

9. Ucraina e il prezzo del “liberi tutti”

Eleonora Tafuro Ambrosetti

Mai come in questo momento è diventato evidente il ritorno dell’uso unilaterale della forza come metodo di risoluzione delle controversie e come strumento per imporre i propri interessi nazionali. L’aggressione russa su larga scala contro l’Ucraina, iniziata nel febbraio 2022, non solo ha riportato la guerra sul continente europeo, assente dai tempi delle guerre balcaniche dei primi anni Novanta; questa ha anche segnato la crisi profonda dell’ordine internazionale “rule-based” così come lo conosciamo, o quantomeno di una sua erosione tale da sospingerci in un vero e proprio “interregnum”,¹ in cui norme e prassi consolidate non riescono più a vincolare efficacemente l’azione degli attori statuali.

Naturalmente, il ricorso alla forza non è mai realmente scomparso dal toolbox degli stati. Nei primi anni Duemila, grandi potenze come gli Stati Uniti furono accusate di aver abusato della propria posizione dominante nelle relazioni internazionali: Washington intervenne militarmente in Afghanistan e Iraq, suscitando un ampio dibattito sull’uso, la legittimità e la selettività del concetto di “guerra preventiva”. Anche in anni più recenti, sotto l’amministrazione Trump, gli Stati Uniti hanno fatto ricorso a strumenti coercitivi – dall’operazione militare contro l’Iran nell’estate del 2025 al cambio di regime in Venezuela nel gennaio 2026 – rafforzando

¹ “A State of Interregnum in Rule-Based International Order and the Russian-Ukrainian War”, *Peace Review*, vol. 36, n. 1.

la percezione globale di un ordine sempre più permeato da assertività, *weaponisation* delle interdipendenze economiche e diplomazia coercitiva.

Né si può ritenere la Russia un caso isolato nello spazio post-sovietico. L'Azerbaijan, ad esempio, non ha esitato a risolvere militarmente il contenzioso trentennale con l'Armenia sul territorio secessionista del Nagorno-Karabakh attraverso due distinte operazioni nel 2020 e nel 2023, quest'ultima culminata con l'esodo forzato di oltre 100.000 armeni. Anche in questo caso, la risposta internazionale è stata limitata, contribuendo alla sensazione di un sistema di governance globale incapace di reagire con coerenza alla violenza e alla violazione dei diritti umani.

Tuttavia, è stata l'invasione su larga scala dell'Ucraina nel 2022 a cristallizzare in maniera definitiva la crisi dell'ordine internazionale basato sulle regole, e che merita dunque un'analisi approfondita in questo capitolo. Si partirà dalla genesi dell'aggressione russa, con l'annessione della Crimea nel 2014 – un atto gravissimo che tuttavia produsse conseguenze politiche, economiche e diplomatiche molto inferiori rispetto alle sue implicazioni strutturali, lasciando un precedente pericoloso. Si esaminerà poi la reazione suscitata dall'invasione totale, con particolare attenzione alle divergenze emerse tra il cosiddetto Nord globale e il Sud globale, non solo in termini di condanna politica, ma anche di percezioni storiche e priorità di sicurezza. La conclusione rifletterà sul concetto di “pace giusta” applicato alla situazione attuale sul campo di guerra e alla spregiudicatezza del mondo del “liberi tutti”.

La genesi: Georgia 2008 e Ucraina 2014

La Russia aveva già fatto uso della forza nel 2008 contro la Georgia, formalmente per difendere gli interessi dei territori separatisti dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, per poi stabilirvi permanentemente le sue truppe. Nella notte tra il 7 e l'8 agosto 2008, dopo mesi di crescente tensione, le forze

georgiane lanciarono un massiccio bombardamento contro Tskhinvali, capitale dell’Ossezia del Sud: secondo il rapporto della Missione internazionale indipendente di accertamento dei fatti sul conflitto in Georgia (Iiffmcg),² incaricata dall’Unione Europea, questo attacco costituì “l’inizio del conflitto su larga scala” con il coinvolgimento della Russia. Il rapporto chiariva che l’offensiva georgiana non poteva essere giustificata in base al diritto internazionale: non era né necessaria né proporzionata rispetto alle violazioni precedenti, pur avvenute in un contesto di continue provocazioni russe e attività militari ambigue sul terreno.

Parallelamente, il rapporto documentava come la reazione russa avesse superato di gran lunga la soglia della difesa. Mosca condusse infatti operazioni militari profonde all’interno del territorio georgiano, andando ben oltre l’area contesa e colpendo infrastrutture civili. La missione segnalò gravi violazioni del diritto umanitario da parte delle forze russe e sudossete, tra cui distruzioni sistematiche di villaggi georgiani, saccheggi, e il trasferimento forzato di popolazioni. Complessivamente, il conflitto causò circa 850 morti, molte centinaia di feriti e oltre 100.000 sfollati, dei quali circa 35.000 non fecero mai ritorno alle loro abitazioni, per non parlare dell’occupazione di quasi 20% del territorio georgiano, dato spesso ricordato dalle più alte cariche del governo georgiano.³

In quel frangente, la comunità internazionale reagì in maniera relativamente passiva, limitandosi perlopiù a dichiarazioni di condanna, senza adottare misure coercitive incisive contro Mosca. Gli Stati Uniti denunciarono con fermezza l’intervento russo: il presidente George W. Bush definì le operazioni di Mosca “una pericolosa escalation” e ribadì che “la Georgia è una nazione sovrana la cui integrità territoriale deve essere

² Microsoft Word - 2009-09-21 Volume I, latest version.

³ “Twenty percent of Georgia’s sovereign territory remains under occupation due to Russia’s ongoing military presence in the Abkhazia and Tskhinvali regions”, Maka Botchorishvili, Ministry of Foreign Affairs of Georgia.

rispettata”,⁴ mentre il Dipartimento di Stato deplorò l’impiego di bombardieri strategici e missili su aree civili.

Anche l’Unione Europea reagì velocemente sul piano politico, ma senza tradurre la condanna in strumenti di pressione efficaci. Il Parlamento europeo denunciò la violazione del diritto internazionale da parte di Mosca, chiedendo il ritiro delle truppe russe e il rispetto della sovranità georgiana. Il Consiglio d’Europa adottò la Risoluzione 1633 (2008),⁵ che stigmatizzava le violazioni dei diritti umani perpetrate durante e dopo la guerra e chiedeva la revoca del riconoscimento russo dell’indipendenza di Abkhazia e Ossezia del Sud. Tuttavia, tali prese di posizione rimasero prive di conseguenze operative immediate. La creazione della Iiffmcg rappresentò l’unico passo concreto, ma la missione aveva natura esclusivamente investigativa e non disponeva di strumenti sanzionatori né di un mandato giudiziario.

Le conclusioni del rapporto (che attribuivano la responsabilità dell’inizio delle ostilità alla Georgia, pur riconoscendo un ruolo determinante delle provocazioni russe e condannando le violazioni di entrambe le parti) contribuirono ulteriormente all’assenza di una risposta occidentale più decisa. In ultima analisi, il conflitto del 2008 segnò un precedente fondamentale: la dimostrazione che la Russia poteva usare la forza per modificare confini e realtà territoriali senza affrontare costi significativi. Un modello che, sei anni dopo, avrebbe riprodotto con l’annessione della Crimea.

Quello che accadde in Crimea nel 2014 presenta sia analogie con il precedente conflitto georgiano sia differenze sostanziali. La principale similarità sta nella giustificazione di fondo usata dalla Russia: la protezione dei diritti della “periferia” filorusa contro un “centro” filo-occidentale. Inoltre, anche nel caso della Crimea come in Georgia e, successivamente, in Ucraina

⁴ The White House, [Setting the Record Straight: President Bush Has Taken Action to Ensure Peace, Security and Humanitarian Aid in Georgia](#), Washington, agosto 2008.

⁵ [Res. 1633 - Resolution - Details tab.](#)

orientale, la Russia ha continuamente invocato il diritto internazionale umanitario e specialmente la dottrina della “responsabilità di proteggere” come ragione del suo intervento, utilizzando il precedente coinvolgimento occidentale nella questione del Kosovo.

La grande differenza sta nel metodo e nel risultato finale dell'intervento russo. Nel febbraio 2014, a seguito della rivoluzione di Euromaidan che aveva fatto cadere il governo di Viktor Yanukovych a Kiev, la Russia iniziò a dispiegare soldati senza insegna (i cosiddetti “omini verdi”) in Crimea, occupando rapidamente infrastrutture chiave della penisola. Il 16 marzo fu organizzato un referendum largamente ritenuto illegale, ma che secondo Mosca vide la popolazione crimeana esprimere in massa il proprio desiderio di aderire alla Federazione Russa. Il 18 marzo 2014 fu firmato il trattato di adesione, trasformando ufficialmente la Crimea in una repubblica della Federazione Russa. Mosca giustificò l'operazione come tutela dei russi etnici e dei russofoni della regione e come esercizio del diritto all'autodeterminazione, denunciando al contempo il nuovo governo di Kiev come risultato di un “colpo di stato illegale”.

A differenza del caso georgiano, in cui l'intervento russo mirava al controllo e sostegno delle repubbliche separatiste di Abkhazia e Ossezia del Sud senza reale intenzione di annessione (nonostante le richieste periodiche della leadership dell'Ossezia del sud che vorrebbe una riunificazione con l'Ossezia del nord nel Caucaso russo⁶), in Crimea la Russia perseguì l'integrazione piena della regione, sancita da un trattato. Nel caso georgiano, pur esistendo supporto militare ed economico oltre che procedure semplificate di ottenimento della cittadinanza russa, Mosca non mirava alla creazione di una nuova entità statale all'interno della Federazione; invece, la Crimea fu annessa a tutti gli effetti, segnando il primo caso di modifica territoriale in Europa dalla Seconda guerra mondiale attraverso l'uso della forza. Allo stesso

⁶ “Georgia’s Separatist Region of South Ossetia Plans to Join Russia”, Jamestown, vol. 19, n. 50, 4 agosto 2022.

tempo, nel Donbass la Russia portava avanti un'azione militare a bassa intensità contro il governo ucraino mascherata da mero supporto per le forze separatiste locali. Un'azione che sarebbe continuata fino all'invasione su larga scala del 2022.

Le reazioni internazionali furono rapide sul piano politico, ma considerate insufficienti dagli osservatori. Gli Stati Uniti e l'Unione Europea condannarono l'annessione: il presidente Barack Obama e il segretario di stato deplorarono l'occupazione militare e la violazione dell'integrità territoriale ucraina; il Consiglio Affari Esteri dell'UE dichiarò il referendum illegale e introdusse sanzioni politiche (come l'esclusione della Russia dal G8), economiche (restrizioni a importazioni ed esportazioni, divieti di investimento e blocchi tecnologici nei settori strategici), e misure mirate contro funzionari russi e crimeani coinvolti (limitazioni sui viaggi e congelamento di asset finanziari dei responsabili). Gli Stati membri dell'UE e gli Usa ribadirono inoltre che la Crimea restava territorio ucraino non riconosciuto.

Nonostante queste misure, la perdita della Crimea fu percepita de facto come un *fait accompli*. La Russia non fece minacce dirette per ottenere il controllo della penisola, ma si affidò all'occupazione rapida e all'annessione formale, contando sulla riluttanza della comunità internazionale a intervenire militarmente. Un riesame degli archivi dell'epoca dimostra che anche il governo ucraino reagì con relativa passività. I leader ucraini si trovarono in una situazione difficile: mostrare moderazione avrebbe significato perdere la Crimea, ma avrebbe consentito loro di evitare una guerra con la Russia che l'Ucraina avrebbe probabilmente perso (ora sappiamo che l'avrebbe solo rimandata). Al contrario, una risposta immediata avrebbe potuto ribaltare il fatto compiuto, ma avrebbe rischiato di scatenare la guerra. Alla fine, la maggior parte dei membri del governo respinse categoricamente l'idea di una risposta militare immediata, sostenendo che riconquistare la Crimea era un'impresa troppo rischiosa.⁷

⁷ L. Di Ngo, "Responding to *Fait Accompli*: Lessons from Crimea", *Journal of*

In sintesi, l’annessione della Crimea mostra come la Russia abbia consolidato il modello già parzialmente osservato in Georgia: uso della forza per proteggere presunti interessi etnici e geopolitici, creazione di un fatto compiuto, e sfruttamento della debolezza o indecisione delle istituzioni internazionali per legittimare territorialmente la propria azione. La differenza cruciale rispetto alla Georgia è che, in Crimea l’intento di annessione era esplicito e pienamente realizzato, segnando un precedente storico nell’Europa post-bellica e sollevando interrogativi sul futuro dell’ordine internazionale basato sulle regole.

Ucraina 2022: la reazione europea

La guerra a bassa intensità iniziata nel 2014 dalla Russia sfociò, otto anni dopo, in un’invasione su larga scala. Nei giorni immediatamente precedenti il 24 febbraio 2022, la situazione ai confini dell’Ucraina era già segnata da un aumento delle tensioni: la Russia aveva accumulato forze militari lungo il confine e in Bielorussia, mentre sul piano diplomatico insisteva sulla richiesta di “garanzie di sicurezza” e negava pubblicamente qualsiasi intenzione di attaccare. La sequenza di eventi si consumò rapidamente: dopo il riconoscimento delle “repubbliche popolari” di Donetsk e Luhansk il 21 febbraio, Mosca dichiarò l’avvio di un’“operazione militare speciale” nella notte del 24 febbraio. Poche ore dopo, l’Ucraina introdusse la legge marziale e iniziò la mobilitazione generale, mentre i principali attori internazionali condannarono l’aggressione e avviarono le prime misure di risposta.

È opinione largamente condivisa tra gli analisti occidentali che la mancata risposta all’annessione della Crimea e alle operazioni russe in Donbass abbia contribuito ad innescare la guerra su larga scala. Il caotico ritiro americano dall’Afghanistan e le limitate sanzioni occidentali per il ruolo della Russia

nell'abbattimento del volo Malaysian Airlines MH17 hanno ulteriormente sottolineato la debolezza dell'Occidente agli occhi di Putin. Questa debolezza percepita, insieme alle informazioni imprecise dei servizi segreti russi, ha alimentato in Mosca la convinzione che, dopo il "precedente" della Crimea, fosse possibile estendere il controllo su altre parti dell'Ucraina con costi contenuti. La logica del "precedente Crimea" è confermata dalla riproposizione di un *playbook* simile a invasione già avvenuta: un ulteriore referendum è stato infatti utilizzato nel settembre 2022 quando la Russia ha annesso illegalmente quattro nuovi territori ucraini.

L'intelligence russa, però, si sbagliava sia sulla debolezza dell'Ucraina che sulla presunta passività europea. Le decisioni prese dall'UE in risposta all'invasione sono state valutate come "senza precedenti" e complessivamente rapide, considerando la difficoltà dell'Unione di portare avanti una politica estera coerente tra i 27 membri. L'immagine di un'Europa decisa e risoluta smentisce l'esperienza legata all'annessione della Crimea nel 2014. Tra le misure adottate figurano una vasta serie di pacchetti sanzionatori (a oggi 19) contro individui, banche, imprese e settori strategici russi, restrizioni commerciali e tecnologiche, l'esclusione di varie banche dal sistema Swift, l'embargo sul petrolio russo via mare, il congelamento delle riserve valutarie della Banca centrale russa conservate in Europa, che potrebbero essere usate per un "prestito di riparazione" all'Ucraina.⁸ Inoltre, l'UE ha dato un massiccio sostegno economico, umanitario e militare all'Ucraina, incluso – per la prima volta nella storia dell'UE – il finanziamento congiunto di forniture di armi letali. Parallelamente, l'UE ha attivato strumenti di protezione per i rifugiati ucraini, accelerato i programmi di sicurezza energetica e sostenuto la stabilità macro-finanziaria del governo di Kiev. Si può discutere sulla reale efficacia e tempestività di queste misure, ma è indubbio

⁸ "Che cos'è il prestito di riparazione per l'Ucraina e perché l'Ue è bloccata dal Belgio?", *Euronews*, 25 ottobre 2025.

che la risposta europea a partire dal 2022 ha subito un salto di qualità rispetto al 2014.

La differenza tra le risposte del 2014 e del 2022 può essere attribuita a molti fattori: la diversa portata dell'aggressione russa, gli sforzi di coordinamento degli Stati Uniti durante la mobilitazione pre-bellica, ma anche il consolidarsi, negli anni, di legami politici, economici e sociali tra UE e Ucraina. La socializzazione avvenuta in questi anni ha trasformato, secondo alcuni, la difesa dell'Ucraina in una questione non più esterna, ma parte integrante di un orizzonte europeo condiviso.⁹

Ucraina 2022: le spaccature Nord-Sud globale e all'interno dell'alleanza transatlantica

L'invasione russa dell'Ucraina ha fin da subito rivelato una spaccatura tra nord globale e sud globale, sia nella percezione delle motivazioni della guerra, sia nelle misure in risposta alle azioni russe. Sebbene l'aggressione russa possa essere spiegata come una guerra di un ex impero contro un paese in passato sottoposto alla sua dominazione, la difesa dell'Ucraina non è stata universalmente percepita come un atto anti-imperialista. Chi simpatizza maggiormente con le narrazioni russe e critica il sostegno occidentale all'Ucraina si trova spesso proprio nei paesi che sono stati colonizzati dagli imperi europei. Qui la guerra è stata letta attraverso il prisma del passato coloniale occidentale e delle disuguaglianze strutturali dell'ordine internazionale. Alcuni paesi hanno rifiutato di condannare apertamente la Russia, attribuendo la guerra all'“espansione della Nato”; altri si sono astenuti nelle risoluzioni dell'Assemblea generale dell'Onu a condanna dell'aggressione russa (in particolare la risoluzione del 2 marzo 2022, adottata con 141 voti a favore, 5 contrari e 35 astensioni); altri ancora, come India o Turchia, pur avendo

⁹ M. Rabinovych e A. Pintsch, “From the 2014 Annexation of Crimea to the 2022 Russian War on Ukraine: Path Dependence and Socialization in the EU-Ukraine Relations”, *Journal of Common Market Studies*, 2024.

formalmente condannato l'invasione, hanno continuato a mantenere intensi rapporti commerciali con Mosca e non hanno applicato le sanzioni occidentali.

Questa posizione è il risultato di vari fattori. Il primo è la denuncia dei doppi standard occidentali: la guerra in Ucraina ha reso evidente la crescente riluttanza di molti stati non occidentali ad allinearsi automaticamente all'Occidente, nonché la percezione diffusa di un ordine globale che non tutela adeguatamente i loro interessi. Numerose critiche si sono concentrate anche su doppi standard morali e mediatici: il diverso trattamento riservato alle vittime ucraine – percepite come più vicine, bianche, cristiane – rispetto alle vittime di conflitti in Africa o Medio Oriente, con coperture spesso sbilanciate o implicitamente razzializzate.¹⁰

C'è poi la questione dell'interesse nazionale. Per paesi come India e Turchia, interrompere i legami con la Russia sarebbe contrario ai loro obiettivi economici e strategici. Oltre a motivazioni geopolitiche legate a status, autonomia e multipolarismo, questi paesi hanno beneficiato di sconti sulle forniture energetiche russe e di accordi bilaterali utili a sostenere le rispettive economie. È un approccio pragmatico, riassunto efficacemente dalla dichiarazione del ministro degli Esteri indiano Jaishankar secondo cui la priorità di Nuova Delhi è garantire ai propri cittadini il miglior accesso possibile ai mercati energetici internazionali, indipendentemente dalla posizione occidentale sulla Russia.¹¹ Oltre agli import dalla Russia, fattori come la natura autocratica del governo condizionano il sostegno alla Russia.¹²

Il fatto che europei e americani rappresentino solo 45 stati tra quelli che applicano sanzioni contro Mosca incide

¹⁰ M. Bayoumi “They are ‘civilised’ and ‘look like us’: the racist coverage of Ukraine”, *The Guardian*, 2 marzo 2022.

¹¹ “Why is India so thirsty for Russian oil?”, *France 24*.

¹² M. Tawat, “The Russia-Ukraine war: understanding the Global South’s vote at the UN and its implications for the current world order”, *Third World Quarterly*, vol. 46, n. 16, 2025, pp. 2019-36.

inevitabilmente sulla loro efficacia. L'UE sta cercando di arginare l'aggiramento delle sanzioni, soprattutto nelle reti commerciali connesse a paesi terzi, ma non può ignorare la posizione non allineata del Sud globale. Diversi stati del Sud del mondo hanno da tempo avanzato rivendicazioni normative contro la legittimità delle sanzioni unilaterali. Queste argomentazioni sono state regolarmente espresse attraverso le Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dando forma a un discorso di contestazione delle sanzioni unilaterali.¹³

A complicare ulteriormente il quadro si aggiunge il cambiamento di postura degli Stati Uniti con la seconda presidenza Trump. Washington adotta ora un approccio più transazionale alla risoluzione del conflitto, che non tiene pienamente conto degli interessi ucraini ed europei. Da un lato, questa linea è presentata come pragmatica e ha il merito di promuovere un percorso diplomatico che la precedente Amministrazione Biden non aveva attivato; dall'altro, appare come un approccio che rischia di premiare l'aggressione russa e di indebolire la posizione negoziale di Kiev. Tale dinamica ha già generato frizioni all'interno della stessa alleanza occidentale. La Strategia americana di Sicurezza Internazionale pubblicata alla fine del 2025 sancisce la spaccatura tra le due sponde dell'Atlantico e la fine del ruolo degli Stati Uniti come difensori dell'ordine liberale. Il documento descrive il precedente impegno dell'America nella difesa della democrazia e dei diritti umani, nel globalismo e nel libero scambio – che molti considererebbero la fonte della ricchezza e del potere degli Stati Uniti – come ostacoli che l'hanno indebolita. L'attaccamento ad alleanze che hanno sostenuto un ordine “basato su regole” fondamentalmente guidato dagli Stati Uniti è invece visto come qualcosa che ha “minato... il carattere della nostra nazione”.¹⁴

In un simile contesto di crescenti spaccature – non solo tra Nord e Sud globale, ma anche all'interno dell'alleanza

¹³ S. Palestini e C. Portela, “The Global South and the contestation of unilateral sanctions against Russia”, *Cooperation and Conflict*, vol. 0, n. 0, 2025.

¹⁴ The White House, *National Security Strategy*, Washington, novembre 2025.

transatlantica – l’idea di una fine della guerra attraverso una pace giusta per Kiev sembra allontanarsi progressivamente, rendendo invece plausibile che la “scommessa” russa dell’aggressione contro l’Ucraina si riveli vincente.

Conclusion

Sebbene non sia l’unica, l’Ucraina assurge a principale vittima in Europa dell’indebolimento del sistema internazionale basato di regole. Un sistema che è – legittimamente – percepito da molti come iniquo, ma che in passato ha reso impensabili annessioni e aggressioni militari sul suolo europeo.

L’imposizione di una pace chiaramente favorevole alla Russia è, a detta di molti, semplicemente una constatazione della realtà sul campo nel quale la Russia starebbe chiaramente vincendo. Sebbene questa affermazione sia discutibile se si tengono in conto sia gli obiettivi iniziali di Mosca sia la lentezza e il costo economico e umano dei suoi progressi militari, il ritorno alla Casa Bianca di Trump ha sancito l’adesione a questa convenzione, nella ricerca del presidente americano di una “pace a tutti i costi” funzionale a sue considerazioni politiche e di status. Una pace del genere non solo non tiene in considerazione gli interessi ucraini e dell’Unione Europea, diventata ormai il sostenitore principale di Kiev, ma non offre nemmeno garanzie di durabilità e sostenibilità, prima di tutto perché, in mancanza di garanzie di sicurezza credibili, non esercita una deterrenza efficace contro la Russia.

Quando Zelensky e i leader europei parlano di “pace giusta” è difficile che si riferiscano alla pace “ideale” delineata nel piano di pace a dieci punti che Zelensky presentò alla fine del 2022 ai leader del G7.¹⁵ Un piano che prevedeva, tra le altre cose, un pieno ripristino della sovranità territoriale ucraina, riparazione economica e l’istituzione di un tribunale di guerra. Nel contesto bellico attuale e in questo mondo del “liberi tutti”, un accordo

¹⁵ Zelenskyy’s peace plan: 10 essential points.

simile è impensabile. Quello a cui verosimilmente puntano è un'approssimazione, un compromesso che possa almeno avere la forza di deterrenza contro eventuali attacchi russi nel futuro. Il successo o il fallimento dei loro sforzi determinerà l'assetto di sicurezza europeo e internazionale negli anni a venire.