezza energetica definito olisticamente e a partire dal principio di solidarietà sancito dai Trattati dell'UE⁶²¹, nel secondo alcuni paesi membri – anzitutto la Germania – hanno continuato ad accordare grande rilevanza agli accordi bilaterali con Stati terzi fornitori – in primo luogo la Federazione Russa – al fine di assicurare la propria sicurezza energetica a livello nazionale. Tali due diversi orientamenti, quello costruito attorno al principio di solidarietà europeo e quello della difesa della sovranità statale in materia di sicurezza energetica, hanno condotto ad iniziative tra loro incoerenti quali, rispettivamente, il progetto per la costruzione di un gasdotto per il trasporto del gas naturale dall'Azerbaijan all'UE attraverso il Mar Caspio (cd Nabucco, il cui obiettivo era quello di servire l'obiettivo della diversificazione delle forniture aggirando la Federazione Russa) e la conclusione degli accordi russo-tedeschi per la costruzione dei gasdotti Nord Stream (2006) e Nord Stream 2 (2015). Inoltre, la complessa coesistenza di simili direttrici nell'approccio dell'Unione alla questione energetica trova positivizzazione nei Trattati fondativi, laddove all'Articolo 194 del TFUE viene riconosciuto, al comma 1, il principio di solidarietà tra gli Stati membri quale premessa fondamentale per la costruzione del mercato energetico comune e per la sicurezza degli approvvigionamenti e, al comma 2, viene chiarito come tali obiettivi condivisi non possano compromettere od ostacolare le scelte nazionali relative alle risorse e forniture energetiche⁶²². Pertanto, in letteratura è stato enfatizzato come il principio di solidarietà nel settore

⁶¹⁹ Talseth, Lars-Christian U. (2017). *The Politics of Power.*, p. 125.

⁶²⁰ *Ivi*, p. 256.

⁶²¹ Turksen, U., *EU Energy Relations with Russia*, p.4.

⁶²² Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), Articolo 194, commi 1 e 2.

dell'energia a livello europeo sia rimasto piuttosto vago fino a tempi recenti⁶²³, mancando di informare efficacemente la posizione degli Stati membri in materia.

In effetti, è possibile affermare che – in termini strutturali – il mercato energetico europeo cerchi di soddisfare la duplice esigenza della liberalizzazione e deregolamentazione, sostenuta al livello delle istituzioni europee, e di considerazione delle prerogative delle grandi compagnie di produzione e distribuzione nazionali. Pertanto, l'Unione ha finito per dar luogo ad un regime relativo al commercio del gas pienamente regolamentato attraverso una varietà di strumenti giuridici, coerentemente con un approccio improntato al multilateralismo⁶²⁴. In tale quadro, la forma assunta con maggiore frequenza dai contratti bilaterali di approvvigionamento è – tuttavia – stata quella di accordi lungo periodo tra alcuni campioni di Stati membri quali Francia e Germania e fornitori extra-UE (come Gazprom)⁶²⁵ sulla base di una precisa indicizzazione dei prezzi del gas a partire dal valore, sul mercato internazionale, del prezzo del petrolio⁶²⁶.

Nonostante tali rilevanti contraddizioni, in termini generali, dagli obiettivi di sicurezza energetica derivabili dalla nozione di «sicurezza delle forniture» accolta dall'Unione Europea discendono misure economiche ed indirizzi politici capaci di informare coerentemente l'azione unitaria dell'UE e attorno ai quali gli Stati membri sembrano aver trovato una certa coesione.

In primo luogo, nel breve periodo, la sicurezza energetica si traduce in misure dirette a mitigare gli effetti di riduzioni, sospensioni ed interruzioni dei flussi di approvvigionamento. Le minacce alla sicurezza delle forniture nel breve termine, pertanto, sono riconducibili a rischi associati all'instabilità politica od economica in capo ai paesi fornitori o di transito, a cali della produzione o a fluttuazioni significative dei prezzi in mancanza di adeguati livelli di investimento o a causa di manovre speculative⁶²⁷. In secondo luogo, nel medio periodo, l'azione dell'Unione Europea è tesa a tradursi in interventi volti alla stabilizzazione delle regole relative alla *governance* del sistema energetico globale⁶²⁸. Infine, in una prospettiva di lungo termine, la sicurezza energetica dipende in ampia misura dalle innovazioni tecnologiche per la risposta al cambiamento climatico e all'esaurimento delle risorse energetiche. Pertanto, è stato sostenuto che, al fine di assicurare la propria sicurezza energetica, per l'Unione Europea non saranno sufficienti una politica di diversificazione dei fornitori

⁶²³ Turksen, U., *EU Energy Relations with Russia*, p.18.

⁶²⁴ Talseth, Lars-Christian U. (2017). *The Politics of Power.*, p. 12.

⁶²⁵ *Ivi*, p. 92.

⁶²⁶ *Ivi*, p.60.

⁶²⁷ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? A Focus on the Natural Gas Sector*, p. 26.

⁶²⁸ *Ibidem*.

e liberalizzazione del mercato europeo⁶²⁹, bensì sarà necessario che gli Stati membri sostengano una politica dinamica e attiva di prevenzione dei conflitti e tensioni internazionali potenzialmente capaci di pregiudicare i flussi globali di investimento e degli scambi commerciali⁶³⁰.

In tale quadro, l'invasione dell'Ucraina e l'impatto della stessa sul mercato del gas continentale e globale sembra aver innescato un reale sforzo di convergenza tra i paesi membri. In particolare, sembra stia prendendo forma la costruzione di una nuova posizione – unitaria – tra gli Stati membri in materia di sicurezza energetica basata sulla priorità accordata alla transizione a favore dell'energia rinnovabile e all'efficientamento energetico tramite ingenti piani di investimento, segnatamente nel quadro dell'iniziativa RePowerEU adottato nel maggio scorso⁶³¹.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, il settore europeo della Ricerca e Sviluppo assume grande rilevanza. In una prospettiva più generale, l'innovazione in materia di tecnologie dirette alla diffusione dell'uso dell'energia rinnovabile si inquadra coerentemente negli obiettivi di sicurezza energetica dell'Unione così come declinata in termini di sicurezza degli approvvigionamenti. In secondo luogo, le citate politiche europee in materia di competitività, regolamentazione e definizione di standard condivisi possono produrre un impatto significativo sul *decision-making* relativo all'allocazione di risorse per la ricerca e l'innovazione tecnologica, specialmente in settori quali quello delle telecomunicazioni e dell'energia⁶³². L'attuale centralità del sostegno al settore a livello europeo, peraltro, è restituita dalla denominazione, nel Budget dell'Unione per il 2022, del Terzo Pilastro dell'iniziativa *Orizzonte Europa* quale «Europa innovativa»⁶³³. Nel documento, viene chiarito l'obiettivo dello «sviluppo di un efficace ecosistema dell'innovazione a livello dell'Unione»⁶³⁴, riconoscendo tuttavia la persistenza del «divario nelle prestazioni della ricerca e dell'innovazione»⁶³⁵ tra le diverse regioni e Stati membri dell'UE. La stessa letteratura ha, in effetti, individuato tra le vulnerabilità più significative dell'Unione relative al settore della R&S quella derivante dalle «ampie differenze, tanto reali quanto potenziali»⁶³⁶ nelle politiche di sostegno e finanziamento all'innovazione tra i paesi membri, nonché i vincoli imposti da restrizioni di bilancio

⁶²⁹ *Ibidem.*

⁶³⁰ *Ibidem.*

⁶³¹ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Stato dell'Unione dell'energia 2022.

⁶³² Pavitt, K., *The inevitable limits of EU R&D funding.*, p. 564.

⁶³³ Bilancio annuale dell'Unione per l'esercizio finanziario 2022, Titolo 01 (Commissione), Capitolo 01 02, Orizzonte Europa (seguito).

⁶³⁴ *Ibidem.*

⁶³⁵ *Ibidem.*

⁶³⁶ Pavitt, K., *The inevitable limits of EU R&D funding.*, p. 562.

e dalle diverse posizioni rispetto alle priorità che la politica europea in materia di impulso alla scienza e al progresso tecnologico dovrebbe considerare⁶³⁷. Pertanto, nel tentativo di ovviare a simili ostacoli, nel proprio Budget per l'anno fiscale 2023 approvato dal Parlamento Europeo lo scorso ottobre, l'Unione ha disposto un apposito strumento finanziario – la garanzia InvestEU – al fine di mobilitare fino a 327 miliardi di euro per il sostegno agli investimenti per aree quali «transizione digitale, tecnologie strategiche e settore della R&S»⁶³⁸. Da una simile decisione di spesa – volta essenzialmente a sostenere gli investimenti privati nel settore – è, dunque, possibile desumere come la traiettoria della politica dell'Unione relativa al settore della R&S si basi sulla convinzione che «gli agenti cruciali per la promozione ed implementazione dell'innovazione tecnologica siano le imprese e non i governi»⁶³⁹.

2.2.2. Federazione Russa.

Nel caso della Federazione Russa (il primo paese per produzione di gas al mondo⁶⁴⁰), la struttura e la gestione del settore energetico costituiscono, da un lato, una caratteristica essenziale dell'architettura politico-istituzionale dello Stato edificata da Vladimir Putin fin dai primi Anni Duemila⁶⁴¹ e, dall'altro, producono un inestricabile intreccio tra energia e geopolitica⁶⁴². Nella percezione della sua classe dirigente, difatti, la Russia si qualifica quale uno «dei garanti della sicurezza energetica globale»⁶⁴³ ed una «superpotenza energetica»⁶⁴⁴ proprio in ragione del completo orientamento della propria economia attorno all'attività di esportazione di prodotti petroliferi e, soprattutto, di gas, nonché dell'impiego della stessa quale leva strategica in ambito politico e diplomatico⁶⁴⁵.

Tuttavia, proprio la centralità del settore energetico riconosciuta dalla Russia nella definizione della propria postura in termini economici e politici, ha finito per investire totalmente e plasmare la nozione di sicurezza energetica della Federazione. Difatti, nella prospettiva russa, questa è da intendersi non solo nell'accezione di sicurezza degli approvvigionamenti energetici al fine di soddisfare il proprio

⁶³⁷ *Ivi*, p. 559.

⁶³⁸ European Commission, DRAFT Union annual budget for the financial year 2023, General Introduction, p. 10.

⁶³⁹ Pavitt, K., *The inevitable limits of EU R&D funding.*, p. 563.

⁶⁴⁰ Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p. 150.

⁶⁴¹ Oxenstierna, S., & Tynkkynen, *Russian Energy and Security up to 2030*, p.77.

⁶⁴² Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p. 169.

⁶⁴³ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? A Focus on the Natural Gas Sector*, p. 189.

⁶⁴⁴ Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p. 162.

⁶⁴⁵ *Ivi*, p.8.

fabbisogno interno e di tutela del settore in quanto primario fattore di stabilità per la propria economia⁶⁴⁶, bensì anche quale «sicurezza della domanda» (*security of demand*)⁶⁴⁷ estera di prodotti energetici di origine russa. Pertanto, la continua ricerca, tutela e consolidamento dei mercati di destinazione delle esportazioni energetiche, nonché il pieno governo delle relazioni con gli Stati di transito dei sistemi di distribuzione del petrolio e soprattutto del gas, costituiscono una priorità della politica estera russa.

A partire da tali premesse è, dunque, possibile derivare alcune delle caratteristiche distintive e tratti essenziali del settore energetico russo, tanto in termini strettamente attinenti alla sua struttura, quanto relativamente al peculiare valore strategico attribuito allo stesso da parte della *leadership* russa.

In primo luogo, in opposizione agli sforzi di liberalizzazione del mercato energetico europeo sostenuti dalle istituzioni dell'Unione, lo Stato russo esercita il proprio controllo su tutta l'integrata catena del valore e di approvvigionamento del settore dell'energia⁶⁴⁸, anzitutto in ragione della generale narrativa promossa dalla *leadership* federale che attribuisce allo Stato il ruolo di garante dello sviluppo economico⁶⁴⁹ e della enorme rilevanza attribuita al settore quale strumento di politica interna ed estera⁶⁵⁰. Oltretutto, il settore dell'energia della Federazione Russa ha ereditato alcune caratteristiche strutturali dall'era sovietica⁶⁵¹. Difatti, tutte le compagnie petrolifere e produttrici di gas russe sono discendenti di altrettanti ministeri sovietici dell'area dell'energia, ed hanno in molti casi mantenuto la struttura e le pratiche dei propri predecessori⁶⁵². Tuttavia, la transizione tra dicasteri ed imprese non è stata organica⁶⁵³, a causa degli effetti prodotti dalla fase di «privatizzazione selvaggia»⁶⁵⁴ della prima metà degli Anni Novanta, quali la coagulazione dei settori chiave dell'economia nazionale attorno alle figure degli oligarchi⁶⁵⁵. Pertanto, a partire dall'inizio del primo mandato presidenziale di Vladimir Putin è stato dato avvio ad un progressivo, e tuttavia visibile, processo di acquisizione statale delle compagnie energetiche nazionali, in particolare di quelle produttrici di gas. Oltre ai già citati fattori politici e storici, al fine di spiegare la decisione del

⁶⁴⁶ Turksen, U., *EU Energy Relations with Russia*, p.10.

⁶⁴⁷ Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p.174.

⁶⁴⁸ *Ivi*, p.68.

⁶⁴⁹ *Ivi*, p.67.

⁶⁵⁰ *Ivi*, p.169.

⁶⁵¹ *Ivi*, p. 149.

⁶⁵² *Ibidem*.

⁶⁵³ *Ibidem*.

⁶⁵⁴ Aalto, P. (Ed.). (2008). *The EU-Russian Energy Dialogue: Europe's Future Energy Security* (1st ed.). Routledge, p.165.

⁶⁵⁵ Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p.150.

Cremlino a favore del controllo delle autorità federali delle imprese energetiche russe, sono inoltre da considerare aspetti strutturali specifici dell'industria energetica e valutazioni di carattere prettamente strategico.

In merito al primo ordine di questioni, in letteratura è stato ricordato come, nella prospettiva delle élite russe del tempo, non fosse materialmente plausibile demandare a neonate imprese private il controllo dell'immensa rete di oleodotti e gasdotti presente sul territorio russo ereditata dall'Unione Sovietica (rispettivamente 46.000 km e 152.000 km di condutture⁶⁵⁶). Inoltre, era ampiamente diffusa la convinzione che negli anni della Presidenza Yeltsin, «lo Stato si fosse fatto scivolare dalle mani la gestione strategica del complesso delle risorse naturali nazionali»⁶⁵⁷. Difatti, un secondo ordine di questioni – strettamente strategiche – spiega la conformazione del settore energetico russo a partire dalla fine degli Anni Novanta. La struttura del settore, infatti, costituisce il diretto prodotto di una precisa scelta della *leadership* russa, che fece della promozione del gas quale maggiore risorsa energetica a livello globale non tanto un vettore della propria politica estera volto all'acquisizione di una leva politica od arma di ricatto rispetto ai paesi consumatori⁶⁵⁸ fine a sé stessa. In letteratura è stato già enfatizzato come, in effetti, la convinzione diffusa dell'impiego da parte russa dell'«energia come un'arma»⁶⁵⁹ sia irrazionale laddove si consideri che un simile corso d'azione può, per forza di cose, essere impiegato in una sola occasione. Piuttosto, l'energia ed in particolare la produzione ed esportazione di gas costituiscono più semplicemente il vantaggio comparato della Federazione Russa⁶⁶⁰. Pertanto, il valore strategico del settore energetico russo è da ricercare nella possibilità che, a fronte delle forniture energetiche, la Federazione ottenga l'accesso ai mercati e soprattutto a capitali stranieri nella forma di investimenti diretti esteri. In questo modo, il governo russo è nelle condizioni di perseguire il suo reale obiettivo di lungo periodo, corrispondente all'ambizione di diversificare e modernizzare l'economia russa⁶⁶¹. Da tale considerazione emerge, pertanto, come l'obiettivo di diversificazione dei mercati di destinazione delle esportazioni energetiche nazionali – quale fatto proprio anche dalla *Global Strategy* di Gazprom⁶⁶² – risulti cruciale nei termini della già citata sicurezza della domanda alla base della politica energetica della Federazione.

⁶⁵⁶ *Ibidem.*

⁶⁵⁷ *Ivi*, p. 69.

⁶⁵⁸ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? A Focus on the Natural Gas Sector*, p. 189.

⁶⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁶⁰ *Ibidem.*

⁶⁶¹ *Ibidem.*

⁶⁶² Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p. 204.

Coerentemente con quanto detto, dalla fine degli Anni Novanta, presso la classe politica russa si è rapidamente consolidata l'idea della necessità per la Federazione di creare i propri «campioni nazionali»⁶⁶³ nel settore energetico allo scopo di rendere il paese maggiormente competitivo sul mercato globale rispetto a grandi multinazionali quali Shell, BP ed Exxon⁶⁶⁴. Inoltre, nella prospettiva del Presidente Putin, le compagnie energetiche avrebbero funzionato quale «fattore di integrazione»⁶⁶⁵ nella società russa, nell'area CIS e a livello globale, inserendosi coerentemente e allo stesso tempo promuovendo le narrative della politica russa plasmate a partire dalle concezioni statalista, euroasiatica e post-imperiale⁶⁶⁶. Tale compito, dunque, venne affidato a Gazprom (nel settore della produzione e distribuzione del gas) e a Rosneft (compagnia petrolifera).

In particolare, il rapporto tra Gazprom e lo Stato russo è stato descritto in letteratura quale «quasi simbiotico»⁶⁶⁷ fin dalla sua creazione. In quanto erede del Ministero Sovietico del Gas, la compagnia è sempre rimasta molto vicina al governo ed è spesso stata percepita quale un'appendice dell'apparato statale, così come riflesso anche dalla composizione del personale e del Comitato direttivo⁶⁶⁸. Difatti, lo Stato russo ad oggi controlla una quota dell'azienda corrispondente al 50%, alla quale se ne somma una aggiuntiva di proprietà di diversi enti pubblici⁶⁶⁹. Inoltre, a partire dagli anni del primo mandato presidenziale di Putin, le cariche dirigenziali della compagnia – alla quale è stato formalmente riconosciuto il monopolio per le esportazioni di gas russo nel 2006⁶⁷⁰ – sono gradualmente state affidate a figure vicine alla Presidenza (lo stesso Medvedev, prima di ricoprire la più alta carica dello Stato nel 2008, era stato nominato Presidente del Consiglio di Amministrazione della compagnia⁶⁷¹). Similmente, anche le posizioni dirigenziali apicali di Rosneft, sono state assegnate a figure strettamente legate al Presidente Putin fin dagli anni del suo incarico presso amministrazione della città di San Pietroburgo negli Anni Novanta⁶⁷², nella maggior parte dei casi appartenenti al gruppo dei *siloviki*, tradizionalmente vicino al settore petrolifero⁶⁷³.

⁶⁶³ *Ivi*, p.149.

⁶⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁶⁵ *Ivi*, p. 69.

⁶⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁶⁷ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations*, p. 49.

⁶⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁶⁹ *Ibidem*.

⁶⁷⁰ Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p.153.

⁶⁷¹ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations*, p. 50.

⁶⁷² Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p. 75.

⁶⁷³ *Ivi*, p. 132.

Tuttavia, Gazprom – in particolare – è stata e continua ad essere percepita dalla *leadership* russa come «una fondamentale leva di influenza sul resto del mondo»⁶⁷⁴ ed il principale strumento volto alla costruzione dell'«impero energetico» della Federazione Russa⁶⁷⁵. Il ruolo dell'azienda nella definizione e promozione degli obiettivi di politica estera della Russia, in particolare, si spiega a partire dalle caratteristiche infrastrutturali del settore del gas che permettono – attraverso la realizzazione ed il controllo sui sistemi di gasdotti – di stabilire una «presenza fisica»⁶⁷⁶ nei paesi di transito e nei mercati di destinazione delle esportazioni, consentendo l'edificazione di quello che è stata definita la «rete energetica post-imperiale di Mosca»⁶⁷⁷.

Alla luce di quanto visto, la struttura del settore energetico russo è riconducibile ad un impianto monopolistico in capo a Gazprom. Tuttavia, è da rilevare l'esistenza di compagnie russe indipendenti operanti nell'industria della produzione del gas già dal decennio degli Anni Novanta quali Novatek ed Itera⁶⁷⁸. Nonostante il monopolio sulle esportazioni di gas riconosciuto per legge a Gazprom dal 2006, tali imprese hanno operato, oltre che in Russia, nei paesi CIS⁶⁷⁹ e producono circa il 15% del totale del gas russo, soddisfacendo circa il 28% della domanda interna⁶⁸⁰. Peraltro, la quasi totalità del tasso di crescita registrato in termini di produzione dall'economia russa negli ultimi anni è stato attribuito alle compagnie indipendenti del settore⁶⁸¹, in particolare successivamente alla parziale erosione del monopolio di Gazprom con l'apertura alle esportazioni di gas naturale liquefatto (LNG) da parte di Novatek e Rosneft nel 2013⁶⁸²). Ciononostante, per le ragioni già trattate, Gazprom conserva ad oggi il proprio monopolio sulla rete di gasdotti. Pertanto, il mercato interno dell'energia in Russia appare diviso in una parte non regolamentata e in una parte, di contro, regolamentata⁶⁸³ attraverso il mantenimento di un livello domestico dei prezzi artificialmente basso da parte statale⁶⁸⁴. Peraltro, è proprio Gazprom a coprire la maggior parte delle perdite così prodotte⁶⁸⁵, causando una generale distorsione ed inefficienza del mercato⁶⁸⁶, nonché una carenza, da parte dell'azienda, di

⁶⁷⁴ Vladimir Putin in *The Politics of Power*, p. 145.

⁶⁷⁵ *Ivi*, p. 183.

⁶⁷⁶ *Ivi*, p. 189.

⁶⁷⁷ *Ibidem*.

⁶⁷⁸ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations*, p. 53.

⁶⁷⁹ *Ivi*, p. 51.

⁶⁸⁰ *Ibidem*.

⁶⁸¹ *Ivi*, p. 53.

⁶⁸² Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p. 223.

⁶⁸³ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations*, p. 51.

⁶⁸⁴ *Ivi*, p. 67.

⁶⁸⁵ *Ibidem*.

⁶⁸⁶ *Ivi*, p. 53.

risorse destinate agli investimenti⁶⁸⁷. Secondo alcune ricostruzioni disponibili in letteratura⁶⁸⁸, l'orientamento dell'evoluzione del settore dell'energia, segnatamente della produzione del gas, promosso dal governo russo seguirebbe tre diversi vettori. In primo luogo, viene individuato lo stimolo alla creazione di multiple strutture di proprietà⁶⁸⁹ ed il passaggio da compagnie private ad imprese ad ampia partecipazione statale. In secondo luogo, viene rilevato l'impulso alla creazione di compagnie integrate operanti tanto nella produzione petrolifera quanto del gas secondo il modello diffuso a livello internazionale (nella convinzione dell'anacronismo della separazione un tempo stabilita dall'economia pianificata)⁶⁹⁰. Infine, ad essere considerata una priorità della traiettoria dello sviluppo del settore è la diversificazione relativa alla produzione di elettricità⁶⁹¹.

Le storture del mercato energetico russo frutto della politica di controllo dei prezzi da parte dell'autorità politica, peraltro, costituiscono un fattore di attrito tra il governo federale e Gazprom. Difatti, mentre la compagnia sostiene in principio la bontà di un aggiornamento della posizione del governo a favore di una parziale liberalizzazione al fine della convergenza del livello dei prezzi interno con quello internazionale ed europeo⁶⁹², una tale misura sembra essere esclusa anche in ragione dell'opposizione da parte di gruppi di interesse ed altri settori dell'economia russa che beneficiano del regime calmierato dei prezzi dell'energia⁶⁹³.

Pertanto, nonostante l'amministrazione presidenziale abbia senza dubbio giocato un ruolo cruciale nell'elaborazione della politica energetica nazionale e dell'uso strategico della stessa⁶⁹⁴, la struttura e la traiettoria evolutiva del settore energetico della Federazione è il risultato di una continua negoziazione e ricerca del compromesso tra esigenze, interessi, attori istituzionali ed agende burocratiche tra loro in competizione. In effetti, nella letteratura secondaria è stato affermato come proprio il «mantenimento del sistema di pesi e contrappesi tra élite competitive»⁶⁹⁵, nonché l'allocazione delle rendite e del potere tra le stesse, è gradualmente arrivato a costituire il tratto distintivo del sistema statale russo negli ultimi anni⁶⁹⁶. In particolare, le fratture tra potere federale e regionale e nell'ambito dell'amministrazione presidenziale, nonché la partecipazione alla definizione

⁶⁸⁷ *Ivi*, p. 67.

⁶⁸⁸ Locatelli in *EU-Russia Energy Relations*, p. 52.

⁶⁸⁹ *Ibidem*.

⁶⁹⁰ *Ibidem*.

⁶⁹¹ *Ibidem*.

⁶⁹² *Ivi*, p.68.

⁶⁹³ *Ibidem*.

⁶⁹⁴ Aalto, P., *The EU-Russian Energy Dialogue: Europe's Future Energy Security*, p.163.

⁶⁹⁵ Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p. 225.

⁶⁹⁶ *Ibidem*.

degli obiettivi di politica energetica – oltre del Ministro dell’Energia – dei Ministri dell’Industria e del Commercio, del Ministro dello Sviluppo Economico, del Ministro per le Risorse Naturali e del Ministro degli Esteri⁶⁹⁷, contraddicono l’idea di un indirizzo strategico monolitico messo a punto esclusivamente dal Cremlino.

L’eccessiva burocratizzazione del settore energetico russo⁶⁹⁸ può essere, dunque, interpretata quale una seconda inefficienza in aggiunta al controllo artificiale dei prezzi. Peraltro, in quanto prodotto delle prime due, è possibile individuarne una terza: il limitato stimolo alla Ricerca e Sviluppo (R&S), non solo relativamente al settore energetico ma, in termini più ampi, in quanto indicatore del dinamismo dell’economia russa.

Nella letteratura secondaria, è stato anzitutto enfatizzato come l’attività a sostegno dell’innovazione nella Federazione Russa, condotta in un contesto di «mutamento delle priorità tecnologiche, di evoluzione economica e di rischio politico»⁶⁹⁹, sia nei fatti compromessa da significativi limiti in termini di risorse finanziarie⁷⁰⁰ (nel 2020, la spesa pubblica destinata dallo Stato russo alla R&S corrispondeva all’1.1% del PIL⁷⁰¹ a fronte del 2.32% dell’UE⁷⁰²) e da fattori quali la scarsa mobilità degli individui sul territorio⁷⁰³. In secondo luogo, nel caso russo il sostegno finanziario all’attività di R&S viene erogato in larga misura attraverso investimenti pubblici⁷⁰⁴, mentre non si registra un coinvolgimento significativo del settore imprenditoriale⁷⁰⁵. In particolare, lo Stato russo gestisce e sostiene la R&S attraverso organizzazioni dipendenti dalle Autorità Esecutive Federali (FEA) e quelle subordinate all’Agenzia Federale per le Organizzazioni Scientifiche (FASO)⁷⁰⁶. Relativamente allo specifico rapporto tra settore energetico e Ricerca e Sviluppo – strettamente legati nel caso della Federazione Russa – il peculiare carattere strutturale dell’economia russa implica inoltre che la centralità riconosciuta all’esportazione di materie prime, nonostante crescenti profitti nel

⁶⁹⁷ Ivi, p. 167.

⁶⁹⁸ Ivi, p. 223.

⁶⁹⁹ Kaneva, M. A., & Untura, G. A. (2018). *Interrelation of R&D, knowledge spillovers, and dynamics of the economic growth of Russian regions*. Regional Research of Russia, 8(1), 84-91., p. 84.

⁷⁰⁰ *Ibidem*.

⁷⁰¹ World Bank, Research and development expenditure (% of GDP) – Russian Federation, 1996-220 (<https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=RU> consultato il 7 gennaio 2023).

⁷⁰² World Bank, Research and development expenditure (% of GDP) – European Union, 1996-220 (<https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=EU> consultato il 7 gennaio 2023).

⁷⁰³ Kaneva, M. A., & Untura, G. A. (2018). *Interrelation of R&D, knowledge spillovers, and dynamics of the economic growth of Russian regions*. Regional Research of Russia, 8(1), 84-91., p. 84

⁷⁰⁴ Ilina, I., Streltsova, E., Borodin, A., & Yakovenko, I. (2019). The impact of public investment on the competitiveness of the Russian R&D sector. *Int. J. Mech. Eng. Technol. IJMET*, 10, 1128-1140., p. 1131.

⁷⁰⁵ Ivi, p. 1132.

⁷⁰⁶ Ivi, p. 1135.

breve periodo, conduca tuttavia ad uno sbilanciamento del sistema economico a scapito di altri ambiti produttivi⁷⁰⁷ o ad alto contenuto di innovazione e valore aggiunto.

Un simile sistema di sostegno finanziario alla Ricerca e Sviluppo, dunque, sembra imporre limiti sostanziali al perseguimento degli obiettivi di sviluppo, modernizzazione e diversificazione dell'economia e della produzione industriale russi⁷⁰⁸, considerati una priorità strategica dalla *leadership* del paese.

2.2.3. Valutazione comparata.

Un esame comparativo attinente alla dimensione economica dell'interazione strategica tra Unione Europea e Federazione Russa, anzitutto, è tenuto a considerare le differenze strutturali esistenti tra i rispettivi settori e mercati dell'energia.

In primo luogo, in ragione della narrativa di fondo promossa dall'Unione – diretta alla piena attuazione della liberalizzazione del mercato energetico e con l'obiettivo della protezione dei diritti del consumatore in opposizione a quelli dello Stato⁷⁰⁹ – il settore dell'energia, in particolare del gas, presenta un grado relativamente alto di decentralizzazione e deregolamentazione. Al contrario, nel caso russo allo Stato è riconosciuta una posizione privilegiata⁷¹⁰ che si esprime, ad esempio, con il controllo su Gazprom. Peraltro, la possibilità, per quest'ultima, di negoziare bilateralmente con le compagnie europee conduce ad una distribuzione asimmetrica a vantaggio russo del potere negoziale in sede contrattuale⁷¹¹. Difatti, Gazprom dispone e beneficia di un unico sistema – centralizzato – di analisi dei dati di mercato, mentre le singole aziende europee finiscono per competere tra loro sulla base di informazioni incomplete ad esse relative, nonché rispetto alle prospettive di approvvigionamento⁷¹².

Tuttavia, un simile vantaggio della Russia in ragione delle misure di liberalizzazione del mercato europeo, finisce per essere mitigato dalle inefficienze del settore russo causate dal controllo statale sull'esportazione del gas. Infatti, nonostante la *leadership* russa «persegua strategie di sviluppo politicamente razionali, queste non sono necessariamente ottimali in una prospettiva puramente economica»⁷¹³. Il dominio, da parte dello Stato, sulle forze del mercato energetico è certamente

⁷⁰⁷ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations*, p. 156.

⁷⁰⁸ *Ivi*, p. 171.

⁷⁰⁹ Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p. 220.

⁷¹⁰ *Ibidem*.

⁷¹¹ Turksen, U., *EU Energy Relations with Russia*, p.34.

⁷¹² *Ibidem*.

⁷¹³ *Ivi*, p. 66.

funzionale al contenimento del costo al consumo dell'energia, alla definizione di una solida base in termini di approvvigionamento energetico quale motore per la crescita dell'economia nel suo complesso e alla minimizzazione dei rischi associati al potenziale conflitto socio-economico per le risorse energetiche⁷¹⁴. Ciononostante, in letteratura è stato ricordato come l'obiettivo di fondo della politica energetica dovrebbe essere quello di mantenere la competitività dell'industria nazionale sul mercato internazionale⁷¹⁵. Di contro, nei mercati totalmente liberalizzati, la sicurezza energetica finisce per qualificarsi come una esternalità⁷¹⁶, complicando la garanzia alla sicurezza degli approvvigionamenti che l'autorità politica è in grado di fornire.

Quale ulteriore elemento rilevante da tenere in considerazione vi è, inoltre, il quasi totale affidamento del settore dell'energia della Federazione Russa sul gas ed il ruolo ricoperto dallo stesso nella pianificazione strategica del paese. Date le insite caratteristiche strutturali del settore già menzionate, la priorità della costruzione, manutenzione e controllo delle infrastrutture fisiche costituisce una premessa irrinunciabile per la Russia. Tuttavia, a causa delle citate inefficienze del mercato del gas della Federazione, risulta anzitutto difficile assicurare adeguati flussi di investimento destinati alla gestione dei gasdotti, specialmente se si considera che la maggior parte delle riserve di gas presenti sul territorio russo sono situate in aree di difficile accesso, con condizioni climatiche avverse e ad una significativa distanza tanto dai conglomerati industriali russi quanto dai mercati di destinazione finale delle esportazioni⁷¹⁷. Ancora, un'asimmetria addizionale è quella corrispondente ai diversi processi di formazione dei prezzi del gas, che variano dipendentemente dal grado di apertura del mercato e dalla prassi contrattuale⁷¹⁸. In relazione a tale aspetto, in letteratura è stato affermato come, in effetti, tra Unione Europea e Federazione Russa sia in corso un vero e proprio «conflitto culturale»⁷¹⁹ in termini di pratiche imprenditoriali.

In ragione di quanto detto, i rispettivi settori della Ricerca e Sviluppo riflettono i rischi e le opportunità derivanti dalle differenze comparate tra i mercati europeo e russo. Relativamente a tale ambito, l'Unione Europea sembra presentare un consistente vantaggio competitivo grazie al livello di apertura e liberalizzazione del proprio mercato interno, non solo energetico, nonostante il divario esistente tra gli Stati membri. Tuttavia, la stessa *leadership* russa ha certamente rilevato tale vulnerabilità,

⁷¹⁴ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations*, p. 21.

⁷¹⁵ *Ibidem*.

⁷¹⁶ *Ivi*, p. 25.

⁷¹⁷ *Ivi*, p. 42.

⁷¹⁸ *Ivi*, p. 60.

⁷¹⁹ Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p. 149.

reprendola peraltro nel *Concetto Russo di Sicurezza Nazionale* (1997), laddove si chiarisce che «la perdita di potenziale tecnico-scientifico causato da una insufficiente attività di Ricerca e Sviluppo e di capitale umano, nonché da una tutela inadeguata dei diritti di proprietà»⁷²⁰, costituisca una minaccia non solo per la sicurezza nazionale russa, ma anche per lo Stato⁷²¹.

Infine, tale valutazione permette di inferire due generali tendenze relative ai mercati dell'energia dell'Unione Europea e della Federazione Russa. In primo luogo, il sostegno alla liberalizzazione dei mercati ed alti livelli di competitività nel settore sembrano caratterizzare le regioni importatrici (cd *demand regions*⁷²²). Al contrario, nel caso delle regioni produttrici ed esportatrici (*supply regions*⁷²³) sembra prevalere il controllo centralizzato delle risorse energetiche.

2.3. Dimensione militare-tecnologica: il dominio *cyber*.

Lo spazio cibernetico è stato definito dal *Cyber Defence Policy Framework* dell'Unione Europea quale «il quinto dominio dell'attività militare»⁷²⁴, aggiungendosi dunque a quelli terrestre, marittimo, aereo ed aerospaziale. Il dominio *cyber*, definito nella letteratura secondaria quale «un ambiente operativo in continua evoluzione ed ampiamente imprevedibile»⁷²⁵, costituisce uno spazio di interazione strategica relativamente nuovo e di difficile normazione⁷²⁶ a causa dell'architettura decentralizzata e della *governance* multi-attoriale di Internet⁷²⁷.

In un simile quadro, i termini del confronto strategico e militare – comprendente un significativo elemento psicologico⁷²⁸ – si articolano in modo tale che gli attori si impegnino a compromettere tanto le risorse informative (corrispondenti a documenti prodotti e trasmessi nei sistemi di informazione dello schieramento opposto) quanto la sfera mentale e i processi cognitivi del personale militare e

⁷²⁰ The Russian Concept of National Security (1992) in Böhme D. *EU-Russia Energy Relations*, p. 168.

⁷²¹ *Ibidem*.

⁷²² Talseth, Lars-Christian U., *The Politics of Power*, p. 197.

⁷²³ *Ibidem*.

⁷²⁴ Consiglio dell'Unione Europea, 2014, *EU Cyber Defence Policy Framework*, Annex, p.2.

⁷²⁵ Cheravitch, Joe and Bilyana Lilly. *Russia's Cyber Limitations in Personnel Recruitment and Innovation, Their Potential Impact on Future Operations and How NATO and Its Members Can Respond*, in *Cyber Threats and NATO 2030: Horizon Scanning and Analysis*, Amy Ertan, Kathryn Floyd, Piret Pernik, Tim Stevens, eds., NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (2020): 31-59., p.32.

⁷²⁶ Bey, Matthew, 2018, *Great Powers in Cyberspace: The Strategic Drivers Behind US, Chinese and Russian Competition*. *The Cyber Defense Review*, Vol. 3, No. 3 (2018), p. 31.

⁷²⁷ Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020, *EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*, p.2.

⁷²⁸ Hakala, Janne and Jazlyn Melnychuk.(2021) *Russia's Strategy in Cyberspace*. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, p. 5.

popolazione civile dell'avversario⁷²⁹. Negli ultimi anni, le operazioni cibernetiche (descritte anche come mezzi tecnico-informativi⁷³⁰) sono state impiegate in larga scala e con sempre maggiore frequenza – in particolare dalla Federazione Russa – con l'obiettivo finale di ottenere la superiorità nel cd confronto dell'informazione⁷³¹ sui propri avversari. In questo modo, gli Stati cercano – attraverso la produzione delle necessarie risorse finanziarie ed in termini di capitale umano – di dotarsi di capacità adeguate alla propria difesa da operazioni *cyber* e, in diversa misura, per la conduzione delle stesse contro i propri avversari⁷³².

Nella letteratura secondaria⁷³³, è stato rilevato come, negli ultimi anni, abbiano preso forma tre distinte prospettive sul ruolo e valore strategico delle operazioni *cyber* nell'ambito di un più ampio conflitto convenzionale. La prima, elaborata nel contesto della conduzione delle prime offensive cibernetiche, leggeva le stesse quali elemento trasformativo della conduzione delle operazioni militari, arrivando a sostenere che, laddove efficaci, sarebbero state in grado di produrre «paralizzanti effetti strategici»⁷³⁴. Una seconda ricostruzione, considera piuttosto tale tipo di operazioni quali «complemento della forza»⁷³⁵ incapace di sostituirsi interamente all'impiego dello strumento militare e, tuttavia, in grado di produrre effetti significativi in termini di sabotaggio delle infrastrutture, dei sistemi di Comando, Controllo e Comunicazione (C3) e di diffusione di disinformazione. Infine, l'ultimo e più recente contributo alla letteratura interpreta le operazioni *cyber* quali «aree grigie di conflitto diverse dalla guerra»⁷³⁶ e «strumenti indipendenti del potere»⁷³⁷, nella convinzione che queste permettano di produrre sull'avversario effetti gradualmente e cumulativi suscettibili di eroderne progressivamente la postura di forza⁷³⁸.

Indipendentemente dal ruolo attribuito alle operazioni *cyber*, in particolare dall'ultimo decennio, non può non esserne rilevata l'aumentata sofisticatezza ed il loro impiego massiccio.

⁷²⁹ *Ibidem.*

⁷³⁰ *Ibidem.*

⁷³¹ *Ibidem.*

⁷³² Cheravitch, Joe and Bilyana Lilly. *Russia's Cyber Limitations in Personnel Recruitment and Innovation*, p.32.

⁷³³ Maschmeyer, L., & Kostyuk, N. (2022). *There Is No Cyber 'Shock and Awe': Plausible Threats in the Ukrainian Conflict - War on the Rocks*. Retrieved 22 June 2022 (There Is No Cyber 'Shock and Awe': Plausible Threats in the Ukrainian Conflict - War on the Rocks consultato il 10 gennaio 2023).

⁷³⁴ Cheravitch, Joe and Bilyana Lilly. *Russia's Cyber Limitations in Personnel Recruitment and Innovation*, p.32.

⁷³⁵ *Ibidem.*

⁷³⁶ *Ibidem.*

⁷³⁷ *Ibidem.*

⁷³⁸ *Ibidem.*

Nel caso considerato, la crescente rilevanza del dominio *cyber*, quale spazio competitivo di interazione politico-militare tra Unione Europea e Federazione Russa, dipende in larga misura dalla diversità nelle nozioni di sicurezza cibernetica e negli approcci al confronto dell'informazione fatti propri dai due attori. Pertanto, si ritiene che un esame ad essi relativo – che tenga inoltre conto, come si vedrà, delle significative ricadute sul settore industriale dell'innovazione e produzione di sistemi ad alto contenuto tecnologico – non possa essere escluso dalla più ampia analisi di *net assessment* fin qui condotta.

2.3.1. Unione Europea.

La cybersicurezza è stata definita dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, nella *Cybersecurity Strategy for the Digital Decade (2020)*, quale «parte integrante della sicurezza degli europei»⁷³⁹. Difatti, data l'ampiezza della digitalizzazione e messa in rete di dispositivi, infrastrutture e sistemi di comunicazione a livello europeo (comprendente, ad esempio, reti per la trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, architetture e strutture di scambio di dati di istituti bancari ed organi della Pubblica Amministrazione⁷⁴⁰), la minaccia derivante da potenziali attacchi nel dominio *cyber* è attualmente significativa e pervasiva. Pertanto, in considerazione del livello di interconnessione esistente – in particolare – tra infrastrutture strategiche (ad esempio nel settore energetico) o banche di dati altamente sensibili, le istituzioni europee sono giunte ad affermare che l'economia, il sistema democratico e la società dell'Unione Europea dipendano ormai dall'affidabilità e sicurezza degli strumenti digitali e della connessione alla rete⁷⁴¹.

In tale quadro, già in un documento redatto dal Consiglio nel 2014, è stato chiarito come la sicurezza e accessibilità al dominio *cyber* rappresentino una premessa irrinunciabile al fine dell'attuazione della Politica Estera e di Sicurezza Comune⁷⁴². A tal fine, il Consiglio aveva pertanto disposto che l'Unione Europea dovesse dotarsi di capacità cibernetiche di difesa «robuste e resilienti» allo scopo di sostenere strutturalmente le missioni e le operazioni condotte dall'Unione in ambito PESC⁷⁴³. In secondo luogo, nel fornire i vettori fondamentali della pianificazione della difesa nel dominio cibernetico, lo stesso *EU Cyber Defence Policy Framework* enfatizza il necessario coinvolgimento del settore privato, in particolare attraverso il rafforzamento della cooperazione con la Base

⁷³⁹ Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020, EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade, p.1.

⁷⁴⁰ *Ibidem*.

⁷⁴¹ *Ibidem*.

⁷⁴² Consiglio dell'Unione Europea, 2014, EU Cyber Defence Policy Framework, Annex, p.2.

⁷⁴³ *Ibidem*.

Industriale e Tecnologica di Difesa Europea (EDTIB) nel settore della Ricerca e Tecnologia (R&T), per lo sviluppo dei requisiti di capacità desunti dagli obiettivi individuati⁷⁴⁴. Una simile sinergia ed integrazione tra ambito civile e militare, in effetti, è ritenuta essenziale per il «rafforzamento dell'architettura infrastrutturale dell'informazione dell'Unione»⁷⁴⁵ in ragione del «ruolo cruciale»⁷⁴⁶ ricoperto dalle tecnologie duali nello spazio *cyber*. Inoltre, viene affermato come lo sviluppo delle capacità cibernetiche difensive necessarie all'Unione debba costituire un processo organico capace di investire tutti gli aspetti relativi all'acquisizione delle capacità militari, quali dottrina, *leadership*, organizzazione, personale, addestramento, tecnologia, infrastrutture, logistica ed interoperabilità⁷⁴⁷, conducendo alla creazione di una «comune cultura di difesa cibernetica»⁷⁴⁸ condivisa a tutti i livelli della «catena di comando PESC»⁷⁴⁹. Pertanto, è possibile affermare come la politica in materia di difesa cibernetica dell'Unione Europea, da quasi un decennio, sia stata definita a partire da alcuni elementi essenziali. In primo luogo, le istituzioni europee hanno adottato una postura prettamente difensiva nel dominio *cyber*, coerentemente con la generale e più ampia postura di difesa accolta dall'UE. In secondo luogo, l'obiettivo di più alto livello individuato dalla *leadership* europea – quale elemento atto ad informare l'intero *iter* di pianificazione, sviluppo e acquisizione delle capacità *cyber* – è quello della difesa delle cd «infrastrutture cruciali»⁷⁵⁰ dell'Unione, da intendersi quali un insieme composito di sistemi organizzativi e risorse dalla cui disponibilità o buon funzionamento dipende la sicurezza dell'UE. Tra queste è stata recentemente annoverato, nel Quinto Rapporto relativo all'implementazione della Strategia di Sicurezza dell'UE prodotto dalla Commissione Europea nel dicembre 2022, il gasdotto Nord Stream, oggetto di un sabotaggio tramite un'operazione cibernetica lo scorso ottobre⁷⁵¹. Tale evento, ha riportato la Commissione Europea dinanzi il Parlamento Europeo ed il Consiglio, ha nuovamente evidenziato la misura in cui «la sicurezza fisica e quella digitale siano inesorabilmente interconnesse»⁷⁵² e come, pertanto, vadano considerate simultaneamente. Infine, – nella convinzione che il motore primario, in termini di innovazione e progresso tecnologico, per lo sviluppo di capacità difensive cibernetiche, non possa che essere individuato nel relativo settore

⁷⁴⁴ *Ivi*, p. 4.

⁷⁴⁵ *Ivi*, p. 3.

⁷⁴⁶ *Ibidem*.

⁷⁴⁷ *Ivi*, p. 4.

⁷⁴⁸ *Ivi*, p. 11.

⁷⁴⁹ *Ibidem*.

⁷⁵⁰ Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020, EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade, p.1.

⁷⁵¹ Commissione Europea, 2022, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sul Quinto Rapporto relativo all'implementazione della Strategia di Sicurezza dell'UE, p.1.

⁷⁵² *Ibidem*.

industriale⁷⁵³ – l’Unione si propone di raggiungere economie di scala al fine di sostenere la crescita di un’industria della difesa *cyber* europea⁷⁵⁴. Tale ultimo aspetto, in particolare, è di grande rilevanza. Il perimetro del dominio *cyber*, difatti, è definito e costruito a partire dall’impiego di dispositivi e sistemi tecnologici (*hardware*) e dalla loro iscrizione in una complessa rete di connessioni interrelate sistematizzate (*software*). Delegare a terzi lo sviluppo tanto della componente materiale – corrispondente ad apparati ad alto contenuto tecnologico – quanto della programmazione del sistema volto alla elaborazione e processazione dei dati rilevati tramite gli *hardware*, comporta, evidentemente, una potenziale vulnerabilità ed un rischio per la propria sicurezza. L’Unione Europea, riconoscendo il bisogno di ridurre il più possibile eventuali «dipendenze strategiche in tecnologie cibernetiche-chiave»⁷⁵⁵ derivanti da un controllo meramente parziale della filiera di produzione e approvvigionamento tecnologici, ha fatto del potenziamento della Base Industriale e Tecnologica di Difesa Europea (EDTIB) una priorità di primo ordine per la sua sicurezza.

È possibile affermare che tali aspetti costituiscano i capisaldi e direttrici di lungo periodo dell’attuale politica di difesa dell’Unione nello spazio cibernetico, dato il recepimento degli stessi anche in successivi, e più recenti, documenti programmatici adottati in sede europea.

Nella *EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade* redatta nel 2020, ad esempio, sono individuabili tutti i fini e le direttrici della postura europea nel dominio *cyber* citati, declinati ed aggiornati in modo da essere pienamente coerenti con un ambiente strategico contraddistinto da minacce complesse, nuove tecnologie emergenti ed interdipendenze multi-settoriali⁷⁵⁶. Anzitutto, in misura crescente rispetto a quanto non accadesse fino al 2014, è stata rilevata una significativa tendenza, da parte di alcuni attori globali, a limitare l’accesso alla rete globale ed aperta di Internet e a limitare l’ampiezza dello Stato di diritto, dei diritti e libertà fondamentali pregiudicando i principi democratici quali valori cardine dell’Unione⁷⁵⁷. In particolare, nel nuovo ambiente di sicurezza cibernetica, l’Unione registrava l’aumento del ricorso a «minacce ibride»⁷⁵⁸ capaci di combinare campagne di disinformazione con attacchi alle infrastrutture, ai processi economici e alle istituzioni

⁷⁵³ Consiglio dell’Unione Europea, 2014, EU Cyber Defence Policy Framework, Annex, p.9.

⁷⁵⁴ *Ibidem*.

⁷⁵⁵ Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020, EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade, p.7.

⁷⁵⁶ Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020, EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade, p. 1.

⁷⁵⁷ *Ibidem*.

⁷⁵⁸ *Ivi*, p. 2.

democratiche⁷⁵⁹, arrivando ad enumerare quasi 450 tra incidenti ed attacchi *cyber* a danno delle infrastrutture cruciali europee nel solo 2019⁷⁶⁰. In particolare, le istituzioni europee hanno recentemente chiamato l'attenzione sulle operazioni di *Foreign Information Manipulation and Interference* (FIMI) volte a «corrodere la fiducia nell'Unione e nell'ordine normativo internazionale»⁷⁶¹ quali componente sempre più rilevante degli attacchi ibridi.

Riconoscendo una generale mancanza di consapevolezza situazionale relativa alle minacce dello spazio cibernetico in seno all'Unione Europea⁷⁶², la *Cyber Security Strategy* del 2020 ha disposto tre vettori dell'azione dell'Unione al fine di difendere gli interessi ed obiettivi strategici europei: la «sovranità e leadership tecnologica», l'acquisizione di capacità operative al fine di «prevenire, scoraggiare e rispondere» alle minacce ed attacchi *cyber* e la promozione di uno «spazio cibernetico globale ed aperto»⁷⁶³.

Per quanto concerne il primo aspetto, il sostegno strategico alla crescita e competitività dell'industria della sicurezza cibernetica europea si traduce in una coerente allocazione di risorse destinate al settore, al fine di acquisire livelli sempre maggiori di sicurezza nel dominio *cyber* attraverso il governo della produzione dei dispositivi, dei *software* e dei processi industriali a questi relativi tramite la definizione di standard e protocolli di matrice specificatamente europea, dando forma all'idea di «*cybersecurity by design*»⁷⁶⁴. Un tale indirizzo di pianificazione è, dunque, diretto a mitigare i rischi associati a potenziali esternalità negative, quali effetto di eventuali dipendenze da terzi, e a ridurre i costi per le compagnie private nonché che per la società nel suo complesso⁷⁶⁵. Al fine dello sviluppo della sovranità tecnologica dell'UE in materia di cybersicurezza⁷⁶⁶, un ruolo rilevante è attribuito alla Rete e Centro Europeo di Competenza in Materia di Sicurezza Cibernetica (CCCNN) e all'Agenzia dell'Unione Europea per la cybersicurezza (ENISA), quali poli di raccordo tra le comunità industriale ed accademica⁷⁶⁷. In tale quadro, l'Unione Europea individua alcune aree di investimento digitale⁷⁶⁸ e tecnologie privilegiate in quanto conformi alla traiettoria politica definita dal documento quali

⁷⁵⁹ *Ibidem*.

⁷⁶⁰ *Ivi*, p. 3.

⁷⁶¹ Commissione Europea, 2022, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sul Quinto Rapporto relativo all'implementazione della Strategia di Sicurezza dell'UE, p.6.

⁷⁶² Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020, EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade, p. 3.

⁷⁶³ *Ivi*, p.4.

⁷⁶⁴ *Ivi*, p.9.

⁷⁶⁵ *Ibidem*.

⁷⁶⁶ *Ivi*, p.11.

⁷⁶⁷ *Ibidem*.

⁷⁶⁸ *Ivi*, p.5.

l'Intelligenza Artificiale (AI), i sistemi di crittografia e l'informatica quantistica (*quantum computing*)⁷⁶⁹, chiamando – inoltre – gli Stati membri ad adottare un «approccio proattivo e strategico»⁷⁷⁰ nelle rispettive politiche industriali di sicurezza cibernetica.

Successivamente alla definizione del contesto della produzione materiale delle piattaforme relative al dominio *cyber*, la *Cyber Security Strategy* dell'Unione Europea dedica la successiva sezione all'individuazione degli strumenti ritenuti maggiormente adeguati al fine dell'acquisizione delle capacità ritenute necessarie per prevenire, dissuadere e rispondere⁷⁷¹ a potenziali offensive avversarie. In considerazione dell'alta potenzialità distruttiva e complessità⁷⁷² di simili attacchi, l'Unione si propone, in primo luogo, di porre le basi necessarie alla costruzione di un sistema comune, sistematico ed onnicomprensivo di condivisione delle informazioni a livello europeo (*information-sharing*)⁷⁷³. Difatti, nel documento viene chiarito come una risposta comune dell'UE non possa prescindere dall'acquisizione di una simile capacità, anzitutto in ragione della peculiare natura delle operazioni nel dominio *cyber*, facilmente prestabili a strutturarsi triangolarmente tramite lo sfruttamento simultaneo di servizi, *hardware* e *software* appartenenti a soggetti tra loro diversi. A tale scopo, l'Unione Europea si impegna, attraverso la piena attuazione di strumenti regolatori, una appropriata mobilitazione di risorse e sforzi cooperativi, a sostenere gli Stati membri nella difesa dei propri cittadini ed interessi economici e di sicurezza, nel pieno rispetto delle libertà e diritti fondamentali e dello Stato di diritto⁷⁷⁴.

Infine, l'ultimo vettore della politica di difesa dell'UE nel dominio *cyber* viene declinato nella *Cybersecurity Strategy* del 2020 coerentemente con il livello di ambizione dell'Unione in termini di potenza normativa nel sistema internazionale. Al fine di «assicurare il funzionamento ed integrità della rete Internet a livello globale»⁷⁷⁵ (essenziale per l'operato delle imprese del mercato europeo), l'Unione Europea intende farsi promotrice della definizione di standard internazionali e protocolli in

⁷⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁷⁰ Commissione Europea, 2022, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sul Quinto Rapporto relativo all'implementazione della Strategia di Sicurezza dell'UE, p.5.

⁷⁷¹ Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020, EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade, p. 13.

⁷⁷² *Ibidem*.

⁷⁷³ *Ibidem*.

⁷⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁷⁵ *Ivi*, p. 10.

materia di tecnologie emergenti e relativamente all'architettura fondamentale della rete tali da garantirne l'estensione planetaria e l'apertura⁷⁷⁶.

2.3.2. Federazione Russa.

La traiettoria della definizione della postura di difesa nel dominio *cyber* della Federazione Russa ha seguito un corso significativamente diverso rispetto a quanto accaduto nel caso dell'Unione Europea. Difatti, la distanza esistente tra i due attori in termini di avanzamento e ruolo della base tecnologico-industriale sottostante la produzione delle capacità cibernetiche, nonché relativa alla concettualizzazione dottrinale dello spazio *cyber* hanno prodotto importanti ricadute rispetto al processo di individuazione dei requisiti di capacità e all'acquisizione delle stesse.

In primo luogo, è necessario segnalare – in una prospettiva storica – come la Federazione Russa abbia ereditato un sistema di sviluppo informatico che si è progressivamente allontanato dall'idea delle *cd tecnologie indigene*, in modo tale da costringere la leadership dell'URSS – a causa delle inefficienze strutturali dell'economia sovietica – a concentrare i propri sforzi in un tentativo di duplicazione delle sempre più sofisticate tecnologie di produzione occidentale⁷⁷⁷. A tale premessa si somma, inoltre, la peculiare formulazione di un concetto di proiezione del potere nel dominio *cyber* specificatamente russo, basato sulla nozione di «confronto dell'informazione» (*information confrontation*)⁷⁷⁸. Il Ministero della Difesa russo definisce quest'ultimo quale «lo scontro tra interessi nazionali ed idee, nel quale la superiorità viene ricercata attraverso l'attacco all'infrastruttura informativa dell'avversario e la contemporanea protezione della propria da una pari influenza»⁷⁷⁹. Nella letteratura secondaria è stato, in effetti, rilevato come la Russia consideri le attività nello spazio cibernetico come «un sottoinsieme del più ampio quadro del confronto dell'informazione, a sua volta derivato dalla lettura russa delle relazioni inter-statali»⁷⁸⁰, definite a partire dalla competizione – in termini di influenza sugli altri attori del sistema internazionale – tra le grandi potenze globali. La concettualizzazione del «confronto dell'informazione» ed il ruolo del dominio *cyber* nello stesso, sono state, peraltro, recepite in documenti strategici programmatici quali la Strategia di Sicurezza Nazionale (2015), il Concetto di Politica Estera (2016), la Dottrina di Sicurezza dell'Informazione

⁷⁷⁶ cfr. Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020, EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade, pp. 19-20.

⁷⁷⁷ Wilson, A. (2009). *Computer gap: The Soviet Union's missed revolution and its implications for Russian technology policy*. *Problems of Post-communism*, 56(4), 41-51, p. 42.

⁷⁷⁸ Hakala, Janne and Jazlyn Melnychuk, 2021, *Russia's Strategy in Cyberspace*. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, p.4.

⁷⁷⁹ *Ivi*, p. 5.

⁷⁸⁰ *Ivi*, p. 4.

(2016), la Dottrina Militare (2014), Visioni Concettuali sull'Attività delle Forze Armate nello Spazio Informativo (2016), nonché in pubblicazioni di teorici militari russi⁷⁸¹, nei quali – piuttosto che alla sicurezza cibernetica – si fa riferimento alla «sicurezza dell'informazione»⁷⁸².

Nella ricostruzione russa, il confronto dell'informazione è costante e pervasivo ed ogni mezzo, segnatamente gli strumenti appartenenti al dominio *cyber*, può essere impiegato al fine di guadagnare la superiorità nell'ambito dello stesso⁷⁸³. A partire da tali considerazioni, nella letteratura secondaria è stato sostenuto come, in particolare l'attuale *leadership* russa, consideri il confronto dell'informazione come «una costante competizione geopolitica a somma zero tra grandi potenze, sistemi politici ed economici e civiltà»⁷⁸⁴.

Dunque, è possibile affermare che, nella teoria e dottrina militari russe, la nozione di cybersicurezza non esista in quanto tale come nel caso occidentale, ma vada piuttosto intesa quale segmento – certamente rilevante – di un più ampio concetto di sicurezza informativa a tutela della quale il Cremlino dispone l'impiego di mezzi di varia natura, tanto militari e materiali quanto non-militari ed immateriali. Difatti, nel contesto russo viene impiegato con maggiore frequenza il concetto di «spazio dell'informazione»⁷⁸⁵, inteso quale insieme delle attività volte a produrre, trasformare ed immagazzinare l'informazione, così come ad «influenzare le coscienze individuali e dell'opinione pubblica, le infrastrutture dell'informazione e l'informazione stessa»⁷⁸⁶. Così, è stato affermato come la Russia abbia concettualizzato, nella propria riflessione militare, il dominio cyber quale «l'intersezione tra infrastrutture, *hardware*, *software* e contenuto»⁷⁸⁷, in modo tale che la dimensione informativo-tecnologica includa le componenti hardware, software ed infrastrutturale dell'ambiente operativo, mentre il livello psicologico ne investa – in sostituzione delle infrastrutture – l'elemento di contenuto⁷⁸⁸. Il proprio spazio dell'informazione, peraltro, è considerato dalla Federazione Russa quale la continuazione e riproduzione, oltre i propri confini, del proprio spazio geografico e fisico⁷⁸⁹, in modo tale che le eventuali violazioni dello stesso vengano lette come ingerenze ed attacchi alla propria sovranità ed integrità territoriale. Coerentemente, nel discorso politico-militare russo, è stata

⁷⁸¹ *Ivi*, p. 5.

⁷⁸² *Ibidem*.

⁷⁸³ *Ibidem*.

⁷⁸⁴ *Ibidem*.

⁷⁸⁵ *Ivi*, p. 6.

⁷⁸⁶ *Ibidem*.

⁷⁸⁷ Ofer Fridman in *Russia's Strategy in Cyberspace*, p.6.

⁷⁸⁸ *Ibidem*.

⁷⁸⁹ *Ivi*, p. 7.

più volte impiegata l'espressione di «sovranità digitale» (*tsifrovoi suverenitet*) intesa quale piena capacità e diritto di un governo di intervenire sul proprio spazio informativo⁷⁹⁰. Tale concetto comprende, dunque, tanto la costruzione di una solida infrastruttura Internet in grado di resistere ad attacchi cyber («sovranità elettronica»⁷⁹¹), quanto il pieno ed autonomo controllo sull'informazione prodotta e diffusa entro i confini nazionali («sovranità informativa»⁷⁹²).

Le attività nello spazio cibernetico si configurano, pertanto, quali uno tra i diversi strumenti propri del confronto militare disponibili nell'ambiente informativo. Queste, a loro volta, includono operazioni psicologiche, guerra elettronica (*Electronic Warfare – EW*) ed azioni cinetiche, in modo tale che lo spazio *cyber* possa prestarsi tanto ad attacchi fisici alle infrastrutture quanto ad offensive di stampo cognitivo come nel caso dell'uso della disinformazione⁷⁹³.

In tale quadro, la Russia ha inteso le operazioni nel dominio *cyber* quale strumento privilegiato nel confronto dell'informazione, impiegandole congiuntamente ad altri mezzi militari e non-militari al fine di perseguire i propri obiettivi strategici⁷⁹⁴. In particolare, negli ultimi anni, la Russia ha orientato i propri sforzi verso la chiusura e messa in sicurezza del proprio spazio informativo digitale⁷⁹⁵. A tale scopo, Mosca ha tentato di ottenere un saldo controllo tanto materiale sulle infrastrutture digitali quanto intangibile sul contenuto delle informazioni veicolate tramite la rete. Un tale corso d'azione è stato spiegato in letteratura quale volto ad assicurare la propria indipendenza rispetto alla rete Internet globale e la propria sicurezza informativa, coerentemente con la più ampia idea di confronto dell'informazione⁷⁹⁶. Tra gli eventi che, in misura significativa, hanno dato impulso allo sviluppo delle capacità russe nell'ambito *cyber*, si annoverano in particolare la Guerra del Golfo del 1991 (quando l'Unione Sovietica avviata sulla strada del collasso politico dovette assorbire il colpo del successo della coalizione a guida USA grazie all'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione), la seconda guerra cecena del 1999 (in occasione della quale, nonostante il pieno controllo, da parte delle forze russe, dei media tradizionali, Internet venne impiegato quale veicolo del messaggio politico dei ribelli ceceni con buoni risultati), il conflitto in Georgia del 2008 (nell'ambito del quale la Russia non fu in grado di dominare completamente lo spazio informativo georgiano) e, infine, le proteste di Mosca contro l'esito elettorale del 2011 (che dimostrarono alle autorità della Federazione

⁷⁹⁰ *Ivi*, p. 12

⁷⁹¹ *Ibidem*.

⁷⁹² *Ibidem*.

⁷⁹³ *Ivi*, p. 6.

⁷⁹⁴ *Ivi*, p. 4.

⁷⁹⁵ *Ibidem*.

⁷⁹⁶ *Ibidem*.

il potenziale, in termini di influenza sull'opinione pubblica, dei *social network*, similmente con quanto accaduto durante le Primavere Arabe)⁷⁹⁷.

Dunque, a partire da tali premesse, la *leadership* russa ha progressivamente individuato e messo in atto una serie di misure volte a «nazionalizzare la propria infrastruttura dell'informazione»⁷⁹⁸, coerentemente con la logica della sovranità digitale. Anzitutto, è stata riconosciuta l'assoluta priorità del sostegno allo sviluppo di basi scientifico-industriali russe al fine della produzione di *hardware* e *software* interamente realizzati entro i confini della Federazione. Similmente, è stato dato impulso alla creazione di sistemi nazionali di autenticazione e crittografia al fine della protezione del traffico interno di dati, in particolare quello militare. Ancora, il governo russo – al fine della messa in sicurezza del perimetro dello spazio informativo del paese – ha fatto ricorso a tecniche di gestione dei contenuti informativi (compreso il cd *blacklisting*⁷⁹⁹) mediante la rimozione di siti web e di sistemi di sorveglianza e localizzazione del traffico dati su larga scala. Inoltre, attraverso l'adozione di un vasto regime giuridico *ad hoc*, le autorità russe hanno profuso sforzi significativi diretti alla protezione delle infrastrutture cruciali (ad esempio, tramite interventi di nazionalizzazione) e al pieno controllo sui mezzi di informazione nazionali⁸⁰⁰.

Coerentemente con la messa a punto – presso l'*establishment* di sicurezza nazionale russo – delle nozioni di confronto e spazio dell'informazione, la riflessione strategica russa ha compiuto uno successivo sforzo diretto alla traduzione, in termini operativi, dell'obiettivo della protezione del proprio spazio informativo in strumenti che, in letteratura, sono stati definiti quali una «serie reticolare di codici, controlli legali e misure di sorveglianza»⁸⁰¹. Inoltre, capitalizzando la tradizione dottrinale sovietica, la dottrina russa si è arricchita dell'aggiornamento di tattiche quali quella del «controllo riflessivo», delle «misure attive» (*aktivnyye meropriyatiya*) e della «maskirova»⁸⁰². Nel caso del «controllo riflessivo», questo si riferisce alla capacità di influenzare, coerentemente con un corso d'azione preferito, il processo decisionale – ed il comportamento risultante dallo stesso – dell'avversario senza che questi ne abbia contezza⁸⁰³. Nello spazio cyber, ciò viene declinato in capacità capaci di manipolare lo spazio informativo nemico, in particolare attraverso la disinformazione. Le «misure attive», di contro, si riferiscono ad operazioni dirette a produrre effetti

⁷⁹⁷ *Ivi*, p.8.

⁷⁹⁸ Joha Kukkola in *Russia's Strategy in Cyberspace*, p.13.

⁷⁹⁹ *Ibidem*.

⁸⁰⁰ *Ibidem*.

⁸⁰¹ *Ivi*, p.9.

⁸⁰² *Ivi*, p.11.

⁸⁰³ *Ibidem*.

sulle politiche nazionali altrui. Queste, diversamente dagli strumenti diplomatici, tendono a presentare un alto livello di segretezza e di predisposizione alla violazione del diritto interno ed internazionale, spesso mediante l'uso del ricatto, della corruzione e – anche in questo caso – di campagne di disinformazione⁸⁰⁴. Infine, la tattica informativa della *maskirovka*, comprendente l'occultamento e l'inganno⁸⁰⁵, ha il fine di convincere l'avversario dell'esistenza e rilevanza di obiettivi in realtà inesistenti, costringendolo ad adottare misure sproporzionate e compromettendone la catena di comando e controllo (C2)⁸⁰⁶. In generale, la Russia impiega, nello spazio cibernetico, una gamma di strumenti tanto tecnico-informatici quanto psicologico-informatici⁸⁰⁷ senza adottare una strategia offensiva attraverso l'intero spettro di obiettivi, bensì tramite un approccio flessibile diretto a sfruttare, di volta in volta, le opportunità emergenti in ciascun contesto⁸⁰⁸.

Le operazioni nel dominio *cyber* così articolate sono, ad oggi, condotte nel contesto russo da una pletera di attori e sistemi comprendenti tanto entità sotto il diretto controllo statale – in particolare dipendenti dalle agenzie di intelligence nazionali – quanto da “mandatari” (*proxies*⁸⁰⁹). Nella prima categoria rientrano, ad esempio, il Servizio per la Sicurezza Federale (FSB) e il Direttorato Centrale dello Stato Maggiore delle Forze Armate della Federazione Russa (GRU o GU)⁸¹⁰. Mentre le competenze Servizio per la Sicurezza Federale comprendono in larga misura attività di *intelligence* e contro-spionaggio entro i confini russi, il GRU si configura quale agenzia di *intelligence* militare esterna. A tali organismi sono state spesso ricondotte le attività nel dominio *cyber* di organizzazioni non direttamente legate allo Stato russo – appartenenti alla seconda categoria di attori – quali APT28 e CyberBerkut, e che – tuttavia – impiegano sofisticati strumenti e programmi per promuovere gli interessi e le prerogative del Cremlino nello spazio dell'informazione internazionale⁸¹¹.

Dal quadro così ricostruito, è possibile giungere alla conclusione che la messa in sicurezza, da parte delle autorità russe, dello spazio informativo nazionale non serve solo l'obiettivo della «protezione della coesione psicologica della società contro le interferenze straniere»⁸¹², ma anche quello della tutela delle possibilità e traiettorie di sviluppo scientifico e tecnologico della nazione dinanzi la

⁸⁰⁴ *Ibidem.*

⁸⁰⁵ *Ibidem.*

⁸⁰⁶ *Ibidem.*

⁸⁰⁷ *Ivi*, p.23.

⁸⁰⁸ *Ivi*, p.32.

⁸⁰⁹ *Ivi*, p. 17.

⁸¹⁰ *Ibidem.*

⁸¹¹ *Ibidem.*

⁸¹² *Ivi*, p.34.

competizione estera⁸¹³. Pertanto, parte della letteratura considera una significativa probabilità che la Russia continui a fare un uso «opportunistico»⁸¹⁴ quale strumento privilegiato per destabilizzare la vita pubblica e del processo di allocazione delle risorse dei propri avversari, nonché quale insieme di capacità al servizio della propria «necessità di resistere all'influenza esterna»⁸¹⁵ di uno spazio informativo, quello occidentale, percepito come nemico.

2.3.3. Valutazione comparata.

L'analisi comparata tra le posture di forza di Unione Europea e Federazione Russa nel dominio *cyber* non può prescindere dal considerare, anzitutto, la distanza tra le nozioni teorico-militari e tra i conseguenti concetti operativi relativi a tale dimensione. Come visto, l'idea russa di «confronto dell'informazione» (per la conduzione del quale i requisiti di forze demandano sia elementi tangibili che capacità destinate alla difesa dell'integrità cognitiva della propria società⁸¹⁶) è ben più ampia di quella di «cybersicurezza» accolta dai documenti programmatici adottati in sede europea (riferita, piuttosto, alla difesa e tutela delle infrastrutture digitali cruciali dell'Unione⁸¹⁷). Inoltre, il confronto dell'informazione fatto proprio dalla riflessione politico-militare russa – in quanto sfida continua e persistente – si traduce nell'impossibilità di individuare, così come avviene nel caso occidentale, una netta distinzione tra tempo di pace e tempo di guerra⁸¹⁸.

Similmente e relativamente all'ambiente operativo, le espressioni «spazio informativo» o «sfera informativa»⁸¹⁹ si estendono oltre il perimetro dello spazio o dominio *cyber* di matrice occidentale. Allo stesso modo, le «armi informative»⁸²⁰ includono più che meri mezzi di natura digitale. L'approccio teorico ed operativo russo, pertanto, può essere percepito come maggiormente coerente con la natura olistica ed integrata della pianificazione strategica, il cui buon funzionamento dipende in larga misura dall'evitare una visione compartimentata dell'ambiente competitivo. In realtà, in letteratura è stato evidenziato come l'attuale dottrina militare della NATO intenda lo spazio cibernetico in modo piuttosto simile allo spazio informativo russo, laddove viene presentato come un «dominio operativo facente parte di un più ampio ambiente dell'informazione a sua volta

⁸¹³ *Ibidem*.

⁸¹⁴ Maschmeyer, L., & Kostyuk, N. (2022). *There Is No Cyber 'Shock and Awe'*, (There Is No Cyber 'Shock and Awe': Plausible Threats in the Ukrainian Conflict - War on the Rocks consultato il 10 gennaio 2023).

⁸¹⁵ Bey, Matthew, 2018, *Great Powers in Cyberspace*, p. 34.

⁸¹⁶ Hakala, Janne e Jazlyn Melnychuk, *Russia's Strategy in Cyberspace*, p.4.

⁸¹⁷ *Ibidem*.

⁸¹⁸ cfr Hakala, Janne and Jazlyn Melnychuk, 2021, *Russia's Strategy in Cyberspace*, p. 7.

⁸¹⁹ *Ivi*, p. 6.

⁸²⁰ *Ibidem*.

comprendente l'informazione in quanto tale, gli individui, le organizzazioni e i sistemi che ricevono, processano e convogliano l'informazione»⁸²¹. L'informazione così elaborata fornisce, dunque, il fondamento del processo cognitivo che plasma il processo decisionale e comportamento individuale. Tale processo, infine, si esprime in tre dimensioni – fisica, virtuale e cognitiva – che il dominio *cyber* investe nella loro interezza⁸²². Alla luce di ciò, ed in considerazione dell'appartenenza di un consistente numero di Stati membri dell'Unione all'Alleanza Atlantica, il divario teorico ed operativo sembra ridursi. Ciononostante, la distanza tra obiettivi ed interessi strategici, ovviamente, permane. Nella prospettiva delle democrazie europee, l'obiettivo dell'apertura della rete Internet e la sua estensione globale si accompagna ad una nozione di sicurezza dell'ambiente informativo basata sulla protezione di dati e sistemi che, tuttavia, non si traduce nel controllo sul contenuto dei messaggi veicolati attraverso i sistemi stessi⁸²³. La difesa di una rete globale e libera, però, può costituire un'area di vulnerabilità nello spazio *cyber* dell'Unione, in particolare rispetto ad offensive adoperanti tattiche basate sulla diffusione di disinformazione. Il libero accesso allo spazio informativo da parte di un alto numero di attori, peraltro in condizioni tali da rendere difficile una chiara attribuzione delle responsabilità, fa sì che l'Unione Europea sia esposta a tale tipo di operazioni.

Quale secondo elemento rilevante desunto da un'analisi diagnostica vi è, inoltre, quello legato alla dimensione industriale della produzione ed acquisizione delle capacità cibernetiche. Difatti, nonostante la Russia abbia dimostrato di avere la capacità di mettere a punto sofisticate minacce informatiche (*malware*) – comprendenti attività di spionaggio, attacchi fisici alle infrastrutture e campagne di disinformazione⁸²⁴ - il governo russo continua ad incontrare limiti significativi in termini di sviluppo tecnologico e di reclutamento di personale altamente qualificato⁸²⁵. In effetti, parte della letteratura ha segnalato come, semplicemente, la Russia non disponga di un'industria commerciale capace di sostenere lo sviluppo tecnologico necessario al fine di avanzamenti significativi nelle capacità cibernetiche al contrario, ad esempio, dei casi statunitense e cinese⁸²⁶. Di conseguenza, Mosca – in quanto situata alla «periferia dell'innovazione tecnologica globale»⁸²⁷ – è tenuta, da un lato, ad affidarsi a componenti e sistemi sviluppati al di là dei propri confini⁸²⁸ e, dall'altro, ad optare

⁸²¹ *Ibidem*.

⁸²² *Ibidem*.

⁸²³ *Ivi*, p. 7.

⁸²⁴ Cheravitch, Joe and Bilyana Lilly. *Russia's Cyber Limitations in Personnel Recruitment and Innovation*, p.31.

⁸²⁵ *Ibidem*.

⁸²⁶ Bey, Matthew, 2018, *Great Powers in Cyberspace*, p. 34.

⁸²⁷ Cheravitch, Joe and Bilyana Lilly. *Russia's Cyber Limitations in Personnel Recruitment and Innovation*, p.32.

⁸²⁸ *Ibidem*.

per tattiche a basso costo⁸²⁹ capaci di essere sostenute dal settore industriale russo. In particolare, i maggiori limiti del settore tecnologico russo, come si vedrà, sono stati individuati nel controllo statale dei relativi processi produttivi e nella scarsità di personale altamente qualificato nel campo delle tecnologie dell'informazione (IT), fattori – peraltro – tra loro strettamente legati. In ottica comparativa, dunque, è possibile individuare un vantaggio significativo, in capo all'Unione Europea, relativamente al dinamismo, la produttività e lo stato di avanzamento tecnologico del settore industriale sottostante l'acquisizione delle capacità *cyber* rispetto alla Federazione Russa. Difatti, tramite la pianificazione di un robusto sostegno finanziario a favore della trasformazione digitale disposta nel Multiannual Financial Framework 2021-2027, l'Unione ha esplicitato il proprio obiettivo – raggiungibile – di ottenere un ruolo di *leadership* nelle tecnologie digitali e di cybersicurezza attraverso l'intera catena di approvvigionamento ad esse relative, in linea con i propri valori e priorità⁸³⁰.

2.4. Dimensione tecnologica e relativo aspetto industriale.

Nei paragrafi precedenti, è emersa in più occasioni la rilevanza della dimensione tecnologica nel quadro delle interazioni strategiche tra Unione Europea e Russia, così come quella dell'aspetto industriale ad essa connesso. Negli ultimi anni, è stato sostenuto come lo sviluppo delle cd Tecnologie Avanzate (*Advanced Technologies*) – suscettibili, peraltro, di trovare applicazione duale tanto in ambito militare quanto civile – sia destinato ad «alterare in misura sostanziale gli ambienti industriale, economico e sociale a livello globale⁸³¹. Queste – comprendenti ad esempio la Manifattura Avanzata (*Advanced Manufacturing*), l'Intelligenza Artificiale (AI), la Realtà Virtuale o Aumentata, i *Big Data*, le *Blockchain*, le tecnologie di immagazzinamento e condivisione dati (*Cloud*), l'*Internet of Things* (IoT), la micro e nano elettronica e la robotica⁸³² – si ritiene abbiano il potenziale di condurre l'attuale ambiente ed industria globali ad una nuova «rivoluzione tecnologica»⁸³³ e ad un sistema economico compiutamente digitale⁸³⁴, trainata in larga misura dalle tecnologie dell'informazione (*Information*

⁸²⁹ Bey, Matthew, 2018, *Great Powers in Cyberspace*, p. 34.

⁸³⁰ Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020, EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade, p.10.

⁸³¹ Commissione Europea, 2020, *Advanced Technologies for Industry: EU Report Technological trends and policies*, p.4.

⁸³² *Ibidem*.

⁸³³ Alexander Demidenko e Igor Demidenko Bryansk, 2021, *Russia as a Part of the Global IT Market: is There a Chance for a Breakthrough?*, State Technical University, 241035 Bryansk, Russia, p.1.

⁸³⁴ cfr. *Ibidem*.

Technologies – IT) in grado di raccogliere ed analizzare enormi quantità di dati, in ogni formato e provenienti da qualsiasi area della nostra società⁸³⁵.

In tale contesto, la considerazione della dimensione tecnologica – trasversale e comune a più d'una delle aree competitive fin qui analizzate – della relazione strategica tra UE e Russia è ritenuta di particolare rilevanza anche alla luce dei recenti eventi ucraini, i quali hanno reso evidente la correlazione tra sicurezza energetica, sviluppo e potenziale ruolo delle tecnologie emergenti a tutela della stessa e funzione del settore della Ricerca e Sviluppo a tal fine. L'invasione russa, difatti, ha chiaramente esposto le vulnerabilità dell'Unione Europea nel settore energetico⁸³⁶ e la nuova enfasi posta sul bisogno europeo di ridurre la propria dipendenza dal gas russo ha fatto dello sviluppo tecnologico – in particolare nel settore della produzione energetica – e del posizionamento europeo nella catena globale dell'approvvigionamento tecnologico, la nuova priorità politica dell'Unione.

In un simile quadro, è possibile affermare che sia in corso, tanto nell'Unione Europea quanto nella Federazione Russa, un processo di ridefinizione delle posture di forza relativa nella dimensione tecnologica, articolata sui tre vettori della revisione dell'agenda politica tramite riforme trasformative del settore, politiche a sostegno della competitività dell'industria domestica e, soprattutto, considerazioni di «sovranità tecnologica»⁸³⁷.

Tuttavia, anche in questo caso, i più alti obiettivi strategici dei due attori appaiono inconciliabili. Questi, come si vedrà, producono peraltro significativi effetti sulle strutture e traiettorie di sviluppo dei rispettivi settori industriali delle tecnologie avanzate e dell'informazione, individuati dalla letteratura quali le attuali «locomotive della crescita e dell'innovazione» delle economie odierne, in ragione della loro capacità di produrre importanti *spill-over* nei settori attigui⁸³⁸.

2.4.1. Unione Europea.

Nella Strategia Industriale dell'Unione Europea del 2020 prodotta dalla Commissione, è fin da subito chiarito come il sistema industriale europeo, in forza della sua storica capacità di «guidare il cambiamento»⁸³⁹, debba porsi, in «un mondo in costante evoluzione e sempre più imprevedibile»⁸⁴⁰,

⁸³⁵ *Ibidem*.

⁸³⁶ Commissione Europea, 2022, *Science, research and innovation performance of the EU 2022 Building a sustainable future in uncertain times Executive summary*, p.10.

⁸³⁷ *Ibidem*.

⁸³⁸ Gokhberg, L., Kuznetsova, T., & Roud, V. (2012). *Exploring innovation modes of Russian companies: what does the diversity of actors mean for policymaking?*. Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP, 1., p.5.

⁸³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, 2020, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, p.1.

⁸⁴⁰ *Ibidem*.

oltre all'obiettivo della neutralità climatica, quello della «*leadership* digitale»⁸⁴¹. A tal fine, coerentemente con l'idea di «sovranità tecnologica»⁸⁴², l'Unione Europea è tenuta a compiere uno sforzo diretto a difendere la propria competitività industriale, in particolare attraverso l'acquisizione di un ruolo egemone in domini digitali, tra quelli associati alle diverse Tecnologie Avanzate, in cui è attualmente in una posizione di debolezza relativa⁸⁴³, allo stesso tempo sfruttando il proprio vantaggio competitivo nella produzione di prodotti e servizi ad alto valore aggiunto e nella propria capacità di innovazione⁸⁴⁴.

Dunque, la Strategia Industriale del 2020 – nel riconoscere le potenzialità trasformative delle tecnologie emergenti in termini di accresciuta produttività delle imprese, di creazione di nuovi modelli di business e di impulso all'innovazione⁸⁴⁵ – si propone di sfruttare la scalabilità (ovvero la possibilità di ottenere un volume d'affari e un livello di profitti più che proporzionale rispetto all'investimento iniziale) dell'economia digitalizzata⁸⁴⁶ al fine di sostenere la competitività globale delle imprese europee. In tale quadro, l'Unione Europea si è posta il duplice obiettivo della costruzione di «ecosistemi industriali resilienti»⁸⁴⁷ e di assicurare la propria sovranità tecnologica. Tuttavia, la declinazione specificatamente europea della nozione di sovranità tecnologica non solo è tale da non porsi in contraddizione con l'apertura al mercato globale, ma anzi finisce per esserne alimentata. Difatti, coerentemente con un modello definito di «autonomia strategica aperta»⁸⁴⁸, le istituzioni europee hanno chiarito come la sovranità digitale dell'Unione, da tradursi in un rafforzamento delle capacità produttive ed innovative nei settori dei dati e delle tecnologie infrastrutturali⁸⁴⁹, debba esprimersi – ancora una volta – attraverso il potere normativo dell'Unione e la capacità della stessa di «definire gli standard internazionali in materia di digitalizzazione»⁸⁵⁰. Tra gli obiettivi fondamentali, in termini di politica industriale, promossi dai documenti programmatici dell'Unione, vi sono – pertanto – quello di fare dell'UE un «leader nel contesto di una società *data-*

⁸⁴¹ *Ibidem*.

⁸⁴² Commissione Europea, 2020, *Advanced Technologies for Industry: EU Report Technological trends and policies*, p.5.

⁸⁴³ *Ibidem*.

⁸⁴⁴ *Ibidem*.

⁸⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, 2020, Una nuova strategia industriale per l'Europa, p.4.

⁸⁴⁶ *Ibidem*.

⁸⁴⁷ Commissione Europea, 2020, *Advanced Technologies for Industry: EU Report Technological trends and policies*, p. 16.

⁸⁴⁸ *Ibidem*.

⁸⁴⁹ *Ibidem*.

⁸⁵⁰ *Ivi*, p.20.

driven»⁸⁵¹ tramite la creazione di un mercato unico dei dati in Europa trasversale a tutti i settori dell'economia e quello di lavorare alla realizzazione di «robuste catene di approvvigionamento»⁸⁵² tecnologico, attraverso un processo di rilocalizzazione delle attività produttive sul continente, al fine di assicurare un maggiore livello di autonomia industriale⁸⁵³.

Simili direttrici della politica industriale europea in materia di tecnologie emergenti, come detto, sono da intendersi quali dirette a consolidare il vantaggio competitivo dell'Unione relativamente alla produzione di alcune tecnologie avanzate (quali la Manifattura Avanzata, l'*Internet of Things* ed i Materiali Avanzati⁸⁵⁴), da un lato, e a mitigare lo svantaggio registrato in altri campi (ad esempio in quello dei *Big Data* e della micro e nano elettronica⁸⁵⁵), dall'altro. Inoltre, la migliore posizione relativa detenuta dall'Unione Europea in dette aree produttive deve tenere conto di alcune considerazioni e *trend* in via di definizione. In primo luogo, l'erosione del primato europeo in termini assoluti di numero di prodotti di Manifattura Avanzata brevettati⁸⁵⁶ da parte, ad esempio, della Cina, si accompagna al naturale processo di rallentamento della crescita e dei livelli di investimento nei settori produttivi maturi rispetto ad altre aree di innovazione tecnologica maggiormente dinamiche. Similmente, il mantenimento dell'ottimo posizionamento globale dell'UE nel settore dell'*Internet of Things*, dipenderà dalla capacità dell'Unione di assicurare che gli standard internazionali relativi all'IoT siano plasmati dagli *stakeholder* dell'industria europea, in ragione della sua natura di «collante tra i mondi manifatturiero e digitale»⁸⁵⁷. Dunque, investimenti mirati in tale area potrebbero contribuire, ad esempio, a dare maggiore impulso all'area delle applicazioni dell'Intelligenza Artificiale, nella quale l'Unione fatica ad acquisire una posizione di forza. Infine, in campi quali quello dei Materiali Avanzati, l'UE è tenuta ad intervenire con particolare vigore dato il suo ruolo essenziale nei settori, tra gli altri, dell'energia rinnovabile, nella produzione di batterie e nel settore sanitario⁸⁵⁸.

Pertanto, considerando l'effetto cumulato e complessivo di una serie di investimenti strategici così articolata, le istituzioni europee prevedono che progressi nel campo dell'*Internet of Things* permetteranno la generazione di nuovi set di dati utili per migliorare la performance delle applicazioni

⁸⁵¹ *Ibidem.*

⁸⁵² *Ibidem.*

⁸⁵³ *Ibidem.*

⁸⁵⁴ *Ivi*, p.5.

⁸⁵⁵ *Ibidem.*

⁸⁵⁶ *Ivi*, p.6.

⁸⁵⁷ *Ivi*, p.7.

⁸⁵⁸ *Ivi*, p.12.

dell'Intelligenza Artificiale⁸⁵⁹. Allo stesso tempo, la transizione digitale demanderà un maggiore impegno da parte europea nel raggiungimento di più alti livelli di cybersicurezza, specialmente in considerazione della trasformazione digitale delle catene del valore industriali a causa dell'interazione tra i diversi usi delle Tecnologie Avanzate⁸⁶⁰. A sua volta, l'attuale pervasività delle tecnologie emergenti nella produzione industriale europea comporta che venga puntualmente definita una nuova serie di modelli organizzativi e di gestione industriale conforme alla trasformazione tecnologica e che sostenga la competitività del settore a livello globale. Dunque, come affermato nella Strategia Industriale del 2020, l'Unione dovrà «mettere in comune i suoi punti di forza per fare collettivamente quello che nessuno può fare da solo»⁸⁶¹, ponendosi alla guida della «nuova corsa tecnologica»⁸⁶² sfruttando i propri punti di forza, tra cui «una base industriale robusta, l'alta qualità del settore della ricerca, i propri lavoratori altamente qualificati, un vivace ecosistema di *start-up*, infrastrutture mature e una posizione preminente nell'utilizzo di dati industriali»⁸⁶³. Così facendo, in particolare alla luce dei recenti sviluppi in Europa, l'Unione – attraverso il posizionamento privilegiato nelle catene globali del lavoro e, soprattutto, l'attiva influenza normativa sulle stesse⁸⁶⁴ – pianifica di porre la produzione delle tecnologie emergenti al servizio dei propri interessi industriali, sovranità tecnologica, autonomia strategica e del proprio ruolo di *agenda-shaper* nel sistema internazionale.

2.4.2. Federazione Russa.

Al fine dell'analisi degli attuali vettori della politica industriale russa, in particolare nel settore delle tecnologie dell'informazione, è anzitutto necessario considerare il persistente divario, in termini di tecnologia informatica, tra l'Unione Sovietica e l'Occidente negli anni della Guerra Fredda⁸⁶⁵. Difatti, la Federazione Russa ha ereditato un sistema di sviluppo delle tecnologie dell'informazione che, negli ultimi decenni del confronto bipolare, faticava a duplicare i componenti prodotti in Occidente attraverso sofisticati processi manifatturieri⁸⁶⁶. Da tali premesse, è dunque possibile inquadrare

⁸⁵⁹ *Ivi*, p. 13.

⁸⁶⁰ *Ibidem*.

⁸⁶¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, 2020, Una nuova strategia industriale per l'Europa, p.4.

⁸⁶² *Ibidem*.

⁸⁶³ *Ibidem*.

⁸⁶⁴ Commissione Europea, 2022, *Science, research and innovation performance of the EU 2022 Building a sustainable future in uncertain times*, Executive summary, p.8.

⁸⁶⁵ Wilson, A. (2009). *Computer gap: The Soviet Union's missed revolution and its implications for Russian technology policy*. *Problems of Post-communism*, 56(4), 41-51. , p. 49.

⁸⁶⁶ *Ivi*, p. 42.

adeguatamente tanto la nozione di sovranità tecnologica così come declinata dalla Federazione quanto alcuni elementi caratterizzanti il settore industriale tecnologico e dell'innovazione russi, in particolare lo scarso dinamismo della Ricerca e Sviluppo dovuto alla scarsità di personale altamente qualificato. In primo luogo, il governo russo, già da diversi anni, ha tentato di assicurare la propria sovranità tecnologica essenzialmente attraverso la produzione, entro i propri confini, di componenti *software* piuttosto che *hardware*, nel tentativo di non ripetere l'errore commesso dall'URSS negli anni della rivoluzione informatica e di sfruttare le specificità dei recenti sviluppi nelle tecnologie dell'informazione (attinenti perlopiù all'elemento di sistema)⁸⁶⁷. In secondo luogo, la generale tendenza, nel sistema economico russo, di una significativa interferenza statale nelle attività del settore privato⁸⁶⁸, ha alimentato il persistente fenomeno dell'emigrazione dell'*expertise* tecnologica dalla Russia già caratteristico dell'epoca sovietica⁸⁶⁹. Tale aspetto, a sua volta, è considerato il maggiore limite al settore dell'innovazione e della Ricerca e Sviluppo nel paese, segnatamente nell'ambito delle tecnologie IT. In letteratura, è stato segnalato come, in effetti, la rivoluzione informatica abbia dimostrato che approcci *top-down* e regolamentati allo sviluppo tecnologico siano inefficaci⁸⁷⁰. Alcuni contributi, in particolare, hanno rilevato come la maggior parte delle imprese russe non abbia acquisito «un solido interesse strategico per la generazione ed implementazione delle più recenti innovazioni»⁸⁷¹, tanto nella forma dell'attività di Ricerca e Sviluppo quanto in quella dell'acquisizione di nuove tecnologie e di diritti di proprietà intellettuale⁸⁷². Difatti, si ritiene che, nella Federazione Russa, il sistema dell'innovazione sia perlopiù popolato e sorretto da «consumatori di tecnologia»⁸⁷³, tendenti a concentrare le proprie risorse (comprese quelle intellettuali) nell'acquisizione delle componenti più innovative presenti sul mercato ai fini del potenziamento del processo produttivo⁸⁷⁴. Alternativamente, è stata impiegata l'espressione di «innovatori irregolari»⁸⁷⁵, per riferirsi quelle imprese russe che, nonostante riescano parzialmente a condurre una

⁸⁶⁷ Ivi, p. 44.

⁸⁶⁸ Cheravitch, Joe and Bilyana Lilly (2020) *Russia's Cyber Limitations in Personnel Recruitment and Innovation, Their Potential Impact on Future Operations and How NATO and Its Members Can Respond*, in *Cyber Threats*, NATO 2030: Horizon Scanning and Analysis, Amy Ertan, Kathryn Floyd, Piret Pernik, Tim Stevens, eds., NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence: 31-59., p. 35.

⁸⁶⁹ Ivi, p. 33.

⁸⁷⁰ Wilson, A. *Computer gap: The Soviet Union's missed revolution and its implications for Russian technology policy*, p. 42.

⁸⁷¹ Gokhberg, L., Kuznetsova, T., & Roud, V. (2012). *Exploring innovation modes of Russian companies: what does the diversity of actors mean for policymaking?*. Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP, 1., p. 3.

⁸⁷² *Ibidem*.

⁸⁷³ Ivi, p.9.

⁸⁷⁴ *Ibidem*.

⁸⁷⁵ *Ibidem*.

certa attività innovativa, risultano tuttavia riluttanti o incapaci di diffonderne i risultati in altri settori produttivi dell'economia⁸⁷⁶. Pertanto, in Russia prevale un «regime passivo di prestito tecnologico»⁸⁷⁷, quale riflesso dell'orientamento generale a favore delle importazioni dell'economia russa nel suo complesso⁸⁷⁸, che finisce per investire anche le aree dell'acquisizione di conoscenza, della produzione di tecnologie e dell'attività di Ricerca e Sviluppo.

A ciò, peraltro, si somma quella che è stata considerata essere la caratteristica chiave delle tecnologie avanzate e della produzione di componenti *high-tech*, ossia l'impossibilità di sostituire le stesse con tecnologie appartenenti a generazioni precedenti⁸⁷⁹. Tali fattori hanno reso, pertanto, la Federazione Russa dipendente dalle forniture di materiali e componenti ad alto contenuto tecnologico di provenienza estera⁸⁸⁰, spingendo l'attuale governo russo a perseguire una «politica di sostituzione delle importazioni»⁸⁸¹ volta ad irrobustire il complesso industriale del settore delle tecnologie russo. Tuttavia, la letteratura ha individuato alcuni ostacoli essenziali al pieno sviluppo dell'economia digitale in Russia, comprendenti un ambiente sfavorevole agli investimenti a causa della fragilità del regime dei diritti di proprietà intellettuale e una struttura industriale prevalentemente articolata attorno a grandi imprese a partecipazione statale piuttosto che ad un panorama, potenzialmente maggiormente dinamico e vitale, di Piccole e Medie Imprese (PMI)⁸⁸².

In tale contesto, si ritiene che il governo russo stia cercando di «stimolare artificialmente l'industria delle tecnologie dell'informazione»⁸⁸³ senza, tuttavia, impegnarsi nella creazione di un «clima imprenditoriale favorevole»⁸⁸⁴ basato sulla presenza di strumenti volti alla mitigazione dei rischi d'investimento e su un adeguato quadro giuridico. Dunque, il mercato russo delle tecnologie risulta poco capitalizzato a causa dell'insufficiente livello degli investimenti, a sua volta incapace di

⁸⁷⁶ *Ibidem*.

⁸⁷⁷ *Ivi*, p.11.

⁸⁷⁸ *Ibidem*.

⁸⁷⁹ Frolov, I.E. *Opportunities and challenges of Russian high-technology complex modernization*. Stud. Russ. Econ. Dev. 22, 245–264 (2011)., p. 247.

⁸⁸⁰ Kurochkina, A. A., Ostrovskaya, E. N., & Lukina, O. V. (2016). *Problems and directions of development of the military-industrial complex of the Russian Federation*. Components of Scientific and Technological Progress, (4), 19., p.21.

⁸⁸¹ *Ibidem*.

⁸⁸² si vedano Ilina, I., Streltsova, E., Borodin, A., & Yakovenko, I. (2019). *The impact of public investment on the competitiveness of the Russian R&D sector*. Int. J. Mech. Eng. Technol. IJMET, 10, 1128-1140 e Alexander Demidenko e Igor Demidenko Bryansk, 2021, *Russia as a Part of the Global IT Market: is There a Chance for a Breakthrough?*, State Technical University, 241035 Bryansk, Russia

⁸⁸³ Igor Demidenko Bryansk, 2021, *Russia as a Part of the Global IT Market: is There a Chance for a Breakthrough?*, State Technical University, 241035 Bryansk, Russia, p.4.

⁸⁸⁴ *Ibidem*.

sostenere il settore dell'innovazione e della Ricerca e Sviluppo. Per tali ragioni, la *leadership* russa sembra abbia accolto un orientamento di pianificazione diretto alla digitalizzazione dei servizi amministrativi essenziali e alla creazione di un'infrastruttura informativa indipendente, piuttosto che all'acquisizione di una posizione rilevante, per le imprese russe, nel mercato globale delle tecnologie dell'informazione⁸⁸⁵. Difatti, l'attuale approccio delle autorità russe alla digitalizzazione appare rispondere alla necessità della realizzazione di un'infrastruttura a sostegno del lavoro dell'apparato statale e non individuata quale potenziale locomotiva della crescita dell'intera economia⁸⁸⁶.

2.4.3. Valutazione comparata.

Sulla base di quanto visto, si può affermare che la dimensione tecnologica, nonché l'aspetto industriale ad essa relativo, rappresenti un'ulteriore area di attrito nell'ampio spettro dell'interazione strategica coinvolgente Unione Europea e Federazione Russa. La frizione tra i due attori, anzitutto, prende le mosse a partire dai diversi obiettivi strategici che ne informano le rispettive politiche industriali nel settore tecnologico. Difatti, l'Unione si pone l'obiettivo di porre le imprese europee alla guida del processo globale di digitalizzazione e trasformazione tecnologica – ritagliando per le stesse una posizione privilegiata nelle catene del valore internazionali della produzione delle tecnologie avanzate – e di proporsi quale potere normativo di riferimento per la definizione di standard condivisi nel quadro di un mercato aperto e competitivo. Di contro, la Federazione Russa cerca piuttosto di individuare un proprio perimetro – sovrano – in termini informativi e di supplire al divario in termini di avanzamento tecnologico *hardware* e di capitale umano con l'Occidente, tentando di sfruttare – in ottica compensativa – le componenti di sistema delle recenti innovazioni IT. Da tali diversi approcci vengono individuate, pertanto, diverse aree di investimento considerate prioritarie dalle rispettive politiche industriali: quella della Ricerca e Sviluppo e delle Tecnologie Avanzate e quella della digitalizzazione infrastrutturale a sostegno della macchina statale. Simili decisioni di spesa, a loro volta, alimentano e sostengono precise formule di strutturazione industriale e caratteristiche del tessuto produttivo: nel caso europeo contraddistinto da filiere di produzione complesse guidate da leader settoriali ma che vedono la partecipazione di un alto numero di Piccole e Medie Imprese, nel caso russo articolato attorno a grandi compagnie la cui proprietà vede una significativa partecipazione statale.

⁸⁸⁵ *Ivi*, p.5.

⁸⁸⁶ *Ivi*, p.6.

Pertanto, in termini generali, è possibile desumere che l'Unione Europea individui nel processo di digitalizzazione della propria economia e nel proprio settore industriale della produzione di Tecnologie Avanzate importanti leve strategiche a sostegno della propria crescita complessiva e spendibili nel sistema internazionale, in particolare sfruttando il vantaggio competitivo di lungo periodo rappresentato dall'alto numero di brevetti relativi alle tecnologie emergenti registrato entro i confini dell'Unione⁸⁸⁷. Di contro, la Federazione Russa sembra interpretare la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica, piuttosto che in termini strumentali, come obiettivi di sviluppo in quanto tali.

⁸⁸⁷ Ilina, I., Streltsova, E., Borodin, A., & Yakovenko, I. (2019). *The impact of public investment on the competitiveness of the Russian R&D sector.*, p. 1130.

2.5. Diagnosi della competizione strategica.

2.5.1. Asimmetrie chiave.

L'analisi fin qui condotta permette l'individuazione delle differenze comparate, o asimmetrie, da considerarsi maggiormente rilevanti in quanto suscettibili di essere impiegate quali reciproche leve nell'ambito dell'interazione strategica tra i due attori in esame.

Per quanto concerne la dimensione politica, sia relativamente alla struttura del processo di *decision-making* che rispetto allo stile della *leadership*, l'Unione Europea e la Federazione Russa si collocano idealmente ai due estremi dello spettro dei sistemi di *governance* e delle formule di esercizio dell'autorità politica. In particolare, è emerso come il processo decisionale della Federazione Russa si qualifichi come maggiormente immediato e, potenzialmente, più efficace in ragione del minor numero di attori istituzionali formalmente coinvolti nello stesso. Ciononostante, la presenza di un consistente insieme di gruppi di pressione portatori di interessi ed istanze tra loro diversi – nonché la competizione interna all'architettura burocratica russa tra diverse organizzazioni, agenzie e livelli – compromette l'iter di formulazione della decisione finale, specialmente nell'ambito della politica estera. Similmente, la *leadership* russa sembra distinguersi per la tendenza alla personalizzazione dell'autorità politica e per un uso pervasivo di metodi coercitivi di repressione del dissenso, in netta opposizione al formato multi-attoriale e multi-livello dell'organizzazione politico-istituzionale dell'Unione e dei valori democratici ad essa sottostanti. Pertanto, in termini di capacità reattiva e di riconoscibilità del decisore, la Federazione Russa sembra presentare un vantaggio comparato nella dimensione politica della competizione strategica.

Rispetto alla dimensione economica, segnatamente in considerazione dell'ambito energetico e del settore della Ricerca e Sviluppo, le asimmetrie considerate di maggior rilievo sono quelle relative al grado di apertura dei mercati dei due attori, alla conseguente struttura assunta degli stessi e al divario in termini di risorse allocate e di dinamismo tra i relativi settori dell'Innovazione. La misura della presenza statale nel settore energetico, in particolare, pregiudica il valore attribuito allo stesso dal governo russo quale strumento per l'attrazione di capitali esteri nel paese a sostegno degli obiettivi di sviluppo fissati da Mosca. Difatti, il controllo politico sul settore inibisce considerevolmente l'attività di Ricerca e Sviluppo, segmento cruciale del sistema produttivo e considerato dalla letteratura quale motore essenziale della crescita tanto scientifico-tecnologica quanto socioeconomica⁸⁸⁸. Pertanto, nella dimensione economica esaminata in questi termini, l'Unione

⁸⁸⁸ *Ivi*, p. 1129.

Europea pare godere di un vantaggio competitivo sulla base della vivacità del proprio settore dell'Innovazione. Dunque, nonostante il frequente riferimento al carattere interdipendente delle relazioni economiche e commerciali tra Unione Europea e Russia, in letteratura è stato valutato come la misura della dipendenza di quest'ultima dai mercati energetici europei ecceda considerevolmente quella dell'UE dagli approvvigionamenti di gas russo⁸⁸⁹. Secondo tale ricostruzione, non solo l'Unione sarebbe in grado di diversificare con relativa facilità le proprie forniture energetiche, ma la politica energetica russa e le infrastrutture essenziali ai fini del funzionamento del settore sono strettamente legate al mercato energetico europeo tanto in termini geografici quanto finanziari⁸⁹⁰.

Nel dominio *cyber*, ai fini della derivazione delle differenze comparate strategicamente significative, risulta problematico individuare chiaramente un vantaggio comparato associato a tale dimensione. Difatti, se si considera la nozione di «confronto dell'informazione» accolto dalla Federazione Russa quale ampio sforzo continuativo e comprensivo della dimensione cognitiva e non solo fisica-infrastrutturale della sfida nello spazio *cyber*, è possibile affermare che la Russia presenti un vantaggio comparato in termini di sofisticatezza dei concetti operativi. Tuttavia, dal punto di vista del livello di avanzamento della base tecnologico-industriale a sostegno della produzione delle capacità cibernetiche, il vantaggio comparato viene riconosciuto in capo all'Unione Europea. Un bilancio che tenga conto di entrambi tali aspetti, sembra comunque favorire quest'ultima. Ciononostante, viene comunque individuata un'area di vulnerabilità per l'Unione rispetto alla mancanza di un aggiornamento dottrinale che risponda pienamente alla minaccia ad ampio spettro posta dalla Russia.

Coerentemente con quanto rilevato nell'esame relativo alle due precedenti aree interattive, nella dimensione tecnologica ed in considerazione del relativo aspetto industriale, l'Unione Europea presenta un vantaggio comparato significativo in termini di capacità innovativa, personale qualificato e *know-how* tanto nell'ambito delle tecnologie dell'informazione quanto in quello delle Tecnologie Avanzate, nonché rispetto al peso e alla collocazione di mercato delle imprese europee del settore a livello globale.

2.5.2. Trend di lungo periodo.

Nonostante l'alto grado di complessità ed ambiguità caratterizzante le interazioni strategiche tra Unione Europea e Federazione Russa almeno dalla fine degli Anni Novanta, queste sono state – tuttavia – attraversate da trend consolidati rilevabili attraverso l'approccio di *net assessment*.

⁸⁸⁹ Turksen, U., *EU Energy Relations with Russia*, p.8.

⁸⁹⁰ *Ibidem*.

Dal punto di vista del confronto in termini prettamente politici, si ravvisa il persistente tentativo, da parte dell'Unione Europea, di ricorrere a strumenti di proiezione del proprio potere normativo – segnatamente tramite l'instaurazione di relazioni di autorità – nei confronti della Russia, facendo leva sull'interpretazione dell'UE quale area di benessere economico e polo di attrazione per le spinte democratiche del continente. Da parte russa, tale approccio è stato percepito quale un'offerta di adesione incondizionata ai valori ed al sistema economico europei, quando non una deliberata ostilità rispetto ai modelli storico-politici della tradizione tanto russa quanto, in buona misura, sovietica. Difatti, nella prospettiva russa, il trauma della dissoluzione sovietica è da considerarsi quale un accidente storico incoerente con la natura della Federazione Russa quale grande potenza globale in ragione della propria estensione territoriale, della propria Storia e delle risorse naturali situate entro i suoi confini. Pertanto, il Cremlino è convinto di godere di una serie di vantaggi competitivi spendibili nel sistema internazionale⁸⁹¹ derivanti dal proprio ruolo di fornitore di materie prime energetiche, a sua volta impiegato quale giustificazione di fondo per la pretesa russa di esercitare la propria *leadership* strategica ed economica nello spazio post-sovietico⁸⁹².

A partire da simili premesse e dall'esame diagnostico condotto, sono anzitutto distinguibili due trend generali paralleli e di segno opposto nei mercati energetici globali che hanno investito anche le relazioni energetiche tra Unione Europea e Russia. Difatti, se nelle regioni importatrici (*demand regions*), si registra una significativa tendenza alla liberalizzazione ed apertura del mercato energetico, tradizionalmente integrato coerentemente con un impianto verticale⁸⁹³, nelle regioni produttrici ed esportatrici (*supply regions*) si è, al contrario, diffuso un processo di accentramento della gestione e controllo delle risorse energetiche. Inoltre, nello specifico caso in esame, la questione di lungo periodo da considerare tra quelle maggiormente rilevanti corrisponde a quella della diversificazione delle forniture energetiche, nel caso dell'Unione Europea, e delle rotte di esportazione, nel caso della Federazione Russa. In effetti, l'obiettivo della diversificazione – declinato coerentemente con le posizioni di importatore ed esportatore in capo ai due attori – investe entrambi i lati dell'interazione strategica ed occupa uno spazio rilevante nelle agende di politica energetica e pianificazione strategica di entrambi gli schieramenti, continuando a plasmare le posture relative degli stessi nell'area competitiva in esame. In letteratura è stato evidenziato come, in effetti, tra i fattori che si ritiene influenzeranno maggiormente le relazioni energetiche tra Russia ed Unione Europea, si

⁸⁹¹ Aalto, P., *The EU-Russian Energy Dialogue*, p.166.

⁸⁹² *Ibidem*.

⁸⁹³ Böhme D. *EU-Russia Energy Relations*, p.197.

debbano considerare la capacità tanto russa quanto europea di porre in essere le rispettive politiche di diversificazione, la futura evoluzione dei mercati energetici e la reputazione della Federazione quale «potenza energetica affidabile»⁸⁹⁴. Pertanto, è possibile ritenere che le modalità e le scelte relative alla diversificazione della matrice energetica, da un lato, e dei mercati di destinazione delle esportazioni, dall'altro, costituisca tra gli ambiti maggiormente significativi e duraturi nel quadro delle relazioni energetiche tra Unione Europea e Russia.

Relativamente all'analisi dei trend di lungo periodo delle interazioni strategiche nello spazio *cyber*, è possibile affermare come queste, rispondendo alla logica del «confronto dell'informazione», si pongano coerentemente con quanto già trattato rispetto alla dimensione politica. Difatti, dall'esame comparato delle posture di forza relativa tra i due attori nel dominio cibernetico, risulta evidente come queste siano modellate a partire dalle inconciliabili nozioni di «potere normativo» e primato ed integrità della sovranità statale accolte rispettivamente dall'Unione e dalla Russia. Anche in questo caso, dunque, sembra che ad emergere piuttosto chiaramente sia l'idea dell'impossibilità (e/o volontà, dipendentemente dalla fase storica delle relazioni considerata) di cooptare lo Stato russo nel progetto di integrazione europea o, comunque, di inscrivere lo Stato russo coerentemente nella visione dell'Unione rispetto al funzionamento del sistema internazionale.

Infine, per quanto riguarda i meccanismi interattivi consolidati nella dimensione tecnologico-industriale, a dover essere certamente preso in considerazione è il divario tra il livello di avanzamento del settore delle tecnologie avanzate, dell'informazione e del relativo settore di sviluppo esistente tra Unione Europea e Federazione Russa a vantaggio della prima. Da considerarsi quale possibile ed essenziale leva nell'ambito della relazione avversariale, lo scarto, in termini innovativi, tra le basi tecnologico-industriale degli attori viene fatto risalire fin dagli Anni Ottanta con l'avvio della rivoluzione informatica, ed in letteratura è stato evidenziato come l'approfondirsi dello stesso sia, in effetti, dipeso dalla coincidenza tra la il consolidamento della trasformazione informativa introdotta dalle nuove tecnologie e la fase «tumultuosa»⁸⁹⁵ immediatamente successiva alla dissoluzione dell'Unione Sovietica. Peraltro, la dimensione tecnologica e l'aspetto industriale ad essa associata, va intesa quale trasversale e capace di produrre un impatto rilevante in tutte le aree interattive qui analizzate. Nell'ambito politico, dall'andamento più o meno consistente dei flussi di trasferimento di tecnologia dai paesi europei alla Federazione Russa – a fronte delle forniture energetiche – sono

⁸⁹⁴ Oxenstierna, S., & Tynkkynen, V.-P. , *Russian Energy and Security up to 2030*, p.213.

⁸⁹⁵ Wilson, A., *Computer gap: The Soviet Union's missed revolution and its implications for Russian technology policy*, p.42.

spesso dipese le fasi di avvicinamento politico o, al contrario, di maggiore tensione tra i due attori. Ancora, nella dimensione economica ed energetica la possibilità della messa a punto di una «tecnologia rivoluzionaria» (*technological breakthrough*)⁸⁹⁶ nel campo dell'energia rinnovabile, potrebbe alterare considerevolmente il bilancio di forze tra Unione Europea e Russia, così come la struttura dei mercati globali dell'energia. Per quanto attiene al dominio *cyber*, la capacità innovativa e l'avanzamento del settore industriale delle tecnologie avanzate e dell'informazione costituiscono evidentemente fattori determinanti al fine della determinazione delle posture di forza relativa attuali e future, in particolare se si considera il carattere spesso duale delle componenti tecnologiche più recenti. In quanto trend di lungo periodo caratterizzante l'interazione strategica tra Unione Europea e Federazione Russa, il divario tecnologico si ritiene rappresenti quello tra i più duraturi e significativi.

2.5.3. Possibili scenari.

Alla luce di quanto visto, nonché in considerazione dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel febbraio del 2022, è possibile immaginare e costruire – attraverso l'approccio di *net assessment* – nuovi possibili scenari e sviluppi dell'interazione strategica multi-dimensionale tra Unione Europea e Russia.

Anzitutto, è necessario rilevare come, nell'ultimo anno, si sia attenuata la cd «cacofonia strategica»⁸⁹⁷ tra i paesi membri dell'UE relativamente al livello di priorità e dimensione accordata alla minaccia posta dalla Russia. Sebbene le diverse percezioni e valutazioni degli Stati membri, particolarmente nel caso della Politica Estera e di Sicurezza Comune ed in quello della Politica di Sicurezza e Difesa Comune, persistano ancora oggi, il grado di coesione politica registrato in occasione dell'invasione ai danni dell'Ucraina – espresso in una ferma ed unanime condanna dell'aggressione e nel sostegno politico e materiale al paese offeso – è da considerarsi quale elemento rilevante per la definizione della futura postura di forza relativa dell'Unione. Inoltre, nonostante non vi sia una piena coincidenza tra i paesi membri dell'Unione Europea e della NATO, tale elemento – seppur in grado di accrescere il livello di complessità del quadro delle relazioni continentali – non sembra costituire un fattore pregiudiziale alla compattezza interna dell'UE.

⁸⁹⁶ Oxenstierna, S., & Tynkkynen, V.-P. , *Russian Energy and Security up to 2030*, p.214.

⁸⁹⁷ Meijer, Hugo, and Stephen G. Brooks, 2021, *Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back*. *International Security* 45, no. 4, p.15.

Pertanto, a partire dalla misura dell'unità politica tra i paesi membri e dalla diversa interazione tra la stessa e le altre dimensioni precedentemente trattate, è possibile derivare alcuni potenziali scenari futuri. In particolare, dall'analisi emerge come la sovrapposizione delle dimensioni energetica e tecnologica in aggiunta a quella politica, possa dar luogo a diversi sviluppi in base all'influenza che detti elementi esercitano reciprocamente l'uno sull'altro.

In primo luogo, è possibile immaginare un primo scenario che veda la buona riuscita dei propositi di diversificazione degli approvvigionamenti energetici da parte dell'Unione. Un simile risultato richiederebbe l'approfondimento dei legami cooperativi con produttori e fornitori di materie prime energetiche (ad esempio con la vicina Algeria), un'innovazione tecnologica in materia di produzione energetica di considerevole portata trasformativa o una combinazione di entrambi i fattori. In ognuna di tali prospettive, capitalizzando sul livello di coesione raggiunto quale reazione al fattore – esogeno – della guerra convenzionale ai confini europei, l'Unione sarebbe tenuta a mantenere e consolidare l'unità politica raggiunta in quanto presupposto irrinunciabile tanto l'adeguata negoziazione di nuovi accordi commerciali quanto per il necessario impulso da assicurare al proprio settore dell'innovazione attraverso una appropriata allocazione di risorse. Così, una simile traiettoria potrebbe sostenere la mitigazione le vulnerabilità associate al proprio processo multi-livello di *decision-making*, alla struttura multi-attore della propria *leadership* e alla nozione di sicurezza energetica accolta in sede europea. Di contro, la Federazione Russa potrebbe similmente impegnarsi nella diversificazione dei mercati di destinazione delle proprie esportazioni energetiche (privilegiando, ad esempio, i rapporti con la Cina). Tuttavia, a differenza dell'Unione Europea, un simile sforzo può condurre a risultati solo parziali nel breve-medio periodo in ragione delle caratteristiche infrastrutturali insite del settore energetico ed in particolare della distribuzione del gas attraverso le reti di gasdotti (in buona misura realizzati per rifornire il mercato europeo). Tale aspetto, peraltro, finisce per riflettersi anche nella misura della spendibilità della propria posizione di paese produttore ed esportatore di energia nel sistema di relazioni internazionali. Difatti, al fine di fare delle proprie risorse energetiche una leva rilevante per il conseguimento dei propri fini strategici, Mosca dovrà investire ingenti risorse e per un periodo di tempo significativo per la costruzione di nuove reti di gasdotti, sottraendo mezzi e sostegno ad altri settori dell'economia ed obiettivi di sviluppo.

Un secondo scenario, dunque, potrebbe risultare dal mancato sfruttamento, da parte dell'Unione, della finestra di opportunità costituita dall'alto livello di coesione politica raggiunta tra gli Stati membri all'indomani della pandemia e successivamente all'invasione dell'Ucraina. In particolare, una tale prospettiva potrebbe condurre al mancato raggiungimento degli obiettivi di diversificazione della

matrice energetica dell'approvvigionamento UE e, più in generale, di quelli definiti dalle strategie di transizione verde e di digitalizzazione contenuti nei documenti programmatici europei. Ciò si tradurrebbe, a sua volta, nella necessità di riaprire il dialogo con la Federazione Russa su basi cooperative, seppur settoriale e strumentalmente circoscritto alla sfera economica, per ragioni di sicurezza energetica. Nell'eventualità dell'avvio di una nuova fase di approfonditi scambi commerciali con la Russia, tuttavia, l'Unione Europea vedrebbe ampliarsi le aree di rischio associate a tutte le dimensioni dell'interazione strategica trattate. A livello politico, le strutture di *governance* e *leadership* risulterebbero ulteriormente compromesse in termini di efficacia e credibilità. Nella dimensione strettamente economica, i trasferimenti di prodotti finiti e tecnologia in Russia a fronte delle importazioni di gas dovrebbero essere attentamente calibrati in modo da non erodere il vantaggio competitivo in termini tecnologici detenuto dall'Unione Europea. Diversamente, il bilancio di forze nel dominio *cyber* potrebbe subire una significativa alterazione.

Infine, è possibile costruire un terzo scenario dello sviluppo dell'interazione strategica nel quale entrambe le politiche di diversificazione, nell'ambito dei rispettivi obiettivi di sicurezza energetica, vadano a buon fine. In una simile eventualità, è probabile la formazione di vasti e consolidati blocchi competitivi portatori di interessi strategici inconciliabili espressi nelle dimensioni politica, economica, militare (nel dominio *cyber*) e strettamente industriale (relativamente alle tecnologie avanzate e dell'informazione). In un simile quadro, è dunque ragionevole immaginare l'emergere di nuove aree di rischio ed opportunità sia per l'Unione Europea che per la Federazione Russa. L'Unione, difatti, non sarebbe in condizione di sostenere la competitività delle imprese europee nei mercati globali in una misura coerente con il livello di ambizione stabilito dai propri documenti programmatici di indirizzo strategico. Inoltre, nel lungo periodo, un simile esito potrebbe condurre ad un ridimensionamento della base materiale del benessere socio-economico europeo, indebolendo l'UE anche e soprattutto dal punto di vista politico-militare. Allo stesso tempo, una Russia che avesse successo nella creazione di un campo revisionista di potenze nel sistema internazionale alternativo al modello multilaterale e legalistico di stampo occidentale, dovrebbe tuttavia intervenire sulla rilevante contraddizione esistente tra la propria aspirazione di proporsi quale *leader* informativo⁸⁹⁸ e la volontà di chiudere o limitare l'accesso alla rete Internet globale a favore di uno spazio dell'informazione sovrano ed impermeabile ad influenze esterne⁸⁹⁹. In effetti, questa stessa incongruenza,

⁸⁹⁸ Wilson, A. (2009). *Computer gap: The Soviet Union's missed revolution and its implications for Russian technology policy*, p. 42.

⁸⁹⁹ cfr. *Ibidem*.

congiuntamente al divario tecnologico esistente tra i due attori, potrebbe essere sfruttata dall'Unione Europea a danno della Russia.

In conclusione, pare che ad accumulare i tre diversi scenari proposti sia proprio lo scarto tra i settori della Ricerca e Sviluppo, dell'Innovazione e della produzione di componenti ad alto contenuto tecnologico registrato – in quanto consolidato trend di lungo periodo – tra Unione Europea e Russia. In ciascuna delle possibili ipotesi di sviluppo dell'interazione strategica, in effetti, a cambiare sono la misura e le modalità con cui tale asimmetria comparata è suscettibile di essere sfruttata o mitigata dagli avversari.

Conclusioni

L'uso dell'approccio analitico del *net assessment*, così come evoluto nel suo formato attuale successivamente alla sua elaborazione all'inizio degli Anni Settanta presso l'*establishment* di sicurezza nazionale statunitense, ha permesso l'individuazione di aree di rischio e di opportunità associate alle differenze comparate – o asimmetrie – rilevabili in alcune aree dell'interazione strategica tra Unione Europea e Federazione Russa.

Dall'analisi condotta, è emerso come per l'Unione Europea i maggiori rischi siano associati alla dimensione politica, segnatamente al proprio processo di *decision-making* e struttura della *leadership*. Tuttavia, un esame degli stessi aspetti nel caso russo, definendone più dettagliatamente la misura, fa sì che simili vulnerabilità siano perlomeno ridimensionate grazie all'adozione di una prospettiva comparata. La valutazione netta rispetto all'ambito politico dell'interazione strategica, dunque, ha evidenziato una significativa vulnerabilità per l'Unione discendente dal proprio sistema di *governance* multi-livello e dalla tendenza alla frammentazione dell'autorità politica in più centri di potere che è suscettibile di essere sfruttata da avversari strategici con varie modalità e attraverso diverse capacità. Tuttavia, lo stesso esame diagnostico, pur riconoscendo in principio una maggiore efficacia e capacità reattiva del processo decisionale e una più immediata riconoscibilità della *leadership*, ha chiarito come la competizione, endemica, tra organizzazioni burocratiche e gruppi di pressione nella vita politica russa riducano l'estensione del vantaggio competitivo in capo alla Federazione.

Per quanto concerne l'area competitiva corrispondente alla dimensione economica dell'interazione – ed in particolare il settore energetico – tramite l'esame diagnostico è stato possibile individuare negli obiettivi di diversificazione delle fonti di approvvigionamento e dei mercati di destinazione delle esportazioni energetiche, rispettivamente, un'area chiave per una lettura della relazione avversariale in esame in termini strategici e di cruciale importanza per entrambi gli attori. Tuttavia, nel lungo periodo tale aspetto sembra essere ancor più rilevante per la pianificazione strategica europea in considerazione del grado di maturità dell'economia dell'Unione e dell'assenza dei vincoli discendenti dal proprio orientamento alle esportazioni di materie prime che caratterizzano, invece, quella russa. La valutazione comparata relativa alla dimensione economica dell'interazione strategica tra Unione Europea e Russia, difatti, ha consentito l'individuazione di asimmetrie fondamentali in relazione alla disponibilità di materie prime energetiche, struttura dei mercati, nozione di sicurezza energetica e dinamismo del settore della Ricerca e Sviluppo quale sostegno irrinunciabile alla base materiale ed

industriale di una crescita economica di lungo periodo e sostenuta a livello strutturale. Rispetto all'ambito economico e al settore energetico, dall'esame di *net assessment* è emerso come l'Unione Europea goda di una migliore posizione relativa rispetto alla Russia proprio alla luce del grado di apertura dei mercati europei e del sostegno all'innovazione disposto nei documenti programmatici dell'Unione di recente pubblicazione. Pertanto, mediante l'impiego del metodo di *net assessment*, il settore della Ricerca e Sviluppo è stato identificato quale aspetto fondamentale per la produzione dei mezzi necessari al sostegno di simili obiettivi strategici di entrambi gli schieramenti, nonché – in termini generali – quale motore della crescita dell'intero sistema economico e dello sviluppo industriale di significativo valore strategico. In particolare, un adeguato supporto al settore dell'innovazione potrebbe costituire un metodo di sfruttamento del vantaggio competitivo nella dimensione tecnologica individuato in capo all'Unione Europea.

Infine, i risultati relativi al dominio operativo *cyber* hanno condotto alla scomposizione del vantaggio competitivo in termini dottrinali ed operativi che sembra appartenere alla Federazione Russa, da un lato, e in una declinazione orientata alla considerazione della base tecnologico-industriale di produzione dei mezzi cibernetici che sembra attribuire un beneficio relativo all'Unione Europea, dall'altro, ricalibrando il bilancio finale e rendendolo meno asimmetrico rispetto a quanto inizialmente ipotizzabile.

Alla luce dell'analisi di *net assessment* condotta ed in considerazione delle asimmetrie, trend di lungo periodo e possibili scenari dell'interazione strategica derivati tramite l'applicazione della metodologia alla competizione tra Unione Europea e Russia, è stato possibile individuare negli obiettivi di sicurezza energetica definiti da entrambi gli attori un aspetto rilevante non solo per l'individuazione dell'attuale bilancio di forze tra gli stessi, ma anche e soprattutto rispetto alla futura evoluzione delle posture di forza relativa degli avversari. La misura in cui l'Unione Europea e la Federazione Russa saranno in grado di assicurare, rispettivamente, la diversificazione delle proprie fonti di approvvigionamento energetico e quella delle rotte di esportazione delle materie prime energetiche, è probabile che plasmi significativamente gli sviluppi della relazione strategica tra gli attori nel lungo periodo. Tanto nel caso europeo, quanto in quello della Russia, il perseguimento dei propri obiettivi strategici richiederà l'individuazione dei necessari requisiti di forza e la produzione di capacità adeguate sulla base dello sfruttamento dei propri vantaggi competitivi e della mitigazione dei rischi discendenti da aree di vulnerabilità relativa. In questo lavoro di ricerca, avvalsi di dati quantitativi e qualitativi e tanto di fonti primarie quanto di letteratura secondaria, il *net assessment* è stato proposto quale strumento diagnostico capace di integrare olisticamente e coerentemente diverse

dimensioni, aree competitive e tecniche analitiche e, dunque, quale metodologia adeguata all'analisi di un'interazione strategica, quella tra Unione Europea e Federazione Russia, coinvolgenti una varietà di livelli e contraddistinta da un alto grado di complessità.

Bibliografia

Capitolo 1

Allan R. Millett and Williamson Murray (1990). *Net Assessment in the 1930s*, Mershon Center.

Bracken, P. (2006). *Net Assessment: A Practical Guide*. The US Army War College Quarterly: Parameters, 36(1). doi: 10.55540/0031-1723.2285

Carus, W. Seth. (1987). *The assessment of military power*, Ph.D., THE JOHNS HOPKINS UNIVERSITY.

Clark, Bryan, Dan Patt and Timothy Walton. *The Department of Defense Needs to Relearn the (Almost) Lost Art of Net Assessment*. The Strategy Bridge, 19 November 2020.

Clark, Bryan, Dan Patt, and Timothy A. Walton. *Breaking the Move-Countermove Cycle: Using Net Assessment to Guide Technology*. The Strategy Bridge, 26 March 2021.

Cohen E. A. (1990). *Net Assessment: An American Approach.*, Jaffee Center for Strategic Studies.

Cohen, E. (1988). *Toward Better Net Assessment: Rethinking the European Conventional Balance*. International Security, 13(1), 50. doi: 10.2307/2538896

Deloitte & Touche LLP, Dr. Patchin Curtis e Mark Carey (2012), *Risk Assessment in Practice*. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Donnelly, A. (2017), *Finding a method for the madness: a comparative analysis of strategic design methodologies*.

Elefteriu, G. (2018). *A question of power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment*. Policy Exchange.

Epstein, J. (1988). *Dynamic Analysis and the Conventional Balance in Europe*. International Security, 12(4), 154. doi: 10.2307/2538999

Friedberg, A., Gervasi, T., Lee, W., & Staar, R. (1987). *The Assessment of Military Power: A Review Essay*. International Security, 12(3), 190. doi: 10.2307/2538805

Gilli, Andrea. (2021) *Net Assessment: Competition is for Losers*. NDC Policy Brief. Rome, Italy, NATO Defense College.

Gius D., Mieszala J., Panayiotou E., Poppensieker T., (2018)., *Value and resilience through better risk management*. McKinsey on Risk N.6, McKinsey & Company.

Glaser, C., & Kaufmann, C. (1998). *What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure it?*. *International Security*, 22(4), 44. doi: 10.2307/2539240

Institute for Defense Analyses (1990), *Net Assessment The Concept, Its Development and Its Future*.

Jain R., Nauck F., Poppensieker T., White O., (2020)., *Meeting the future: Dynamic risk management for uncertain times.*, McKinsey & Company.

Konecny A.D. (1988), *Net Assessment: An examination of the process*.

Koster, T., & Barzashka, I. (2020). *Revitalize NATO's Grand Strategy*. Atlantic Council Scowcroft Center For Strategy And Security.

Mahnken, T. (2020). *Net assessment and military strategy: Retrospective and Prospective Essays* Cambria Press.

Marshall A.W., *Arms competitions: the status of analysis*.

Mearsheimer, J. (1989). *Assessing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and Its Critics*. *International Security*, 13(4), 54. doi: 10.2307/2538780

Mearsheimer, J., Posen, B., & Cohen, E. (1989). *Reassessing Net Assessment*. *International Security*, 13(4), 128. doi: 10.2307/2538782

Mushen E., Schroden J. (2014), *Are We Winning? A Brief History of Military Operations Assessment*, CNA.

Peter Roberts & Sidharth Kaushal (2018) *Strategic Net Assessment: Opportunities and Pitfalls*, *The RUSI Journal*, 163:6, 66-76, DOI: 10.1080/03071847.2018.1562025

Petrelli N., (2021)., *Analytical innovation in intelligence systems: the US national security establishment and the craft of 'net assessment.*, doi: 10.1080/02684527

Petrelli, Niccolò. (2021). *La Grande Strategia e il futuro della competizione USA-Cina*. START Insight, I.

Petrelli, Niccolò. (2021). *NATO, Strategy and Net Assessment.*, NDC Policy Brief 10-21. Rome, Italy: NATO Defense College.

Presidential Review Memorandums (PRM) 10, *Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review*. Carter Administration, 1977.

Richard, Charles A. Statement of Commander United States Strategic Command before the Senate Committee on Armed Services. Hearing on United States Strategic Command and United States Space Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2022 and the Future Years Defense Program. Washington, DC: Senate Armed Services Committee, 20 April 2021.

Skypek Thomas M., (2010). *Evaluating Military Balances Through the Lens of Net Assessment: History and Application.*, Journal of Military and Strategic Studies.

STRATFOR. (2004). Predictive, Insightful Global Intelligence, Strategic Forecasting: A Preliminary Overview

Swaine M.D., Mochizuki M. M., Brown M.L., Giarra P. S., Paal D. H., Esplin Odell R., LU R., Palmer O., Ren X. (2013). *China's Military and the U.S.-Japan Alliance in 2030: A Strategic Net Assessment.*, Carnegie Endowment for International Peace.

Watts B., *Analytic criteria for judgments, decisions, and assessments.* (2017), Center for Strategic and Budgetary Assessments.

Yee-Kuang Heng (2007) *Old Wine in New Bottles? Reconfiguring Net Assessment for 21st Century Security Analysis*, Contemporary Security Policy, 28:3, 423-443, DOI: 10.1080/13523260701737737

Capitolo 2

Aalto, P. (Ed.). (2008). *The EU-Russian Energy Dialogue: Europe's Future Energy Security* (1st ed.). Routledge. <https://doi-org.biblio-proxy.uniroma3.it/10.4324/9781315558455>

Abbas, M., and C. Locatelli. *National Institutional Systems' Hybridisation through Interdependence. The Case of EU-Russia Gas Relations.* Post-communist Economies 32.4 (2020): 429-46.

Alexander Demidenko e Igor Demidenko Bryansk, 2021, *Russia as a Part of the Global IT Market: is There a Chance for a Breakthrough?*, State Technical University, 241035 Bryansk, Russia.

Bădescu, P. (2012). *Russian Federation's Foreign Policy Coordinates.* Policy, 8(109).

Bahney, B., Bernstein, P., Brooks, L., Fink, A., Goldstein, W., & Harvey, J. et al., Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory. *Fit for Purpose? The U.S. Nuclear Posture in 2030 and Beyond.* Livermore, CA: Center for Global Security Research, 2020.

Bey, Matthew. *Great Powers in Cyberspace: The Strategic Drivers Behind US, Chinese and Russian Competition*. The Cyber Defense Review, Vol. 3, No. 3 (2018).

Bilancio annuale dell'Unione per l'esercizio finanziario 2022.

Bilbao-Osorio, B., & Rodríguez-Pose, A. (2004). *From R&D to innovation and economic growth in the EU*. Growth and Change, 35(4), 434-455.

Blackwill Robert D., Harris Jennifer M., (2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, the Belknap press of Harvard University Press, Cambridge Massachussets.

Böhme D. *EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? A Focus on the Natural Gas Sector*. (2014). Potsdam Economic Studies. Potsdam University Press.

Borisovna, T. M. (2020). *Trade And Economic Relations Between Russia And The EU: Current State And Development Prospects*.

Boussena, S., & Locatelli, C. (2013). *Energy institutional and organisational changes in EU and Russia: Revisiting gas relations*. Energy Policy, 55, 180-189.

Brands, Hal and Evan Braden Montgomery. *Opportunistic Aggression in the Twenty-First Century*. Survival 62, no. 4 (2020).

Busygina, I. (2018). *UE-Russia: quale futuro?*, Human Security, (8).

Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory. *Fit for Purpose? The U.S. Nuclear Posture in 2030 and Beyond*. Workshop Summary” Livermore, CA: Center for Global Security Research, 2020.

Chebakova, A. *Rethinking a Problematic Relationship: Toward a Hybrid Strategic Vision of EU-Russia Cooperation*. Divided States: Strategic Divisions in EU-Russia Relations, 23-6.

Cheravitch, Joe and Bilyana Lilly. *Russia's Cyber Limitations in Personnel Recruitment and Innovation, Their Potential Impact on Future Operations and How NATO and Its Members Can Respond*, in *Cyber Threats*, NATO 2030: Horizon Scanning and Analysis, Amy Ertan, Kathryn Floyd, Piret Pernik, Tim Stevens, eds., NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (2020): 31-59.

Commissione Europea, 2020, *Advanced Technologies for Industry: EU Report Technological trends and policies*.

Commissione Europea, 2022, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sul Quinto Rapporto relativo all'implementazione della Strategia di Sicurezza dell'UE.

Competing Western and Russian Narratives on the European Order: Is there Common Ground?, edited by Thomas Frear, and Lukasz Kulesa. London, UK: European Leadership Network, Russian International Affairs Council, 2016.

[Compromesso di Lussemburgo](#)

Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, 2020, EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, 2020, Una nuova strategia industriale per l'Europa.

Consiglio dell'Unione Europea, 2014, EU Cyber Defence Policy Framework, Annex.

[DIRETTIVA 2009/73/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 luglio 2009 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea](#)

Dominik P. Jankowski and Tomasz Stepniewski. *NATO in the Era of Unpeace: Defending Against Known Unknowns*. Lublin, Poland: Institute of Central Europe, 2021.

Edward N. Luttwak , (1990), *From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*, The National Interest , Summer, No. 20 (Summer 1990), pp. 17-23, Center for the National Interest.

Eggert, Konstantin Von. *Russian Power Russian, Weakness*. Policy Review (Washington, D.C.) 172 (2012): 27.

Engelbrekt K., Nygren B., (2010), *Russia and Europe: Building bridges, digging trenches*, Routledge, New York.

European Commission, DRAFT Union annual budget for the financial year 2023, General Introduction.

Fernandes, S. (2011). *European Security through EU-Russian Relations: Towards a New Multilateral Order?*. Journal of Contemporary European Research, 7(2), 195-215.

- Frolov, I.E. *Opportunities and challenges of Russian high-technology complex modernization*. Stud. Russ. Econ. Dev. 22, 245–264 (2011). <https://doi.org/10.1134/S1075700711030051>
- Gokhberg, L., Kuznetsova, T., & Roud, V. (2012). *Exploring innovation modes of Russian companies: what does the diversity of actors mean for policymaking?*. Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP, 1.
- Hakala, Janne and Jazlyn Melnychuk. *Russia's Strategy in Cyberspace*. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, June 2021.
- Hughes, J. (2007). *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*. In *European Foreign Policy in an Evolving International System* (pp. 76-94). Palgrave Macmillan, London.
- Ilina, I., Streltsova, E., Borodin, A., & Yakovenko, I. (2019). *The impact of public investment on the competitiveness of the Russian R&D sector*. Int. J. Mech. Eng. Technol. IJMET, 10, 1128-1140.
- Inkina, S. *Bureaucratic reform and Russian transition: the puzzles of policy-making process*. Palgrave Commun 5, 30 (2019). <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0238-5>
- Johnson, Dave. *Russia's Conventional Precision Strike Capabilities, Regional Crises, and Nuclear Thresholds*. Livermore Papers on Global Security, No. 3. Livermore, CA: Center for Global Security Research, 2018.
- Kaneva, M. A., & Untura, G. A. (2018). *Interrelation of R&D, knowledge spillovers, and dynamics of the economic growth of Russian regions*. Regional Research of Russia, 8(1), 84-91.
- Korosteleva, Elena. *Putting the EU Global Security Strategy to Test: 'cooperative Orders' and Othering in EU–Russia Relations*. *International Politics* (Hague, Netherlands) 56.3 (2017): 304-20.
- Kurochkina, A. A., Ostrovskaya, E. N., & Lukina, O. V. (2016). *Problems and directions of development of the military-industrial complex of the Russian Federation*. Components of Scientific and Technological Progress, (4), 19.
- Lara Piccardo. *Looking to Each Other: Russian-European Relations among Hostility and Fear*. De Europa 2.2 (2019): De Europa, 2019, Vol.2 (2).
- Lebedeva, M.M. (2021). *Russian Public Diplomacy: From USSR to the Russian Federation* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003148319>

- Libman, Alexander, Randall W. Stone, and Evgeny Vinokurov. *Russian Power and the State-owned Enterprise*. *European Journal of Political Economy* 73 (2022): 102122.
- Lisbeth Aggestam e Markus Johansson, 2017, *The leadership paradox in EU Foreign Policy*, *Journal of Common Market Studies*, Volume 55. Numero 6. pp. 1203–1220, Università di Gothenburg.
- Locatelli, C. (2015). *EU-Russia trading relations: the challenges of a new gas architecture*. *European Journal of Law and Economics*, 39(2), 313-329.
- Mammarella Giuseppe, *Europa e Stati Uniti dopo la guerra fredda*, 2010, Il Mulino, Bologna.
- Maschmeyer, L., & Kostyuk, N. (2022). [*There Is No Cyber 'Shock and Awe': Plausible Threats in the Ukrainian Conflict*](#) - War on the Rocks. Retrieved 22 June 2022, from
- Meijer, Hugo, and Stephen G. Brooks. *Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back*. *International Security* 45, no. 4 (2021).
- Oxenstierna, S., & Tynkkynen, V.-P. (Eds.). (2013). *Russian Energy and Security up to 2030* (1st ed.). Routledge. <https://doi-org.biblio-proxy.uniroma3.it/10.4324/9781315858920>
- Pavitt, K. (1998). *The inevitable limits of EU R&D funding*. *Research policy*, 27(6), 559-568.
- Proskuryakova, L. (2019). *Foresight for the 'energy' priority of the Russian Science and Technology Strategy*. *Energy Strategy Reviews*, 26, 100378.
- Radin, Andrew, and Clint Reach. *Russian Views of the International Order*. Santa Monica, California: RAND Corporation, 2017.
- Roberts, Brad. *On Theories of Victory: Red and Blue*. Livermore Papers on Global Security No.7, Livermore, CA: Lawrence Livermore National Laboratory, 2020.
- Romaniuk, Scott Nicholas., and Marguerite. Marlin. *Divided States Strategic Divisions in EU-Russia Relations*. Hamburg: Disserta Verlag, 2013.
- Romanova, T., & David, M. (Eds.). (2021). *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations: Structures, Actors, Issues* (1st ed.). Routledge. <https://doi-org.biblio-proxy.uniroma3.it/10.4324/9781351006262>
- Rozov, Nikolai S. *The Specific Nature of Russian State Power*. *Russian Social Science Review* 56.2 (2015): 79-93.

Rumer, Eugene and Richard Sokolsky. *Etched in Stone: Russian Strategic Culture and the Future of Transatlantic Security*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2020.

Russia-EU Relations and the Common Neighborhood: Coercion vs. Authority. Taylor & Francis, 2017.

Sara Tavani. *EU-Russia Security Relations: Old Problems in a New International System*. De Europa 2.2 (2019): De Europa, 2019, Vol.2 (2).

Simao, Licia. *Do Leaders Still Decide? The Role of Leadership in Russian Foreign Policymaking*.

Simons, Greg. *Russian Public Diplomacy in the 21st Century: Structure, Means and Message*. Public Relations Review 40.3 (2014): 440-49.

Stoner, Kathryn E. *Russia Resurrected. Its Power and Purpose in a New Global Order*. New York, NY: Oxford University Press, 2021.

Talseth, Lars-Christian U. (2017). *The Politics of Power*. Cham: Springer International AG.

Testoni, M. (2002). *La Russia e l'Occidente dieci anni dopo l'URSS: eterna ambiguità*. Il Politico, 67(3 (201)), 443–471. <http://www.jstor.org/stable/43102014>

[Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea](#)

[Trattato sull'Unione Europea](#)

Turksen, U. (2018). *EU Energy Relations with Russia: Solidarity and the Rule of Law* (1st ed.). Routledge. <https://doi-org.biblio-proxy.uniroma3.it/10.4324/9781315174174>

Wilson, A. (2009). *Computer gap: The Soviet Union's missed revolution and its implications for Russian technology policy*. Problems of Post-communism, 56(4), 41-51.

[World Bank, Research and development expenditure \(% of GDP\) – European Union, 1996-220](#)

[World Bank, Research and development expenditure \(% of GDP\) – Russian Federation, 1996-220](#)

