



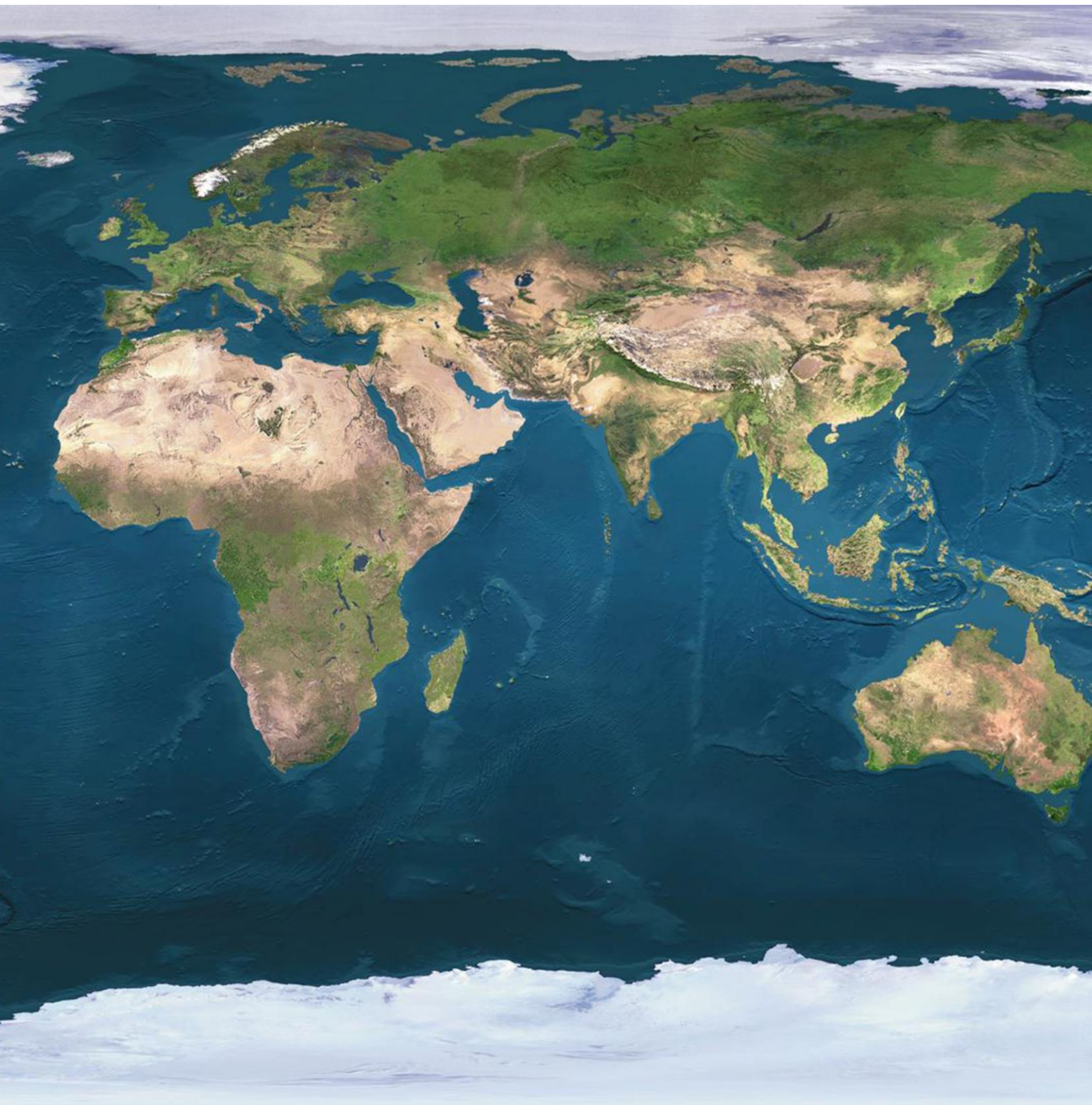
Analisi Strategica Euro/Atlantica (USA-NATO-Partners)

Strategic Analysis Euro/Atlantic (USA-NATO-Partners)

2022

- Anno XXIV -
Volume Monografico

<https://casd-irad.it>





CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA
CENTER FOR HIGH
DEFENCE STUDIES



ISTITUTO DI RICERCA E
ANALISI DELLA DIFESA
DEFENSE ANALYSIS AND
RESEARCH INSTITUTE

Analisi Strategica del 2022 Euro/Atlantica (USA-NATO-Partners)

Year 2022, Strategic Analysis Euro/Atlantic (USA-NATO-Partners)

Indice / Index

Versione in italiano / Italian version 7

Versione in inglese/ English version 23

Analisi Strategica del 2022

**Euro/Atlantica
(USA-NATO-Partners)**

Analisi Strategica del 2022

Euro/Atlantica (USA-NATO-Partners)



NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dei singoli autori, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali gli autori stessi appartengono.

NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

L'Osservatorio Strategico è disponibile anche in formato elettronico (file .pdf) al seguente link:
http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Pagine/default.aspx

Questo volume è stato curato dall'**Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa**

Direttore

Col. c. (li) s. SM Gualtiero Iacono

Vice Direttore

Capo Ufficio Studi, Analisi e Innovazioni

Col. A.A.r.n.n. Pil. Loris Tabacchi

Redazione

Capo Sezione Studi Strategici per l'Innovazione

Magg. A.A.r.a.s. Luigi Bruschi

Addetti

1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 2° cl. Gianluca Bisanti - 1° Aviere Capo Alessandro Del Pinto

Progetto grafico

1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 2° cl. Gianluca Bisanti – Serg. Manuel Santaniello – Ass. Amm. Massimo Bilotta

Revisione e coordinamento

S.Ten. Elena Picchi – Funz. Amm. Aurora Buttinelli – Ass. Amm. Anna Rita Marra

Autore

Gianluca Pastori

Stampato dalla tipografia del **Centro Alti Studi per la Difesa**

Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa

Ufficio Studi, Analisi e Innovazioni

Palazzo Salviati

Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma

tel. 06 4691 3208

e-mail irad.usai@casd.difesa.it

Chiuso a dicembre 2022

ISBN 979-12-5515-092-3

L'anno del conflitto: lo spazio euroatlantico, la guerra in Ucraina e i nuovi scenari politici

Abstract

Nel 2022, le dinamiche del teatro euro-atlantico sono state dominate dalla guerra in Ucraina e dalle sue ricadute. Complice il suo impatto sulle forniture energetiche, l'invasione russa del 24 febbraio ha alimentato un vivace dibattito nelle opinioni pubbliche europee e aperto uno scenario inatteso, che ha messo alla prova la compattezza del fronte occidentale e rilanciato con forza la leadership statunitense. Le divergenze non sono mancate e, probabilmente, si accentueranno in futuro. Tuttavia, nel complesso, la prova di unità data dall'Alleanza atlantica e dai suoi membri è stata maggiore del previsto. La guerra ha fatto da sfondo anche all'adozione, da parte della NATO, del nuovo Concetto strategico. Prendendo atto del mutato scenario europeo, il documento delinea un'organizzazione più centrata sulle tradizionali funzioni di deterrenza e difesa e che pone una maggiore attenzione sulla sua dimensione militare. Al contempo, alla luce del crescente attivismo cinese, esso definisce l'azione della "NATO del futuro" in termini più globali, sia a livello geografico, sia di domini in cui operare. È una sfida importante, che se da un lato beneficia del generale aumento dei bilanci della Difesa europei, dall'altro ripresenta agli alleati la questione del ruolo che gli Stati Uniti svolgono nella NATO e del loro peso nel definirne le priorità. È un tema che si lega direttamente a quello delle dinamiche interne alla vita politica statunitense. Gli esiti del voto di "midterm" non sono stati quelli previsti dalla maggior parte degli analisti. Il partito repubblicano non è riuscito a prendere il controllo di tutto il Congresso e l'amministrazione si è dimostrata più resiliente del previsto. Si tratta di un risultato storico e destinato ad avere ricadute importanti. La mancanza di un'opposizione compatta lascia, infatti, aperta alla Casa Bianca la possibilità di portare avanti la propria agenda anche nei prossimi due anni. Il risultato deludente dei candidati sostenuti dall'ex Presidente Donald Trump è un altro segnale importante e ha ricadute "a cascata" su vari aspetti, primo fra tutti quello del rapporto con gli alleati europei. Da questo punto di vista, l'amministrazione Biden si è mossa fra alti e bassi ma, tutto sommato, ha saputo raccogliere il favore del vecchio continente. Tuttavia, questo favore non è qualcosa di garantito e potrebbe essere messo in discussione soprattutto se la sua esperienza dovesse dimostrarsi, nei prossimi anni, una parentesi nel percorso aperto nel 2016 dell'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca.

Nel 2022, le dinamiche del teatro euro-atlantico sono state dominate dalla guerra in Ucraina e dalle sue ricadute sul piano politico, economico e militare. Complice il suo impatto sulle forniture energetiche, l'invasione russa del 24 febbraio ha alimentato, nelle opinioni pubbliche europee, un vivace dibattito e ha aperto uno scenario inatteso, che ha messo alla prova la compattezza del fronte occidentale e rilanciato con forza la leadership statunitense. In questi mesi, l'amministrazione Biden ha sostenuto in modo massiccio lo sforzo militare di Kiev e ha agito da stimolo per gli alleati occidentali "dando il passo" alla loro azione. Questo ruolo è stato sostanzialmente bene accolto. Le divergenze non sono mancate e, probabilmente, si accentueranno in futuro, quando si tratterà di definire i termini di un possibile accordo di pace. Tuttavia, nel complesso, la prova di unità data dall'Alleanza atlantica e dai suoi membri è stata maggiore del previsto. La guerra ha fatto da sfondo anche all'adozione, da parte della NATO, del nuovo Concetto strategico, che sostituisce quello adottato a Lisbona nel 2010, ormai da tempo considerato obsoleto. Prendendo atto del mutato scenario europeo, il documento delinea un'organizzazione più centrata sulle tradizionali funzioni di deterrenza e difesa e che pone una maggiore attenzione sulla sua dimensione militare. Al contempo, alla luce del crescente attivismo

cinese, esso definisce l'azione della "NATO del futuro" in termini più globali, sia a livello geografico, sia di domini in cui operare, con un'attenzione particolare alla sfera cyber e delle minacce ibride, che «potrebbero raggiungere il livello di un attacco armato e portare il Consiglio Nord Atlantico a invocare l'applicazione dell'articolo 5 del trattato nordatlantico»¹. È una sfida importante, che se da un lato beneficia del generale aumento dei bilanci della Difesa europei, dall'altro rappresenta agli alleati la *vexata quaestio* del ruolo che gli Stati Uniti svolgono nella NATO e del loro peso nel definirne le priorità.

Il tema si lega direttamente a quello delle dinamiche interne alla vita politica statunitense. Il voto di *midterm* è stato un appuntamento importate dell'anno politico; tuttavia, i suoi esiti non sono stati quelli previsti dalla maggior parte degli analisti. Il Partito repubblicano non è riuscito a prendere il controllo di tutto il Congresso e l'amministrazione si è dimostrata più resiliente di quanto non fosse stato previsto. Di fatto, l'amministrazione Biden è stata, sinora, quella che è stata meno penalizzata dagli esiti delle elezioni di metà mandato. Si tratta di un risultato storico (Enten, 2022) e destinato ad avere ricadute importanti. Se la frammentazione del nuovo Congresso offre a ogni singolo membro della assemblea un potere inatteso nell'influenzare l'attività legislativa, la mancanza di un'opposizione compatta lascia, infatti, aperta alla Casa Bianca la possibilità di portare avanti la propria agenda anche nei prossimi due anni. Il risultato deludente dei candidati sostenuti dall'ex presidente Donald Trump è un altro segnale positivo sia per l'amministrazione, sia per il partito democratico, in vista delle elezioni presidenziali del 2024. L'apparente indebolimento del trumpismo rilancia, infatti, nel Partito repubblicano, il tema della scelta del possibile candidato per la prossima competizione; tema che, a sua volta, ha ricadute "a cascata" su aspetti importanti della politica di Washington, primi fra tutti quelli dell'approccio ai problemi del multilateralismo e del rapporto con gli alleati europei. Da questo punto di vista, l'amministrazione Biden si è mossa fra alti e bassi ma, tutto sommato, ha saputo raccogliere il favore del vecchio continente. Tuttavia, questo favore non è qualcosa di garantito e potrebbe essere messo in discussione soprattutto se la sua esperienza dovesse dimostrarsi, nei prossimi anni, una parentesi nel percorso aperto nel 2016 dell'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca (Dempsey, 2022).

L'invasione dell'Ucraina e il ritorno della guerra in Europa

Per la sicurezza dell'aera euroatlantica, il principale evento dell'anno è stato senza dubbio l'invasione russa dell'Ucraina. Iniziata il 24 febbraio 2022 dopo una lunga fase preparatoria, essa sembrava destinata a concludersi in breve tempo con un largo successo delle forze di Mosca. In realtà, le cose sono andate in modo diverso. L'inattesa capacità di resistenza delle forze ucraine e lo schierarsi compatto dei paesi occidentali dalla parte di Kiev hanno portato dapprima allo stallo dell'azione militare russa, quindi, a partire dalla tarda estate, all'avvio della controffensiva ucraina, sostenuta (come nella fase precedente) dalla massiccia fornitura di aiuti militari da parte degli Stati Uniti e dei loro alleati europei. L'avvio di questa controffensiva ha enfatizzato le debolezze delle forze russe, debolezze già emerse nei mesi precedenti, sia sul piano operativo, sia su quello della catena logistica. Le forze di Mosca hanno, inoltre, subito importanti perdite di materiali, spesso a vantaggio di quelle di Kiev (Epstein, 2022). Anche le perdite umane sono state alte. In mancanza di dati ufficiali affidabili, fonti statunitensi hanno stimato in oltre 200.000 il numero di morti e feriti, equamente divisi fra le due parti, oltre a circa 40.000 morti fra la popolazione civile e a un numero di profughi e rifugiati compreso fra quindici e trenta milioni². Al di là delle ricadute politiche, per

¹ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf, § 27 (data di consultazione: 21 novembre 2022).

² Ukraine war: US estimates 200,000 military casualties on all sides. BBC, 10 novembre 2022. Testo disponibile al sito: <https://www.bbc.com/news/world-europe-63580372> (data di consultazione: 21 novembre 2022). Fonti delle Nazioni Unite registrano 7,8 milioni di rifugiati ucraini nei vari paesi europei, Russia compresa. La cifra, tuttavia, non comprende i profughi all'interno della stessa Ucraina.

Mosca, i risultati di questo sforzo sono stati – tutto sommato – limitati. Alla metà di novembre, circa la metà del territorio occupato nei mesi precedenti era stato riconquistato dalle forze di Kiev, che, con un importante successo simbolico, hanno rioccupato anche la città di Kherson (11 novembre 2022), sede, prima dell'occupazione, del governo in esilio della Repubblica autonoma di Crimea, costituito in seguito all'annessione russa della penisola, nel 2014.

Questo stato di cose lascia aperti diversi scenari. Di fronte al fallimento dell'iniziativa militare russa e al prevedibile rallentare di quella ucraina, rimane il problema di cosa possa portare a una soluzione soddisfacente del conflitto. Dopo la riconquista di Kherson, le autorità ucraine hanno presentato una nuova piattaforma per l'avvio di negoziati di pace (Miller, Galouchka e Hrabchuk, 2022), piattaforma che, tuttavia, è stata respinta da Mosca. Le posizioni delle parti restano, infatti, distanti, specialmente riguardo al tema del controllo dei territori contesi dell'Ucraina orientale. Sullo sfondo vi è, poi, il tema della possibile entrata di Kiev nell'Alleanza atlantica e nelle istituzioni europee. Centrale nelle prime settimane di guerra, questo tema sembra, tuttavia, essere passato gradualmente in secondo piano, anche a causa del basso profilo tenuto dalla NATO nel corso del conflitto. Le pressioni per l'individuazione di una via d'uscita diplomatica restano, comunque, forti. L'amministrazione statunitense in particolare ha progressivamente aumentato la sua azione di *moral suasion* sul governo di Kiev perché mostri pubblicamente disponibilità al negoziato, anche se Washington continua formalmente ad aderire alla posizione che spetta all'Ucraina decidere se avviare le trattative e a che condizioni. Anche i vertici militari sembrano allineati a questa posizione. Alla metà di novembre, il Capo degli stati maggiori congiunti, generale Mark A. Milley, ha evocato l'eventualità che lo stallo delle operazioni nei mesi invernali possa favorire l'apertura di negoziati fra le parti. Questa eventualità è stata respinta energicamente dai vertici militari ucraini, spingendo Washington a frettolose precisazioni (Ward, Seligman e Banco, 2022) che, tuttavia, non hanno messo davvero in discussione la portata del messaggio originario.

Il principale timore dell'amministrazione è che, con il passare del tempo, la compattezza del fronte pro-Kiev possa entrare in crisi, dati soprattutto gli sviluppi del quadro politico europeo. Segni in questa direzione hanno cominciato a emergere già nell'estate, complici le tensioni registrate sui mercati energetici (Chazan, Fleming e Kazmin, 2022), aggravate da una strategia russa volta ad aumentare l'incertezza riguardo alla disponibilità delle forniture. L'attesa per i risultati delle elezioni italiane del 25 settembre è stata un'altra fonte di preoccupazione, nonostante le dichiarazioni di tutti i principali *leader* che l'esito del voto non avrebbe influito sul sostegno di Roma alle posizioni occidentali. Con l'arrivo dell'autunno, la situazione non sembra essere sostanzialmente cambiata. Agli inizi di ottobre, una *survey* della Fondazione Bertelsmann rilevava come il sostegno europeo all'Ucraina restasse solido, con la maggior parte degli intervistati favorevole alla fornitura di armi a Kiev. La disponibilità ad accettare l'Ucraina nell'UE restava alta e vi era un forte sostegno alla necessità di diventare più indipendenti in termini di approvvigionamento energetico. Tuttavia, lo studio rilevava anche come questi atteggiamenti non potessero essere dati per scontati e come già vi fossero segnali di un calo dell'approvazione (de Vries e Hoffmann, 2022). Da parte ucraina, la presunta "freddezza" europea è, a sua volta, fonte di crescente insoddisfazione, un'insoddisfazione che ha ricadute anche nei rapporti Europa/Stati Uniti (Stein, 2022). La possibilità che, in futuro, il Congresso decida di ridurre gli aiuti sinora offerti al governo e alle Forze Armate ucraine accentua questo problema e potrebbe alimentare la disaffezione dell'Europa, chiamata ad aumentare il suo contributo in una guerra verso cui l'interesse sembra essere in calo.

Anche l'atteggiamento statunitense appare, infatti, in evoluzione. Il risultato delle elezioni di *midterm* non è stato sfavorevole all'amministrazione come molti osservatori prevedevano. Il Partito democratico è riuscito a conservare la maggioranza che aveva in Senato, mentre alla Camera dei rappresentanti la portata della sconfitta è stata, tutto sommato, limitata. Le implicazioni di questo risultato per la politica statunitense saranno analizzate più avanti. Tuttavia, nonostante questo, già

prima del voto, da più parti si chiedeva una revisione della strategia verso l'Ucraina. Agli inizi di novembre, Kevin McCarthy, *congressman* repubblicano in lizza per sostituire Nancy Pelosi come *speaker* della Camera dei rappresentanti, ha parlato apertamente di fine dell'epoca degli «assegni in bianco» e della necessità di essere sicuri che «le risorse vadano dove è necessario» e che «il Congresso e il Senato abbiano la possibilità di discuterne apertamente» (Zanona e Wilson, 2022). Questo atteggiamento potrebbe prefigurare un ridimensionamento del ruolo di Washington nella guerra e accreditare l'ipotesi di un suo appoggio a una eventuale soluzione diplomatica. Fra l'altro, in ambito democratico è già stato chiesto apertamente l'avvio di negoziati con Mosca, anche se l'iniziativa dei trenta rappresentanti raccolti nel Congressional Progressive Caucus è stata criticata in maniera pressoché unanime dentro e fuori il partito (Porter, 2022; Edmondson, 2022; Stern e Khurshudyan, 2022). L'iniziativa non prefigura, quindi, un cambiamento esplicito della linea 'Dem', attualmente sostenuta anche da esponenti influenti dell'ala "liberal" come il senatore del Vermont Bernie Sanders (Chotiner, 2022). Al di là del risultato, si tratta comunque di un'indicazione forte di come – in Congresso e nel paese – convivano, oggi, sensibilità diverse, che si affiancano a quelle che da tempo appaiono le divisioni che segnano l'amministrazione.

Su questo sfondo, l'interrogativo principale riguarda la posizione che Mosca vorrà assumere. Il Cremlino ha respinto, sinora, tutti i tentativi di mediazione, siglando solo a luglio, l'accordo sulle esportazioni di grano attraverso il Mar Nero (Black Sea Grain Deal) promosso dalla Turchia. Nei mesi successivi, l'accordo ha avuto vita travagliata; tuttavia, alla metà di novembre, la sua validità è stata prorogata per altri quattro mesi. Mosca ha presentato il rinnovo come un segno di buona volontà, anche se non tutte le sue richieste sarebbero state accolte (Nichols, 2022). Di contro, a margine del G20 di Bali, il Ministro degli Esteri, Sergej Lavrov, ha ribadito la chiusura della Russia a possibili trattative di pace definendo irrealistiche le condizioni poste da Kiev³. Il fatto che, alla fine di settembre, il Cremlino abbia dichiarato la formale annessione alla Federazione dei territori allora occupati delle forze russe negli *oblast* di Luhansk, Donetsk, Zaporizhzhia e Kherson non semplifica le cose, soprattutto dopo che alcuni di questi territori sono stati riconquistati dalle truppe di Kiev. I Paesi del fronte pro-Ucraina non hanno, infatti, riconosciuto l'annessione e hanno contestato la regolarità dei *referendum* sulla cui base questa è stata proclamata, in linea con quanto fatto nel caso dell'annessione russa della Crimea. Voci di possibili mediazioni continuano, comunque, a circolare. La Turchia in particolare continua a essere molto attiva, grazie anche alla sua percepita equidistanza fra le parti. Questo atteggiamento è stato criticato da alcuni membri della NATO, così come è stata criticata la scelta di Ankara di non aderire alle sanzioni adottate dal fronte pro-Kiev in risposta all'invasione. D'altro canto, l'attivismo turco pare comunque godere del sostegno (seppure informale) dell'amministrazione statunitense (Tanis, 2022), intenzionata – come già notato – a dare una accelerazione alla ricerca di una soluzione diplomatica alla crisi.

La NATO che cambia in un mondo che cambia

Anche per la NATO l'invasione dell'Ucraina ha rappresentato una sfida importante, sia sul piano operativo, sia su quello della narrazione. Mosca ha ripetutamente evocato la minaccia posta dall'allargamento dell'Alleanza a est e dalle sue presunte intenzioni aggressive come la ragione prima dell'avvio dell'"operazione militare speciale". L'idea che la guerra in Ucraina sia una sorta di "guerra per la NATO" è assai diffusa nell'opinione pubblica e la propaganda russa insiste da tempo sulla questione (*contra* cfr., per es., Pifer, 2022). Ciò ha imposto all'Alleanza atlantica di agire con cautela, anche per evitare il rischio di una *escalation*. Nei giorni successivi all'invasione essa ha dato prova di una compattezza probabilmente inattesa da parte delle autorità russe, allo stesso

³ Russia's Lavrov Says Ukraine's Terms For Negotiations 'Unrealistic'. *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 15 novembre 2022. Testo disponibile al sito: <https://www.rferl.org/a/russia-lavrov-ukraine-conditions-unrealistic/32131809.html> (data di consultazione: 21 novembre 2022).

tempo prestando attenzione a evitare ogni impressione di coinvolgimento diretto. In effetti, il ruolo svolto dai singoli Stati membri è stato spesso maggiore rispetto a quello svolto dall'Alleanza nel suo insieme. Le ragioni dietro a questa scelta sono diverse e sembrano legarsi, anzitutto, proprio alla volontà di non dare argomenti alla propaganda di Mosca. Significativamente, dopo l'attenzione ricevuta nelle prime settimane della guerra, il tema pare avere perso via via di importanza. Come dichiara la stessa NATO, quello che l'Alleanza atlantica fa, oggi, a favore di Kiev è anzitutto «aiuta[re] a coordinare le richieste di assistenza dell'Ucraina e [...] sostene[re] gli alleati nella fornitura di aiuti umanitari e non letali». D'altro canto, in un'ottica più larga, la garanzia di sicurezza offerta dall'articolo 5 del trattato Nordatlantico e il meccanismo della difesa collettiva «forniscono agli alleati la certezza di potere inviare armi all'Ucraina senza diminuire la loro sicurezza. Inoltre, la struttura consolidata dell'Alleanza, fatta di *standard* comuni e di sistemi interoperabili, consente agli alleati di fornire equipaggiamenti con la certezza che il materiale trasferito all'Ucraina possa essere sostituito da equipaggiamenti compatibili forniti da altri alleati»⁴.

Quello svolto da Bruxelles è stato quindi, in primo luogo, un ruolo di coordinamento. Tuttavia, il ritorno della guerra in Europa a più di vent'anni dalla fine del ciclo decennale dei conflitti della ex Jugoslavia ha avuto sulla NATO effetti importanti, che hanno trovato la loro ratifica nel suo nuovo Concetto strategico. Pur confermando le ambizioni "globali" dell'Alleanza, il documento approvato a giugno nel vertice di Madrid dei Capi di Stato e di governo dei paesi membri segna un suo chiaro ritorno al core business della deterrenza e della difesa, seppure declinate in una nuova ottica multi-dominio. Non è uno sviluppo inatteso. Esso costituisce, per molti aspetti, la formalizzazione di un percorso in atto da tempo, le cui radici possono essere trovate nella decisione del 2014 di avviare il processo di disimpegno dall'Afghanistan. Realizzare in concreto gli obiettivi tracciati non sarà, comunque, facile. La capacità della NATO di continuare a svolgere credibilmente la sua funzione di deterrenza nei confronti della Russia passa anzitutto dalla sua capacità di raggiungere i livelli di forza programmati e sviluppare le capacità a questi associate nei diversi domini: un processo che sarà lungo e costoso nonostante molti membri, di fronte alla sfida posta dallo scoppio della guerra in Ucraina, abbiano deciso di aumentare in modo significativo il proprio bilancio della Difesa. Un secondo aspetto da tenere in considerazione riguarda la capacità dell'Alleanza di portare avanti questo processo di trasformazione prestando al contempo attenzione alla crescita del ruolo della Cina sulla scena internazionale; una Cina «le cui ambizioni dichiarate e le cui politiche coercitive sfidano [secondo lo stesso Concetto strategico] interessi, sicurezza e valori» dell'Alleanza stessa. Una Cina, soprattutto, la cui «crescente partnership strategica» con la Federazione Russa e i cui tentativi di indebolire l'ordine internazionale basato sulle regole, che si rafforzano reciprocamente con quelli di Mosca, sono definiti «contrari ai nostri valori e interessi»⁵.

Il modo in cui si struttureranno i rapporti fra NATO e Cina costituisce uno degli interrogativi principali riguardo al futuro a lungo termine dell'Alleanza. Durante l'anno, diversi Paesi, soprattutto dell'Europa centro-orientale, hanno via via irrigidito le loro posizioni verso Pechino (Standish, 2022; Bergsen e Šniukaitė, 2022). Le ambiguità della *leadership* cinese nella vicenda ucraina e la loro vicinanza alle posizioni di Mosca hanno contribuito in larga misura a questo risultato. A sua volta, questa dinamica appare parte di un più generale processo di inasprimento dei rapporti fra la Cina e il mondo occidentale. Il ventesimo congresso del PCC ha restituito l'immagine di una Cina sempre più ripiegata su sé stessa e, al contempo, sempre più intenzionata ad affermare le sue ambizioni sia a livello regionale, sia globale. Nel complesso, un esito negativo per i rapporti fra la Repubblica popolare e gli Stati Uniti (Kine, 2022; Lin et al. 2022, Bush et al., 2022), che, a loro volta, nei giorni

⁴ NATO's response to Russia's invasion of Ukraine, 18 ottobre 2022. Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_192648.htm (data di consultazione: 21 novembre 2022).

⁵ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf, § 13 (data di consultazione: 21 novembre 2022).

immediatamente successivi, hanno rilasciato la loro nuova National Security Strategy, nella quale i timori per le ambizioni cinesi occupano un posto centrale⁶. Su questo sfondo, l'Alleanza atlantica è chiamata a trovare un difficile equilibrio fra le proprie esigenze immediate e gli obiettivi a più lungo termine, che ruotano proprio intorno alle possibili implicazioni che l'ascesa della Cina può avere per la stabilità del suo teatro di riferimento. Come è stato osservato, il problema maggiore si lega al fatto che gli aspetti più importanti della "sfida cinese" riguardano ambiti come quelli dell'economia, del commercio o della tecnologia che esulano dalla sfera di competenza diretta dell'Alleanza e che l'Alleanza stessa è solo limitatamente in grado di gestire (Trinkwalder, 2022). Anche su questioni che possono più direttamente impattare sulla sicurezza "hard" dello spazio transatlantico, come la crescente presenza di società cinesi nel settore portuale europeo o in quello delle infrastrutture, lo spazio d'azione per l'Alleanza è – nella migliore delle ipotesi – limitato.

In questa prospettiva, è stato evidenziato da più parti come un possibile coordinamento fra NATO e UE possa rappresentare una strada efficace per gestire la sfida cinese (per es., Morcos, 2021; De Maio, 2021; Nouwens, 2022). La posizione delle due organizzazioni rispetto a Pechino non è, tuttavia, del tutto convergente. Come è stato rilevato, l'approccio NATO riflette, in larga misura, quello statunitense e gli interessi di Washington per la sicurezza dell'Indo-Pacifico. L'UE, nonostante l'irrigidimento della sua posizione, è comunque a favore di un approccio più equilibrato e olistico sia alla Cina, sia all'Indo-Pacifico nel suo complesso, soprattutto se si considera che quasi due milioni di suoi cittadini risiedono nella regione. Questa diversità di vedute si somma alle altre divergenze che esistono fra la NATO e UE. Anche se la guerra in Ucraina ha avuto l'effetto di farla passare sottotraccia, l'Unione continua a perseguire l'ambizione di una autonomia strategica che l'Alleanza atlantica continua a considerare problematica. L'adozione, all'inizio dell'anno, della nuova Bussola strategica (*Strategic compass*) si inserisce in questa prospettiva. Resta, tuttavia, da capire se e quanto gli obiettivi che essa delinea possano essere davvero raggiunti. Da una parte, l'aumento dei bilanci della Difesa avrà, probabilmente, ricadute positive anche sui meccanismi di finanziamento della cooperazione militare europea. Dall'altra, i limiti dell'industria europea della Difesa continuano a essere un ostacolo importante al conseguimento di un'autonomia reale. Su questo sfondo, la disponibilità di una ricca offerta "off the shelf" e la necessità di ricostituire in tempi brevi gli *stock* erosi dalla guerra in corso spingeranno, anzi, con ogni probabilità, diversi Paesi a rivolgersi, per soddisfare le loro esigenze, alle forniture garantite dell'industria militare statunitense, rafforzando lo squilibrio che già oggi esiste in questo settore (Bell, 2022).

Sullo sfondo rimane il tema – tradizionalmente ostico – delle relazioni politiche fra la NATO e la possibile identità di sicurezza europea; un tema che, a sua volta, chiama in causa la più ampia questione dei rapporti Stati Uniti/Europa. Nella vicenda ucraina, la *leadership* statunitense non solo è stata centrale nell'organizzare la risposta occidentale ma è stata anche ampiamente accettata sul lato europeo (McTague, 2022). Nonostante i distinguo di alcuni alleati, l'amministrazione Biden è riuscita a tenere unita una coalizione di cui molti, all'inizio, temevano la litigiosità⁷, dimostrando come, nonostante gli anni difficili della presidenza Trump, il legame transatlantico restasse solido e potesse essere credibilmente invocato ove se ne fosse presentata la necessità. Ciò ha imposto, sul lato europeo, la necessità di ripensare i termini di una autonomia strategica che – da alcuni suoi fautori – era stata pensata in chiara contrapposizione agli Stati Uniti. Allo stesso tempo, il ritorno della minaccia russa ha messo in luce come, nonostante i disaccordi interni alla NATO, in tema di deterrenza e difesa non esista una alternativa valida all'Alleanza atlantica e alla sua struttura di

⁶ [The US] *National Security Strategy*, Washington, DC, ottobre 2022. Testo disponibile al sito: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (data di consultazione: 21 novembre 2022).

⁷ For all America's success in helping Ukraine, hard times lie ahead. *The Economist*, 26 marzo 2022. Testo disponibile al sito: <https://www.economist.com/leaders/for-all-americas-success-in-helping-ukraine-hard-times-lie-ahead/21808338> (data di consultazione: 21 novembre 2022).

comando integrata e come, in materia di sicurezza, l'Europa continui a essere dipendente dagli Stati Uniti sia in termini convenzionali che nucleari (Scazzieri, 2022). Sono due argomenti forti per chi sostiene la necessità, per l'Europa stessa, di concentrare gli sforzi sul consolidamento del suo ruolo nella NATO anziché proseguire sulla strada di un'autonomia considerata essenzialmente velleitaria. D'altra parte, negli scorsi anni, alcuni risultati sulla strada di questa autonomia sono stati ottenuti, primi fra tutti l'avvio della Cooperazione strutturata permanente (PESCO) e l'attivazione del Fondo europeo per la difesa (EDF – European Defence Fund). L'interrogativo riguarda il modo in cui queste iniziative saranno sostenute in futuro, interrogativo che, a sua volta, si lega in larga parte a quelli che saranno gli sviluppi della vita politica statunitense.

L'amministrazione Biden e gli esiti del voto di *midterm*

Negli Stati Uniti, il 2022 è stato segnato dall'importante appuntamento del voto di *midterm*. Alla vigilia del voto, la maggior parte degli osservatori valutava in modo sostanzialmente negativo la capacità dell'amministrazione Biden di affrontare la prova elettorale. La popolarità del Presidente era bassa, la maggioranza in Congresso divisa e l'opinione pubblica preoccupata dalla congiuntura economica sfavorevole. Dopo un'estate in cui il Partito democratico era parso in grado almeno di contenere i danni, alla fine di ottobre la convinzione diffusa era che il Partito repubblicano sarebbe riuscito, alla fine, a conquistare una larga maggioranza in entrambe le Camere. In realtà, le cose non sono andate come previsto. Anche se lo scrutinio è ancora incompleto, alla fine di novembre è comunque chiaro che i "Dem" sono riusciti a mantenere la maggioranza che già avevano al Senato e che alla Camera dei rappresentanti – che è passata sotto controllo repubblicano – il successo del Grand Old Party è stato molto minore del previsto. L'"onda rossa" temuta da alcuni, attesa da altri non si è, quindi, materializzata. Inoltre, il Partito democratico ha ottenuto successi importanti nel voto governatoriale, sottraendo facilmente ai candidati moderati del GOP la guida di Maryland e Massachusetts. Altrettanto importate è stata la vittoria in Pennsylvania di Josh Shapiro contro Doug Mastriano, forte dell'appoggio dall'ex Presidente Donald Trump. Se lo scenario che offrono i risultati è, quindi, quello di un governo diviso (*divided government*), l'entità della sconfitta lascia comunque alla Casa Bianca un discreto margine di manovra. Sul piano interno, questo significa, per il Presidente Biden, la possibilità di portare avanti – almeno entro certi limiti – la sua azione riformista. Sul piano internazionale, significa una sostanziale continuità nelle politiche e nelle scelte che hanno caratterizzato i primi due anni di vita dell'amministrazione.

In questo ambito, un posto centrale è occupato dalla questione ucraina. Come accennato, Washington appare oggi impegnata nella promozione di una soluzione negoziale al conflitto. Ciò non significa, comunque, la fine del sostegno militare al governo di Kiev. Due giorni dopo il voto di *midterm*, la Casa Bianca ha annunciato un nuovo pacchetto di aiuti a favore dell'Ucraina e ha espresso la speranza che questi continuino anche dopo l'insediamento del nuovo Congresso, il prossimo gennaio (Schwartz e Olearchyk, 2022). Nonostante le dichiarazioni, è comunque difficile che la maggioranza repubblicana ne blocchi unilateralmente il flusso (Zengerle, 2022), soprattutto ora che la risicata superiorità di cui gode rende ogni singolo voto particolarmente pesante. In questo senso, se una rimodulazione appare possibile, la continuità appare l'elemento prevalente; ciò a maggiore ragione se si tiene conto di come la fine delle ostilità non porterà a un cambiamento di quelle che sono le percezioni di sicurezza delle autorità ucraine. In assenza di (sinora altamente improbabili) cambiamenti nella posizione di Mosca, Kiev continuerà a guardare agli Stati Uniti come al principale garante della sua sicurezza. La possibilità di giungere alla firma di un *security compact* con l'UE (Gressel, 2022) non altera concretamente i termini della questione, anche alla luce delle considerazioni già sviluppate sul tema dell'autonomia strategica del Vecchio continente. Se il rapporto con l'Unione e, in prospettiva, la sua ammissione alle istituzioni europee possono rafforzare l'ancoraggio occidentale dell'Ucraina, difficilmente possono dare al paese la garanzia di

sicurezza che può dare un solido legame con gli Stati Uniti. Di contro, per Washington, il legame con Kiev rafforza una presenza in Europa centro-orientale libera dalla potenzialmente ingombrante mediazione dell'Alleanza atlantica e consolida un ruolo già assunto con lo schieramento in Polonia delle prime truppe "a rotazione" alla fine del 2016 e con il loro consolidamento in una presenza stabile, seppure ridotta (Mitchell, 2022; Mulrine Grobe, 2022).

Un secondo ambito di probabile continuità della politica estera statunitense è quello delle relazioni con la Cina. Il 2022 è stato caratterizzato da forti tensioni fra Washington e Pechino sia per la posizione ambigua che le autorità cinesi hanno assunto nella crisi ucraina, sia per il loro crescente attivismo in ambito regionale. A giugno, la posizione critica esposta nel nuovo Concetto strategico della NATO ha portato a dure reazioni da parte della Repubblica popolare⁸. Ad agosto, la visita a Taiwan di una delegazione del Congresso statunitense ha innescato la risposta militare di Pechino, con massicce esercitazioni aeronavali nello stretto di Taiwan, ai margini delle acque territoriali dell'isola, nel Mar Giallo e nella baia di Bohai. A ottobre, infine, la pubblicazione della National Security Strategy statunitense ha rilanciato il tema della sfida cinese, identificando la Cina come l'unico paese che abbia «l'intenzione di rimodellare l'ordine internazionale e sempre più il potere economico, diplomatico, militare e tecnologico per farlo [...] usa[ndo] la sua capacità tecnologica e la sua crescente influenza sulle istituzioni internazionali per creare condizioni più permissive per il suo modello autoritario e per piegare l'uso della tecnologia e delle norme globali a sostegno dei suoi interessi e dei suoi valori»⁹. Alla fine dello stesso mese, la nuova National Defense Strategy (integrata dalle nuove Nuclear Posture Review e Missile Defense Review) ha ribadito questa posizione, rilevando, fra l'altro, come la sfida «più seria e completa» alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti sia oggi costituita «dal tentativo coercitivo e sempre più aggressivo della Repubblica popolare cinese di rimodellare la regione dell'Indo-Pacifico e il sistema internazionale sulla base dei suoi interessi e delle sue preferenze autoritarie»¹⁰.

Difficilmente i prossimi mesi vedranno un allentarsi di queste tensioni. Anche se le autorità di Pechino sembrano avere rimodulato le loro posizioni sull'Ucraina e anche se la situazione intorno a Taiwan sembra essersi normalizzata, le divergenze con Washington rimangono. La "chip war" innescata dalle misure che l'amministrazione Biden ha adottato per limitare la crescita dell'industria cinese del settore è un elemento che tiene desta l'attenzione degli osservatori, anche per il timore che essa possa sfociare in una guerra "calda" (Copeland, 2022). Il ruolo che questi componenti svolgono sia in ambito industriale, sia militare dà al tema una valenza particolare. Il fatto, poi, che proprio Taiwan sia, oggi, il maggiore produttore di chip su scala globale contribuisce a sovrapporre i livelli del confronto, dando all'interesse di Pechino per l'isola un significato non solo territoriale. La *chip war*, infine, si colloca sullo sfondo della più ampia guerra commerciale che continua a opporre Washington e la Repubblica popolare. L'amministrazione Biden ha mantenuto in vigore larga parte dei provvedimenti presi negli anni della presidenza Trump, in alcuni casi irrigidendoli e ampliando la loro portata. Ciò spiega l'enfasi crescente posta da Pechino sui temi dell'autosufficienza e della leadership tecnologica emersa anche durante i lavori del ventesimo congresso del PCC (Ruwitich,

⁸ Spokesperson of Chinese Mission to the EU Speaks on a Question Concerning NATO's Comments on China in its Strategic Concept. 29 giugno 2022. Testo disponibile al sito: http://eu.china-mission.gov.cn/eng/fyrjh/202206/t20220630_10712350.htm; Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on June 30, 2022. Testo disponibile al sito: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/202206/t20220630_10713185.html; China resolutely opposes NATO's new strategic concept document: Defense Spokesperson. 28 luglio 2022. Testo disponibile al sito: http://eng.mod.gov.cn/news/2022-07/28/content_4916873.htm (per tutti, data di consultazione: 21 novembre 2022).

⁹ [The US] National Security Strategy, cit., p. 23.

¹⁰ 2022 National Defense Strategy of the United States of America. Including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review, Washington, DC, 27 ottobre 2022, p. 4. Testo disponibile al sito: <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF> (data di consultazione: 21 novembre 2022).

2022). Tuttavia, i risultati della politica di disaccoppiamento (*decoupling*) delle due economie sono stati solo parziali (Bown, 2022). Anche se, sul piano politico, sia Washington, sia Pechino vedono la separazione delle due economie come un beneficio a lungo termine, questa scelta comporta costi sul breve. Questi costi comprendono, fra gli altri, una minore offerta di beni perché le catene di fornitura faticano ad adattarsi e un aumento dell'inflazione dovuto ai costi che le aziende devono affrontare per individuare nuovi possibili fornitori. Le imprese e i consumatori sono, quindi, quelli su cui ricade il costo maggiore della guerra commerciale in corso, con le prevedibili conseguenze – nel caso degli Stati Uniti – sulla popolarità dell'amministrazione.

Non a caso, i temi dell'economia hanno rappresentato, nel 2022, il vero tallone d'Achille della amministrazione Biden. Soprattutto un'inflazione tornata ai livelli dei primi anni ottanta ha fatto passare in secondo piano i buoni risultati ottenuti sia in termini di PIL, sia di occupazione. Il tema dell'inflazione è stato ampiamente cavalcato dall'opposizione repubblicana; in particolare sono state messe in luce le ricadute negative che hanno avuto, in questo campo, i pacchetti di stimolo di cui la Casa Bianca ha promosso l'adozione. La ripresa della domanda che essi avrebbero favorito, in assenza di una parallela ripresa dell'offerta, ancora condizionata dalle distorsioni prodotte dalla pandemia nelle catene di fornitura sarebbe la causa, secondo questa lettura, dell'attuale aumento dei prezzi al consumo. Le misure adottate in tema di politica ambientale, sommandosi agli effetti della guerra in Ucraina sull'approvvigionamento energetico avrebbero aggravato questa tendenza. Prevedibilmente, il tema è stato al centro del dibattito in occasione del voto di *midterm* (Collinson, 2022), anche se, in termini di risultati, esso si è dimostrato meno pagante del previsto dal punto di vista del GOP. È, comunque, facile prevedere che anche nei prossimi mesi i temi dell'economia rimarranno al centro del dibattito. Nonostante la volontà dichiarata di porre rimedio agli "errori" che l'amministrazione Biden avrebbe compiuto in questi mesi, la maggioranza repubblicana alla Camera dei rappresentanti ha poco spazio di manovra, sia per la sua esiguità numerica, sia per le divisioni interne che oppongono i nuovi nazionalisti economici, favorevoli a un aumento dei dazi, a ridurre l'immigrazione e a dare un giro di vite al commercio internazionale, e i fautori della vecchia "ortodossia reaganiana", favorevoli invece a una politica di tagli alle spese, riduzione delle tasse, promozione del libero commercio e *deregulation* (Luhbi, 2022).

Conclusioni

Il 2022 è un anno che si chiude con tanti punti in sospeso; di questi, l'esito della guerra in Ucraina è solo il più evidente. Sia sul piano militare, sia su quello diplomatico sembra si sia giunti a un sostanziale stallo. Anche se le pressioni per una soluzione negoziata cominciano a essere forti, è difficile che l'avvio di un eventuale processo di pace possa portare alla fine di tutti i contenziosi. L'area del Mar Nero continuerà, quindi, con ogni probabilità, a essere un focolaio d'instabilità anche nei prossimi anni. La possibile saldatura fra questa instabilità e quella che da tempo caratterizza il Mediterraneo orientale è un'ulteriore fonte di preoccupazioni, anche alla luce del ruolo che questa regione può avere nel campo dell'approvvigionamento energetico europeo. Sul piano degli equilibri interni alla NATO, ciò significa, anzitutto, il permanere di quella "trazione orientale" che è emersa dopo il 2014. La trasformazione in permanente della presenza militare statunitense in Polonia va nella stessa direzione. L'attenzione che il nuovo Concetto strategico pone sulla dimensione militare appare anch'essa un elemento destinato a rimanere. Già durante il vertice straordinario tenutosi a Bruxelles nel marzo 2022, i membri della NATO avevano deciso di «accelerare i nostri sforzi per adempiere appieno agli impegni d'investimento nel campo della Difesa» presi nel 2014¹¹. Questo accresciuto sforzo finanziario potrebbe riflettersi anche su

¹¹ *Statement by NATO Heads of State and Government, Brussels 24 March 2022*. Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm?selectedLocale=en (data di consultazione: 21 novembre 2022).

un'autonomia strategica europea che – seppure in modo non appariscente – ha fatto anch'essa dei passi avanti, soprattutto attraverso l'approvazione della "Bussola strategica". In questo campo, l'incognita maggiore resta il futuro dei paesi che sinora sono stati fra gli elementi traenti del processo di integrazione europea. Il 2022 ha visto, infatti, cambiamenti politici importanti intervenire in Germania, Francia e Italia, cambiamenti che, nell'insieme, sembrano avere indebolito i rispettivi esecutivi.

Altrettanto incerta appare la situazione negli Stati Uniti, la cui vita politica sarà dominata, nei prossimi mesi, dal processo di avvicinamento al voto presidenziale del 2024. In questo campo, la maggiore incognita è costituita dalla scelta che faranno i due sfidanti del 2020, il Presidente Biden e Donald Trump. Quest'ultimo ha annunciato la sua candidatura, provocando malumori nel Partito repubblicano (Cabral, 2022), che negli scorsi mesi sembrava avere individuato il suo candidato di punta nell'attuale governatore della Florida, Ron De Santis. L'ufficializzazione della candidatura di Trump spargia, però, le carte. Nonostante un'immagine contestata e una lunga serie di problemi legali da affrontare, l'ex Presidente rimane la figura più popolare presso la base del partito. Nel 2020, l'allora candidato Trump ha saputo sfruttare efficacemente questa scollatura fra le posizioni della base e del vertice del partito per rafforzare la sua immagine di *outsider*, lontano dai giochi di potere della politica di Washington e quindi più affidabile – agli occhi dell'elettorato – rispetto alle figure dell'*establishment*. È probabile che questa strategia sia utilizzata anche nei mesi a venire, anche se con tratti diversi. Il rischio è quello di una crescente polarizzazione del dibattito, come è stato in occasione delle campagne del 2016 e del 2020. A sua volta, ciò si potrebbe tradurre nella radicalizzazione delle posizioni "liberal" all'interno del Partito democratico il cui effetto principale sarebbe di indebolire ancora di più una amministrazione già sotto attacco da diverse direzioni. I prossimi mesi saranno, quindi, importanti anche come banco di prova delle ambizioni di rielezione del Presidente Biden. Il favore con cui è guardata una sua possibile candidatura è cresciuto nelle ultime settimane (Mueller, 2022). Tuttavia, è stato rilevato anche come le sue *chances* di successo siano strettamente legate all'eventualità di un confronto diretto con Trump mentre sarebbero assai inferiori di fronte a un altro candidato repubblicano (Dovere, 2022).

Acronimi

EDF – European Defence Fund (Fondo Europeo per la Difesa)

GOP – Grand Old Party

NATO – North Atlantic Treaty Organization (Organizzazione del Trattato Nordatlantico)

PCC – Partito Comunista Cinese

PESCO – Permanent Structured Cooperation (Cooperazione Strutturata Permanente)

PIL – Prodotto Interno Lordo

UE – Unione Europea

Bibliografia

- Bell R.G. (2022). *The War in Ukraine, the Strategic Compass, and the Debate Over EU Strategic Autonomy*. Brussels: The Brussels School of Governance - Centre for Security, Diplomacy and Strategy, 12 maggio. Testo disponibile al sito: https://brussels-school.be/sites/default/files/CSDS%20Policy%20brief_2211.pdf (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Bergsen P. e Šniukaitė V. (2022). Central and Eastern Europe become hawkish on China. *Chatham House Expert Comment*, 16 settembre. Testo disponibile al sito:

<https://www.chathamhouse.org/2022/09/central-and-eastern-europe-become-hawkish-china> (data di consultazione: 21 novembre 2022).

- Bown C.P. (2022). *Four years into the trade war, are the US and China decoupling?*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 20 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/four-years-trade-war-are-us-and-china-decoupling> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Bush R.C. et al. (2022). *Around the Halls: The outcomes of China's 20th Party Congress*. Washington, DC: The Brookings Institution, 25 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/10/25/around-the-halls-the-outcomes-of-chinas-20th-party-congress> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Cabral S. (2022). US presidential election 2024: Trump's top Republican challengers. *BBC*, 16 novembre. Testo disponibile al sito: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-63550237> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Chazan G., Fleming S. e Kazmin A. (2022). Europe's fight to stay united over war in Ukraine. *Financial Times*, 29 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.ft.com/content/de9056bf-9121-4b17-b569-f5e889e4eff0> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Chotiner I. (2022). A Withdrawn Ukraine Letter and the Progressive Debate About Biden's Foreign Policy. *The New Yorker*, 1° novembre. Testo disponibile al sito: <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/a-withdrawn-ukraine-letter-and-the-progressive-debate-about-bidens-foreign-policy> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Collinson S. (2022). Why Republicans love it when Biden talks about the economy. *CNN*, 25 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://edition.cnn.com/2022/10/25/politics/joe-biden-economy-2022-midterms-analysis/index.html> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Copeland D. (2022). U.S. must avoid turning China chip war into hot war. *Nikkei*, 18 novembre. Testo disponibile al sito: <https://asia.nikkei.com/Opinion/U.S.-must-avoid-turning-China-chip-war-into-hot-war> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- De Maio G. (2021). *Opportunities to deepen NATO-EU cooperation*. Washington, DC: The Brookings Institution. Testo disponibile al sito: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/12/FP_20211203_nato_eu_cooperation_demaio.pdf (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- De Vries C.E. e Hoffmann I. (2022). *Under pressure. The war in Ukraine and European public opinion*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Testo disponibile al sito: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/eupinions-under-pressure> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Dempsey J. (2022). *Europeans Must Prepare for the Post-Biden Era*. Brussels: Carnegie Europe, 8 novembre. Testo disponibile al sito: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88348> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Dovere E.-I. (2022). As Biden ramps up for a Trump rematch, Democrats worry he'd lose to another Republican. *CNN*, 21 novembre. Testo disponibile al sito: <https://edition.cnn.com/2022/11/21/politics/joe-biden-reelection-2024-trump-republican/index.html> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Edmondson C. (2022). Amid Backlash, Liberal House Democrats Retract Call to Pursue Ukraine Ceasefire. *The New York Times*, 25 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.nytimes.com/2022/10/25/world/europe/democrats-biden-ukraine.html> (data di consultazione: 21 novembre 2022).

- Enten H. (2022). How Joe Biden and the Democratic Party defied midterm history. *CNN*, 13 novembre. Testo disponibile al sito: <https://edition.cnn.com/2022/11/13/politics/democrats-biden-midterm-elections-senate-house/index.html> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Epstein J. (2022), Retreating Russian troops are arming Ukraine with modern T-90 tanks as Putin's army digs 60-year-old armor out of storage, Ukraine's military says. *Business Insider*, 13 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.businessinsider.com/ukraine-armed-with-modern-t-90-tanks-captured-from-russians-2022-10?r=US&IR=T> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Gressel G. (2022). *In Europe's defence: Why the EU needs a security compact with Ukraine*. Berlin et al.: European Council on Foreign Relations, 30 settembre. Testo disponibile al sito: <https://ecfr.eu/publication/in-europes-defense-why-the-eu-needs-a-security-compact-with-ukraine> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Kine P. (2022). Xi Jinping's 20th Party Congress victory lap bodes ill for U.S.-China relations. *Politico*, 20 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.politico.com/newsletters/politico-china-watcher/2022/10/20/xi-jinpings-20th-party-congress-victory-lap-bodes-ill-for-u-s-china-relations-00062578> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Lin B. et al. (2022). *China's 20th Party Congress Report: Doubling Down in the Face of External Threats*. Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, 19 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.csis.org/analysis/chinas-20th-party-congress-report-doubling-down-face-external-threats> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Luhbi T. (2022). Republicans will control the House, but they can't do much to fix the economy quickly. *CNN*, 17 novembre. Testo disponibile al sito: <https://edition.cnn.com/2022/11/17/politics/republicans-house-election-economy-inflation/index.html> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- McTague T. (2022). Putin Has Made America Great Again, *The Atlantic*, 19 febbraio. Testo disponibile al sito: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/02/russia-ukraine-invasion-american-role/622864> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Miller M.E., Galouchka A. e Hrabchuk K. (2022). Visiting liberated Kherson, Zelensky sees 'beginning of the end of the war'. *The Washington Post*, 14 novembre. Testo disponibile al sito: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/11/14/kherson-zelensky-atrocities-ukraine-war> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Mitchell E. (2022). US troops in Poland to become permanent. *The Hill*, 29 giugno. Testo disponibile al sito: <https://thehill.com/policy/defense/overnights/3542091-defense-national-security-us-troops-in-poland-to-become-permanent> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Morcos P. (2021). *NATO's Pivot to China: A Challenging Path*. Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, 8 giugno. Testo disponibile al sito: <https://www.csis.org/analysis/natos-pivot-china-challenging-path> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Mueller J. (2022). 71 percent of Democrats now say Biden could win reelection: survey. *The Hill*, 20 novembre. Testo disponibile al sito: <https://thehill.com/homenews/campaign/3743985-71-percent-of-democrats-now-say-biden-could-win-reelection-survey> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Mulrine Grobe A. (2022). What a US military base in Poland may signal for NATO. *Christian Science Monitor*, 5 agosto. Testo disponibile al sito: <https://www.csmonitor.com/USA/Military/2022/0805/What-a-US-military-base-in-Poland-may->

signal-for-NATO (data di consultazione: 21 novembre 2022).

- Nichols M. (2022). Black Sea grain export deal extended, but Russia wants more on fertiliser exports. *Reuters* 18 novembre. Testo disponibile al sito: <https://www.reuters.com/world/un-secretary-general-says-black-sea-grain-deal-extended-2022-11-17> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Nouwens M. (2022). *NATO and China: Addressing new challenges*. Brussels: The Brussels School of Governance - Centre for Security, Diplomacy and Strategy, 9 marzo. Testo disponibile al sito: https://brussels-school.be/sites/default/files/CSDS%20Policy%20brief_2204.pdf (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Pifer S. (2022). *One. More. Time. It's not about NATO*. Washington, DC: The Brookings Institution, 26 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.brookings.edu/opinions/one-more-time-its-not-about-nato> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Porter T. (2022). 30 House Democrats urged Biden to negotiate with Russia, a crack in support for the White House Ukraine strategy. *Business Insider*, 25 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.businessinsider.com/ukraine-30-democrats-urge-biden-to-negotiate-with-russia-2022-10?r=US&IR=T> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Ruwitch J. (2022). These are 4 key points from Xi's speech at the Chinese Communist Party congress. *NPR - National Public Radio*, 16 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.npr.org/2022/10/16/1129277377/china-xi-jinping-communist-party-congress-speech-takeaways> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Scazzieri L. (2022). *Beyond European strategic autonomy?*. London et al.: Centre for European Reform, 3 agosto. Testo disponibile al sito: <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2022/beyond-european-strategic-autonomy> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Schwartz F. e Olearchyk R. (2022). Ukraine hopes US military aid keeps flowing despite midterms upheaval. *Financial Times*, 11 novembre. Testo disponibile al sito: <https://www.ft.com/content/c3c43bcc-1356-403c-89c7-aaf7bf0a0ac8> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Standish R. (2022). China In Eurasia Briefing: How Beijing Lost Central And Eastern Europe. *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 17 agosto. Testo disponibile al sito: <https://www.rferl.org/a/china-eurasia-briefing-standish-central-eastern-europe-taiwan-russia/31992330.html> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Stein J. (2022). U.S. grows frustrated over Europe's delayed economic aid to Ukraine. *The Washington Post*, 15 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2022/10/15/ukraine-us-europe-funding> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Stern D.L. e Khurshudyan I. (2022). Ukrainians say U.S. Democrats pressing for peace talks don't get Putin. *The Washington Post*, 25 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/25/ukraine-pressure-liberals-negotiation-putin> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Tanis F. (2022). Turkey is friendly with both Russia and Ukraine. Now it wants them to talk peace. *NPR - National Public Radio*, 16 novembre. Testo disponibile al sito: <https://www.npr.org/2022/11/16/1136473400/turkey-russia-ukraine-peace> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Trinkwalder M. (2022). NATO's China Challenge. *The Diplomat*, 7 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://thediplomat.com/2022/10/natos-china-challenge> (data di consultazione: 21 novembre 2022).

- Ward A., Seligman L. e Banco E. (2022). U.S. scrambles to reassure Ukraine after Milley comments on negotiations. *Politico*, 14 novembre. Testo disponibile al sito: <https://www.politico.com/news/2022/11/14/u-s-ukraine-milley-negotiations-00066777> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Zanon M. e Wilson K. (2022). Exclusive: Kevin McCarthy previews Republicans' plans for the majority – starting at the border. *CNN*, 7 novembre. Testo disponibile al sito: <https://edition.cnn.com/2022/11/07/politics/kevin-mccarthy-interview-border-security/index.html> (data di consultazione: 21 novembre 2022).
- Zengerle P. (2022). Analysis: U.S. Republicans aim at Ukraine aid but unlikely to block it. *Reuters*, 21 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.reuters.com/world/us/us-republicans-aim-ukraine-aid-unlikely-block-it-2022-10-21> (data di consultazione: 21 novembre 2022).

**Year 2022,
Strategic Analysis**

**Euro/Atlantic
(USA-NATO-Partners)**

Year 2022, Strategic Analysis Euro/Atlantic (USA-NATO-Partners)



DISCLAIMER

The opinions expressed in this volume are of the Authors; they do not reflect the official opinion of the Italian Ministry of Defence or of the Organizations to which the Authors belong.

NOTES

The articles are written using open source information.

The “Osservatorio Strategico” is available also in electronic format (file .pdf) at the following link:
http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Pagine/default.aspx

Osservatorio Strategico 2022

This book has been edited by
Defense Research and Analysis Institute

Director

Col. (Army) Gualtiero Iacono

Deputy Director

Col. (A.F.) Loris Tabacchi

Editor-in-Chief

Maj. (A.F.) Luigi Bruschi

Editorial staff

CWO (Navy) Massimo Lanfranco – WO (Navy) Gianluca Bisanti – AFC (A.F.) Alessandro Del Pinto

Graphic and layout

CWO (Navy) Massimo Lanfranco – WO (Navy) Gianluca Bisanti – Serg. (Army) Nello Manuel Santaniello - Mr. Massimo Bilotta

Revising and coordination

2LT (Army) Elena Picchi – Adm. Off. Aurora Buttinelli – Adm. Ass. Anna Rita Marra

Author

Gianluca Pastori

Printed by Typography of the **Center for Higher Defence Studies**

Defense Research and Analysis Institute
Piazza della Rovere, 83 - 00165 – ROME - ITALY
tel.00 39 06 4691 3204
e-mail: irad.usai.capo@casd.difesa.it

Closed in December 2022

ISBN 979-12-5515-092-3

The year of the war. The Euro-Atlantic area, the Ukraine war, and the new political scenario**Abstract**

In 2022, the war in Ukraine and its fallout dominated the dynamics of the Euro-Atlantic theatre. Due to its impact on energy supplies, the Russian invasion of 24 February fuelled a lively debate in European public opinion. At the same time, it opened an unexpected scenario, which tested the compactness of the Western front and strongly relaunched the US leadership. Divergences did not lack and they will probably become more pronounced in the coming months. However, the unity that the Atlantic Alliance and its members have shown has been greater than expected. Against the war's backdrop, NATO also adopted its new Strategic Concept. The document takes note of the changing European scenario and outlines an Alliance more focused on its traditional deterrence and defence functions, which places greater emphasis on its military dimension. At the same time, to cope with China's growing activism, the Concept also defines NATO's future action in more global terms, both geographically and concerning the domains in which to operate. It is a significant challenge, which, on the one hand, benefits from the general increase in European defence budgets; on the other hand, it faces the Allies with the question of what role the US should play in NATO and what weight they should have in defining its priorities. The issue is directly linked to the internal dynamics of US political life. The results of the midterm vote were not what most analysts supposed. The Republican Party failed to take control of Congress, and the administration proved more resilient than expected. It is a historic result, and its consequences could be momentous. The lack of a strong opposition leaves the White House with the possibility of pursuing its agenda over the next two years. The disappointing result of the candidates that former President Donald Trump endorsed is another important sign, and its effects will reverberate in several fields, first on US/Europe relations. So far, President Biden's record in transatlantic relations has been mixed, but overall, it managed to gather the favour of the Old Continent. However, this favour cannot be taken for granted, especially if the experience of the Biden administration should prove, in the coming years, a parenthesis in the path of growing tensions opened in 2016 by Trump's election to the White House.

In 2022, the Ukraine war and its fallout dominated the dynamics of the Euro-Atlantic theatre. Due to its impact on energy supplies, which heavily affected oil and gas prices, the Russian invasion of 24 February fuelled a lively debate in European public opinion. At the same time, war's return in Europe opened a largely unexpected scenario, which tested the compactness of the Western front and strongly relaunched the US political leadership. The Biden administration massively supported Kyiv's armed resistance and actively pushed the Western allies to follow the direction. Overall, the US dynamism was well received. Divergences did not lack, and they will probably increase in the coming months when the issue of a possible peace agreement arises. However, the unity that the Atlantic Alliance and its members have shown has been largely unexpected. Against the war's backdrop, NATO also adopted its new Strategic Concept to replace the one adopted in Lisbon in 2010, long considered obsolete. The Concept moves from the assumption of the changed European security landscape to depict an Alliance heavily stressing its deterrence and defence functions and – consequently – emphasising its operational and military dimensions. At the same time, to cope with China's growing activism, the Concept defines NATO's future action in more global terms, both geographically and concerning the domains in which to operate. From this perspective, it points out cyber and hybrid threats, which «could reach the level of armed attack and could lead the North

Atlantic Council to invoke Article 5 of the North Atlantic Treaty»¹. Reshaping the Alliance on these new lines is a difficult challenge. In dealing with it, NATO benefits from a general increase in Europe's defence budgets. However, the process also poses the Allies the question of the role the US should play and what weight they should have in shaping NATO's priorities.

The issue is directly linked to the internal dynamics of US political life. In 2022, the midterm elections have been one key political event. However, their outcome has not been the one most analysts supposed. The Republican Party failed to assume Congress's complete control, and the administration proved more resilient than expected. Indeed, the Biden administration has been, so far, the least "punished" by the midterm results. It is a historical feat from many points of view (Enten, 2022) and its consequences could be momentous. While the new Congress's fragmentation gives every member – Democratic and Republican – a previously unexpected power to influence the legislative activity, the lack of a strong and compact opposition gives the White House room enough to pursue its agenda over the next two years. The disappointing result of the candidates that former President Donald Trump endorsed is another positive sign for President Biden and the Democratic Party, primarily ahead of the 2024 presidential election. In the Grand Old Party, what seems to be the weakening of Donald Trump's influence restarts the debate on who could be a possible candidate in the presidential race. The issue, in turn, impacts several critical aspects of Washington's foreign policy: among them, what could be, in the future, the US approach to multilateralism or its relations with the European allies. So far, President Biden's record in transatlantic relations has been mixed. In its dealings with Europe, the administration moved amid ups and downs, but overall, in the past two years, it managed to gather the favour of the Old Continent. However, this favour cannot be taken for granted, and the risk of a new estrangement is possible if, in the coming years, the experience of the Biden administration should prove a parenthesis in the path of growing tensions opened in 2016 by Trump's election to the White House (Dempsey, 2022).

The Ukraine invasion: the return of war in Europe

When talking of defence and security, the main event affecting the Euro-Atlantic area in 2022 has undoubtedly been the Russian invasion of Ukraine. Starting on 24 February 2022, after a long preparatory phase, it should have ended – according to many observers – with a quick and easy Moscow victory. However, things have gone differently. Stiff and unexpected Ukrainian resistance and compact Western support of Kyiv's position led first to the stalemate of Russian military action, then, since late summer, to the beginning of Ukraine's counteroffensive, supported – as the previous phase – by massive US and European provisions of military assistance. Ukraine's counteroffensive highlighted Russian tactical, operational, and logistic weaknesses, which had already emerged in late spring. Moscow's troops also suffered heavy material losses, often to Kyiv's benefit (Epstein, 2022). Human losses – both Russian and Ukrainian – have also been heavy. Although reliable official figures are lacking, US estimates place military casualties at over 200,000, equally divided between the two sides. Estimates also account for some 40,000 Ukrainian civilian casualties and between fifteen and thirty million internally displaced people (IDPs) and external refugees². From the Russian perspective, territorial gains have been limited, while negative political impacts have been relevant. By mid-November, Kyiv's forces had recaptured about half of Ukraine's territory occupied in early Moscow's offensives. On 11 November 2022, with a crucial strategic and symbolic victory, Ukraine's troops reoccupied Kherson, on the lower portion of the Dnieper River. Controlling Kherson allows Ukraine's forces to threaten Russia's presence in Crimea directly. Moreover, before the invasion,

¹ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf, § 27 (accessed: 21 November 2022).

² Ukraine war: US estimates 200,000 military casualties on all sides. *BBC*, 10 November 2022. Online: <https://www.bbc.com/news/world-europe-63580372> (accessed: 21 November 2022). UN sources mention 7.8 million Ukrainian refugees in European countries, including Russia; however, the figure does not include internally displaced people.

Kherson was the seat of the government-in-exile of the Autonomous Republic of Crimea, established after Moscow's forceful annexation of the Peninsula in the spring of 2014.

Now, the situation can evolve in different ways. So far, the Russian military effort has failed to reach its aims. On the other hand, Ukraine's counteroffensive seems to be losing momentum, also due to the approaching cold season. Following Kherson's recapture, Ukraine's President Volodymyr Zelensky announced a new peace platform (Miller, Galouchka and Hrabchuk, 2022), but Moscow sharply rejected its terms. The belligerents' positions remain distant, especially regarding the control of the disputed Russian-speaking territories of eastern Ukraine. Another source of discord is the question of Kyiv's possible entry into the Atlantic Alliance and the European institutions. Central in the Russian narrative during the first weeks of the war, the question (which actively fuelled vociferous Russian propaganda) seems to have gradually lost its relevance, to a large extent because, since the beginning, NATO decided to take a very low profile in the conflict, refusing any kind of direct involvement. However, the pressure for a diplomatic solution remains. The US administration is increasingly exerting its moral suasion on Kyiv's government, inviting it to express openly its willingness to enter into negotiations, albeit formally adhering to the principle that it is up to Ukraine to decide whether and at what conditions to start the dialogue. The US military establishment also seems to favour a diplomatic solution. For instance, in mid-November, General Mark A. Milley, the current Chairman of the US Joint Chiefs of Staff, argued the possibility that stalling military operations during the winter months could facilitate the opening of a dialogue between the parties. Ukraine's political and military leaders vigorously rejected the case, and Kyiv's resolute standing forced Milley and the White House to hasty clarifications (Ward, Seligman and Banco, 2022); however, these clarifications did not question the value of General Milley's original message.

The US posture has very pragmatic reasons. The administration's main fear is that, over time, the pro-Kyiv front's cohesion could weaken due also to the development of the European political landscape. The early signs in this direction emerged during the summer, fuelled by the tensions in the energy (mainly gas) markets. Russia's strategy of feeding uncertainty about available supplies worsened these tensions (Chazan, Fleming and Kazmin, 2022). In Italy, the 25 September political elections and the doubts about their results' consequences were other sources of concern. The most prominent national leaders' declarations that the vote would not have affected Italy's support for the Western positions did not soothe them. In autumn, the situation did not change. In early October, a Bertelsmann Foundation survey confirmed that European support for Ukraine remained solid, with most respondents still supporting supplying weapons to Kyiv. The favour for Ukraine's accession to the EU remained equally high, and there was strong agreement about the need to promote the EU's energy independence from Russia. However, the study also found that these attitudes could not be taken for granted and that there were signs of a declining consensus in several significant areas (de Vries and Hoffmann, 2022). In turn, the impact of a change in European attitude could be relevant. In Ukraine, Europe's alleged "coldness" is already a source of growing dissatisfaction. The same alleged "coldness" is leading to US/Europe friction (Stein, 2022). In the future, if the new Congress should cut the assistance so far offered to Kyiv's government and military establishment, the situation risks further deteriorating. In particular, the need to increase its military and financial contribution to a conflict in which their interests seem to decline could make European countries increasingly half-hearted, negatively impact their commitment and weaken the pro-Kyiv front's unity.

In the US, too, there are signs that the attitude is about to change. As already remarked, the midterm elections were not as unfavourable to the administration as many observers predicted. The Democratic Party managed to retain the Senate's majority, while, in the House of Representatives, the size of the defeat has been far smaller than expected. Another part of the paper will deal with the political implications of the state of things. Here, it is worth noting that there have been calls to review Washington's Ukraine strategy already before the vote. In early November, Kevin McCarthy, the Republican representative who is the frontrunner candidate to replace Nancy Pelosi as House's

Speaker, openly stated the need to end what he labelled as the «blank checks era». McCarthy also affirmed that the time has come to make sure that «resources [to Ukraine] go where they are needed» and that «Congress and the Senate [had] a chance to discuss openly» the topic (Zanona and Wilson, 2022). According to some observers, McCarthy's attitude anticipates a decline in the US role in the war and credits the idea of the Biden administration supporting a possible diplomatic solution. In the Democratic Party, things are also changing. In the Party's radical circles, there has been an open call to open talks with Moscow; however, the Congressional Progressive Caucus's initiative, grouping some thirty Congress members, has been almost unanimously criticised, both within and outside the Party (Porter, 2022; Edmondson, 2022; Stern and Khurshudyan, 2022). The CPC's initiative seems, thus, not to anticipate any change in the Democratic line, which enjoys the support of prominent figures of the Party's liberal wing, such as Vermont Senator Bernie Sanders (Chotiner, 2022). In any case, it highlights how – in Congress and the country – different sensibilities today coexist, making the White House's cleavages increasingly evident.

Against this backdrop, the main question is about Russia's foreseeable reactions. So far, the Kremlin has rejected all mediation efforts. The only agreement Moscow signed was the Black Sea Grain Deal on grain exports through the Black Sea, promoted by Turkey in July. In the following months, the Deal had a troubled life and was sometimes suspended; however, in mid-November, the parties agreed to extend it for another four months. Despite affirming that not all its requests had been met, Moscow presented the extension's signing as a mark of its goodwill (Nichols, 2022). However, a few days later, during the Bali G20 summit (15-16 November), Foreign Minister Sergey Lavrov reiterated Russia's closure to any possible peace talk, labelling Kyiv's peace platform as «unrealistic»³. One primary source of trouble is the legal status of the occupied territories. At the end of September, the Kremlin declared the formal annexation of the areas then occupied by the Russian forces in Luhansk, Donetsk, Zaporizhzhia and Kherson *oblasts*. This step further complicated an already complex situation, especially after Kyiv's troops reconquered some of these territories. Pro-Ukraine countries did not recognise the annexation and contest the regularity of the referendums supporting it, as they did in the case of the Russian annexation of Crimea in 2014. However, rumours of a possible mediation still circulate. Turkey is especially active in this field, thanks to its perceived impartiality. Turkey's NATO membership raised some problems. Some NATO member countries criticised Ankara's attitude. They also criticised Turkey's choice not to join the economic sanctions the pro-Kyiv countries adopted after the invasion. In any case, current Turkish activism seems to enjoy the (albeit informal) support of the US administration (Tanis, 2022), which is willing – as already noted – to speed up the process toward a diplomatic solution to the crisis.

A transforming NATO in a changing world

For NATO, the Ukraine invasion was a major challenge operationally and in terms of narrative. The idea that the Ukraine war was a sort of “NATO war” is widespread, and Russian propaganda repeatedly stressed the point (Pifer, 2022), framing the war's political and military events within the context of a US-sponsored “proxy war”. Moscow often evoked the threat that NATO's eastward expansion would have posed and mentioned the Alliance's alleged hostile intentions as the reason for launching its special military operation. This attitude forced the Atlantic Alliance to act cautiously to avoid any risk of escalation. After the invasion, NATO has shown a degree of unity that Russian authorities probably did not expect. At the same time, the Alliance took care to avoid any kind of direct involvement, despite Kyiv's frequent calls for more robust support. Indeed, individual members' role has often been more relevant than the Alliance's. There are different reasons behind this choice, the most evident being the desire not to give arguments for Moscow's propaganda. It is worth noting

³ Russia's Lavrov Says Ukraine's Terms For Negotiations 'Unrealistic'. *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 15 November 2022. Online: <https://www.rferl.org/a/russia-lavrov-ukraine-conditions-unrealistic/32131809.html> (accessed: 21 November 2022).

that, after the attention received in the first weeks of the war, the issue of NATO's expansionism seems to have dropped from the Russian headlines. According to NATO's sources, what the Atlantic Alliance is doing today to support Kyiv is «helping to coordinate Ukraine's requests for assistance and [...] supporting Allies in the delivery of humanitarian and non-lethal aid». Moreover, «NATO's Article 5 security guarantee and its [...] promise of collective defence» provided the Allies with «the confidence that they can send weapons to Ukraine without diminishing their own security». Finally, the Alliance's structure of common standards and interoperable systems allowed the Allies who decided to do that «to provide equipment [to Kyiv] with the assurance that materiel transferred to Ukraine can be backfilled by compatible equipment from other Allies»⁴.

Therefore, the role Brussels played has been primarily a coordinating one. However, the war's return to Europe more than twenty years after the end of the ten-year-long conflict in the former Yugoslavia heavily impacted NATO. The lessons of the Ukraine experience are evident behind the Alliance's new Strategic Concept's provisions. While confirming NATO's growing global orientation, the document adopted in June, during the Madrid summit of the Heads of State and Government of the member countries, marks its clear return to the Alliance's traditional core business, viz deterrence and defence, albeit declined in a new multi-domain perspective. It is not an unexpected development. Instead, it constitutes, in many respects, the formalisation of a long path that led, among others, to the 2014 decision to start disengaging from Afghanistan and assume a more retrenched posture. However, achieving the defined targets will not be easy. NATO's ability to credibly deter the Russian threat depends, first and foremost, on its ability to reach the expected force levels and fully develop its capabilities in the different domains. It will be a lengthy and costly process, although many NATO members, faced with the security challenge the outbreak of the Ukraine war has posed, have already decided to increase their defence budget significantly. A second aspect to consider regards the Alliance's ability to carry out this far-reaching transformation while at the same time paying attention to the growth of China's international standing. China, whose «stated ambitions and coercive policies [according to the Strategic Concept] challenge [NATO's] interests, security and values». China, above all, whose «deepening strategic partnership» with the Russian Federation and attempts to undercut the current rules-based international order, mutually reinforcing with Moscow's ones, are presented as «run[ning] counter to our [NATO's] values and interests»⁵.

How NATO/China relations will evolve is one of the main questions affecting the future of the Atlantic Alliance. In the last months, several European countries, especially in Central and Eastern Europe, gradually hardened their once-friendly positions towards Beijing (Standish, 2022; Bergsen and Šniukaitė, 2022). The main elements contributing to this outcome were the ambiguities of the Chinese policy in the Ukraine crisis and Beijing's growing closeness to Moscow's positions. The changing European posture is also part of a general trend of souring relations between the PRC and the West. From the documents of the CCP's Twentieth Congress, the image emerges of the People's Republic as more and more inward-looking and, at the same time, more and more willing to assert its regional and global ambitions: overall, a negative development also for US/China relations (Kine, 2022; Lin et al., 2022, Bush et al., 2022). Unsurprisingly, Washington released the 2022 National Security Strategy in the following days, where fear about China's geopolitical ambitions plays a pivotal role⁶. Against this backdrop, the Atlantic Alliance is called upon to strike a difficult balance between its immediate need to deal with the Russian threat and its longer-term objectives, which revolve around the possible implications that China's rise to prominence may have for the stability

⁴ *NATO's response to Russia's invasion of Ukraine*, 18 October 2022. Online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_192648.htm (accessed: 21 November 2022).

⁵ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf, § 13 (accessed: 21 November 2022).

⁶ [The US] *National Security Strategy*, Washington, DC, October 2022. Online: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (accessed: 21 November 2022).

of the transatlantic theatre. Unfortunately, it has been noted that the Chinese challenge is most robust in areas such as economics, trade, infrastructures, or technology that are not among NATO's direct competence and that the Atlantic Alliance can only partly manage with its tools (Trinkwalder, 2022). In the same perspective, even on issues more immediately affecting the transatlantic theatre's hard security, such as the growing presence of Chinese and China-controlled companies in the European port and infrastructure sectors, NATO's room for action is limited.

Some observers highlighted how coordination between NATO and the EU could be an effective way to manage the multifaceted Chinese challenge (e.g., Morcos, 2021; De Maio, 2021; Nouwens, 2022). However, Washington's and Brussels's approach to Beijing is not wholly convergent. NATO's posture primarily reflects the US focus on the Indo-Pacific political and military security needs; it is mainly antagonistic and emphasises "hard" competition. On the contrary, despite the hardening of its position, the EU still favours a more balanced and holistic approach to the region, especially since almost two million of its citizens live there. These competing approaches add to the other differences dividing NATO and the European Union. The most relevant one regards Europe's quest for greater strategic autonomy, albeit in the main proposals under NATO's umbrella. Even if the Ukraine war pushed the issue into the background, the European institutions continue pursuing such an ambition, which the Atlantic Alliance regards as highly problematic. EU's adoption of the long-awaited Strategic Compass in the early months of the year is part of the debate and is a crucial step in the process of defining a viable European security vision. However, it is still to be seen whether and to what extent Compass's targets could be reached. On the one hand, the already-mentioned widespread increase in national defence budgets will probably produce positive spillovers on the funding mechanisms of European military cooperation. On the other, the structural limits of the European defence industry continue to be a major obstacle to achieving real strategic autonomy. Against this backdrop, the presence of a large "off the shelf" offer and the need to quickly replenish the stocks eroded by the Ukraine war will probably induce most of the countries to buy their supplies on the US market, thus increasing the massive imbalance already existing in this sector (Bell, 2022).

The frame of reference is the traditionally thorny issue of the relations between NATO and the possible European security identity. The issue, in turn, calls into question the broader picture of the US/Europe dialectic. In the Ukrainian crisis, Washington's leadership has not only been essential in shaping the Western response. Quite surprisingly, European partners have also generally accepted such leadership (McTague, 2022). Despite a few discrepancies, the Biden administration was quite successful in holding together a coalition whose quarrelsomeness, in the beginning, many observers feared⁷. Overall, it is proof that the transatlantic bond is solid despite the tensions that marked the Trump presidency and that it can be credibly invoked if the need arises. Recognising this state of things has several implications. On the European side, it means rethinking strategic autonomy, also considering that some of its proponents often conceived it as antagonistic to the US. The return of the Russian threat also highlighted that, despite internal disagreements, regarding deterrence and defence, there is no alternative to NATO and its integrated military structure. To protect its security, Europe still depends on the US in conventional and nuclear terms (Scazzieri, 2022). These are solid arguments for those who believe that European countries should focus their efforts on strengthening their contribution to NATO rather than following an individual path that seems essentially unrealistic. However, in recent years, some results towards strategic autonomy have been reached, such as the introduction of the Permanent Structured Cooperation (PESCO) and the activation of the European Defence Fund (EDF – European Defence Fund). The question is how to support these initiatives in the future: a question that strictly relates to the developments of US policy.

⁷ For all America's success in helping Ukraine, hard times lie ahead. *The Economist*, 26 March 2022. Online: <https://www.economist.com/leaders/for-all-americas-success-in-helping-ukraine-hard-times-lie-ahead/21808338> (accessed: 21 November 2022).

The Biden administration and the outcomes of the midterm vote

The midterm vote was the most relevant political event in the US in 2022. On the eve of the vote, most observers negatively rated the Biden administration's ability to face the electoral test. The President's approval rate was constantly declining, the Congress's Democratic majority was divided, and public opinion was worried about the unfavourable economic situation. After a summer when the Democratic Party seemed able to contain the damage, by the end of October, the widespread belief was that the Republican Party would have won a large majority in both Houses. However, things did not go as expected. Although the ballots' count is still incomplete, by the end of November, it is clear that the Democrats managed to maintain the Senate's majority and that in the House of Representatives – which passed under Republican control – the success of the Grand Old Party was much lower than expected. The Republican "red wave", someone feared someone else desired, failed to materialise. The Democratic Party also achieved significant success in the gubernatorial races. The Democratic candidates Wes Moore and Maura Healey easily defeated their moderate GOP rivals Dan Cox and Geoff Diehl in contended Maryland and Massachusetts elections. Equally important was Josh Shapiro's victory in Pennsylvania's gubernatorial race against the hardliner Doug Mastriano, actively backed by former President Donald Trump. Therefore, if the results paved the way for a divided government, the defeat's limited magnitude still leaves the White House and the Democratic Party ample room for manoeuvre. With the new Congress, President Biden will be able, probably, to continue his reformist action, albeit with more limits and the need for more compromises. On the international level, the prospect seems to be – on all the most relevant issues – a fair degree of continuity in both the choices and policies pursued in the last two years.

In this context, the Ukraine crisis plays a central role. As already remarked, Washington seems now committed to promoting a negotiated solution to the conflict. However, searching for a diplomatic way out does not mean the end of military support to Kyiv. Two days after the midterm elections, the White House announced the adoption of a new assistance package and expressed the hope that assistance could continue even after the new Congress's inauguration in January 2023 (Schwartz and Olearchyk, 2022). Beyond warlike declarations, it seems unlikely that the Republican majority could unilaterally block the flow of US aid (Zengerle, 2022), especially now that the narrow edge it enjoys makes every single vote especially heavy. Against this backdrop, if a revision of the current White House's strategy seems highly plausible, continuity will probably be the main trait. Moreover, the end of hostilities will not affect Ukraine's security perceptions. Lacking an extremely improbable change in Moscow's posture, Kyiv will continue to look to the US as its primary security guarantee. Even the signing of a security compact with the EU (Gressel, 2022) would not change the terms of the problem due also to the limits mentioned above regarding Europe's strategic autonomy. If the relationship with the EU and, in the future, the admission to the European institutions can strengthen Ukraine's Western anchorage, they can hardly provide the country with the same security guarantee of a solid US linkage. On the other hand, the establishment of a possible "special relationship" with Kyiv would strengthen Washington's role in Central and Eastern Europe, freeing its hands from the potentially cumbersome mediation of the Atlantic Alliance and consolidating the position it assumed deploying its first rotational troops in Poland at the end of 2016 and recently transforming them in a permanent, albeit reduced, presence (Mitchell, 2022; Mulrine Grobe, 2022).

A second critical area regards US/China relations, another field where continuity seems to be the most likely trend. In 2022, there have been acute tensions between the two countries. Among the main reasons were the ambiguous standing of the Chinese authorities in the Ukraine crisis and their growing regional political and military activism, especially on the Taiwan issue. In late June, the adoption of NATO's new Strategic Concept and its emphasis on China's challenge to transatlantic security triggered harsh reactions from the People's Republic⁸. In August, a visit to Taiwan by a high-

⁸ Spokesperson of Chinese Mission to the EU Speaks on a Question Concerning NATO's Comments on China in its Strategic Concept. 29 June 2022. Online: http://eu.china-mission.gov.cn/eng/fyrjh/202206/t20220630_10712350.htm;

level US Congressional delegation led by the House's Speaker, Nancy Pelosi, spurred a heated war of words. Around the same days, the Chinese People's Liberation Army held large-scale air-naval exercises in the Taiwan Strait, on the limits of Taiwan's territorial waters, in the Yellow Sea and the Bohai Bay. Finally, in October, the publication of the US National Security Strategy further elaborated on the Chinese challenge, defining China as the only country having «both the intent to reshape the international order and, increasingly, the economic, diplomatic, military, and technological power to do it [...] using its technological capacity and increasing influence over international institutions to create more permissive conditions for its own authoritarian model, and to mold global technology use and norms to privilege its interests and values»⁹. The administration reaffirmed its vision a few days later. At the end of the month, the new National Defense Strategy (supplemented by the new Nuclear Posture Review and Missile Defense Review) reiterated the National Security Strategy's position stating that the «most comprehensive and serious challenge to U.S. national security is the PRC's coercive and increasingly aggressive endeavour to refashion the Indo-Pacific region and the international system to suit its interests and authoritarian preferences»¹⁰.

On these bases, an easing of US/China tensions seems unlikely. Although Beijing seems to have partly reshaped its posture on Ukraine and the Taiwan situation seems relatively less tense, deep reasons for disagreement remain. The economy is a key trouble area. The “chip war” triggered by the measures the Biden administration adopted to hamper the growth of the Chinese hi-tech sector is a source of concern among observers, who fear it could escalate into a “hot” war (Copeland, 2022). These components' role in the industrial and military fields gives the issue a particular value. The fact that Taiwan is, today, the largest chip manufacturer on a global scale overlaps the different levels of the confrontation, making Beijing's interest in the island not only territorial. Finally, the chip war frames in the context of the broader trade war that opposes Washington to China since the years of the Trump presidency. The Biden administration confirmed most of the restrictive measures taken by Donald Trump, sometimes stiffening them and somehow broadening their scope. The US attitude explains the strong emphasis that Beijing places on self-sufficiency and technological leadership, which also emerged in the conclusions of the CCP's Twentieth Congress (Ruwitch, 2022). However, the successes in decoupling the US and Chinese economies have been, so far, only partial (Bown, 2022). Although both Washington's and Beijing's political elites focus on the process' possible long-term benefit, its implementation is costly from many perspectives. Costs include, among others, a lower supply of goods because of problems in reshaping the existing supply chains and growing inflation due to companies' costs in finding new possible suppliers. Businesses and consumers are, therefore, the ones on whom most of the costs of a potential trade war deterioration would fall, with foreseeable effects, in the US, on the administration's popular favour.

Unsurprisingly, the economy was, in 2022, the true Achilles' heel of the Biden administration. Inflation rates back to the early Eighties levels overshadowed the positive results that the White House scored regarding, among others, GDP growth and unemployment reduction. The Republican opposition repeatedly evoked the growing inflation rates to attack the President and his economic advisors. One of the GOP's battle horses was the negative consequences of the multi-billion stimulus packages that the administration and Congress adopted soon after the inauguration. According to the Republican argument, the growth in the demand that they fostered, without a parallel increase in supply (still affected by the distortions that the pandemic produced in the global supply chains),

Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on June 30, 2022. Online: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/202206/t20220630_10713185.html; *China resolutely opposes NATO's new strategic concept document: Defense Spokesperson.* 28 July 2022. Online: http://eng.mod.gov.cn/news/2022-07/28/content_4916873.htm (all references accessed: 21 November 2022).

⁹ [The US] *National Security Strategy*, p. 23.

¹⁰ *2022 National Defense Strategy of the United States of America. Including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review*, Washington, DC, 27 October 2022, p. 4. Online: <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF> (accessed: 21 November 2022).

would have been the reason for a shortage of goods and the rise in consumer prices. The measures taken in the environmental protection field, coupled with the adverse effects of the Ukraine war on the global energy supply, worsened the trend. Predictably, inflation was at centre stage during the midterm debate (Collinson, 2022). However, from the GOP's point of view, it proved less rewarding, in terms of results, than expected. In any case, it is easy to predict that the issue will also remain hot in the coming months. The most critical aspect is that despite the declared will to remedy the Biden administration's alleged mistakes, the Republican majority in the House of Representatives has little room for manoeuvre, both for its slight edge over the Democrats and its internal divisions. One of Donald Trump's lasting heritage is that – on the economy – the Republican Party is currently divided between the new economic nationalists, who favour higher tariffs, less immigration and a crackdown on international trade, and the supporters of the old-fashioned "Reagan orthodoxy", favouring tax and spending cuts, free trade promotion, and deregulation (Luhbi, 2022).

Conclusions

In the Euro-Atlantic area, many events made 2022 remarkable. The outbreak of the Ukraine war was only the most evident. At the end of the year, the situation seems to be *de facto* at a stalemate, both militarily and diplomatically. Even if the pressures for a negotiated solution begin to be strong, it is extremely unlikely that the opening of a possible peace process will end all disputes. Therefore, the Black Sea region will probably remain a hotbed of instability even in the coming years. The potential link between Black Sea instability and the one long affecting the Eastern Mediterranean basin is an additional source of concern. The role the Eastern Mediterranean's oil and gas reserves may play in strengthening the European energy supply and reducing the continent's dependence on the Russian supply makes the issue more sensitive. In terms of NATO's internal balances, the strategic importance of these regions means continuing the "Eastern traction" that emerged after 2014. The transformation of the US rotational military presence in Poland into a permanent one goes in the same direction. The new Strategic Concept's focus on the military dimension appears to be another element that is here to stay. During the extraordinary summit in Brussels on 24 March 2022, NATO member countries decided «to accelerate our efforts to fulfil our commitment to the Defence Investment Pledge [made in 2014] in its entirety»¹¹. This greater financial effort could also positively impact European strategic autonomy. Albeit in a non-conspicuous way, such autonomy made some progress, too, especially with the approval of the European "Strategic Compass". In this field, the most relevant question remains the future of the countries that, so far, have been the driving forces behind European integration since, in 2022, critical political changes took place in Germany, France, and Italy, which seem to have partially weakened their governments.

The US situation is equally uncertain. The approach to the 2024 presidential vote will dominate the country's political life in the coming months. In this field, the main question regards the choice that the two challengers of 2020, President Biden and Donald Trump, will make. Trump has already announced his bid, raising tensions in the Republican Party (Cabral, 2022). The GOP leadership, in recent months, seemed to have focused its attention on the Florida Governor, Ron DeSantis, who was considered the best presidential candidate. However, Trump's decision reshuffled the cards. Despite a contested image and a long list of legal issues, the former President is still an extremely popular figure among the Party's rank and file. In 2020, then-candidate Trump effectively exploited the cleavage between the Republican elite and the Party's followers to strengthen his image as an outsider, alien to Washington's power games and more reliable, in the eyes of the electorate, than the old professional politicians. This strategy will likely be used also in the next campaign, albeit adapted to the new context. The risk is that Trump's candidature and his disruptive communication strategies could fuel the polarisation of the political debate, as it did in the 2016 and 2020 campaigns.

¹¹ *Statement by NATO Heads of State and Government, Brussels 24 March 2022.* Online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm?selectedLocale=en (accessed: 21 November 2022).

One consequence could be radicalising the liberal positions now on the rise in the Democratic Party, further weakening the administration already under attack from different directions. From this perspective, the coming months will also be a crucial test of President Biden's re-election ambitions. Public favour for a new bid has recently grown (Mueller, 2022). However, it has also been remarked that the President's chances of success strictly depend on the possibility of a confrontation with Donald Trump. On the contrary, if the Grand Old Party could field a different but equally credible candidate, the chances of Biden's victory would be far lower (Dovere, 2022).

Acronyms

CCP – Chinese Communist Party
EDF – European Defence Fund
EU – European Union
GDP – Gross Domestic Product
GOP – Grand Old Party
NATO – North Atlantic Treaty Organization
NDS – [US] National Defense Strategy
PESCO – Permanent Structured Cooperation
PRC – People's Republic of China

References

- Bell R.G. (2022). *The War in Ukraine, the Strategic Compass, and the Debate Over EU Strategic Autonomy*. Brussels: The Brussels School of Governance - Centre for Security, Diplomacy and Strategy, 12 May. Online: https://brussels-school.be/sites/default/files/CSDS%20Policy%20brief_2211.pdf (accessed: 21 November 2022).
- Bergsen P. and Šniukaitė V. (2022). Central and Eastern Europe become hawkish on China. *Chatham House Expert Comment*, 16 September. Online: <https://www.chathamhouse.org/2022/09/central-and-eastern-europe-become-hawkish-china> (accessed: 21 November 2022).
- Bown C.P. (2022). *Four years into the trade war, are the US and China decoupling?*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 20 October. Online: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/four-years-trade-war-are-us-and-china-decoupling> (accessed: 21 November 2022).
- Bush R.C. et al. (2022). *Around the Halls: The outcomes of China's 20th Party Congress*. Washington, DC: The Brookings Institution, 25 October. Online: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/10/25/around-the-halls-the-outcomes-of-chinas-20th-party-congress> (accessed: 21 November 2022).
- Cabral S. (2022). US presidential election 2024: Trump's top Republican challengers. *BBC*, 16 November. Online: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-63550237> (accessed: 21 November 2022).
- Chazan G., Fleming S. and Kazmin A. (2022). Europe's fight to stay united over war in Ukraine. *Financial Times*, 29 July. Online: <https://www.ft.com/content/de9056bf-9121-4b17-b569-f5e889e4eff0> (accessed: 21 November 2022).
- Chotiner I. (2022). A Withdrawn Ukraine Letter and the Progressive Debate About Biden's Foreign Policy. *The New Yorker*, 1st November. Online: <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/a->

withdrawn-ukraine-letter-and-the-progressive-debate-about-bidens-foreign-policy (accessed: 21 November 2022).

- Collinson S. (2022). Why Republicans love it when Biden talks about the economy. *CNN*, 25 October. Online: <https://edition.cnn.com/2022/10/25/politics/joe-biden-economy-2022-midterms-analysis/index.html> (accessed: 21 November 2022).
- Copeland D. (2022). U.S. must avoid turning China chip war into hot war. *Nikkei*, 18 November. Online: <https://asia.nikkei.com/Opinion/U.S.-must-avoid-turning-China-chip-war-into-hot-war> (accessed: 21 November 2022).
- De Maio G. (2021). *Opportunities to deepen NATO-EU cooperation*. Washington, DC: The Brookings Institution. Online: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/12/FP_20211203_nato_eu_cooperation_demaio.pdf (accessed: 21 November 2022).
- de Vries C.E. e Hoffmann I. (2022). *Under pressure. The war in Ukraine and European public opinion*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/eupinions-under-pressure> (accessed: 21 November 2022).
- Dempsey J. (2022). *Europeans Must Prepare for the Post-Biden Era*. Brussels: Carnegie Europe, 8 November. Online: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88348> (accessed: 21 November 2022).
- Dovre E.-I. (2022). As Biden ramps up for a Trump rematch, Democrats worry he'd lose to another Republican. *CNN*, 21 November. Online: <https://edition.cnn.com/2022/11/21/politics/joe-biden-reelection-2024-trump-republican/index.html> (accessed: 21 November 2022).
- Edmondson C. (2022). Amid Backlash, Liberal House Democrats Retract Call to Pursue Ukraine Ceasefire. *The New York Times*, 25 October. Online: <https://www.nytimes.com/2022/10/25/world/europe/democrats-biden-ukraine.html> (accessed: 21 November 2022).
- Enten H. (2022). How Joe Biden and the Democratic Party defied midterm history. *CNN*, 13 November. Online: <https://edition.cnn.com/2022/11/13/politics/democrats-biden-midterm-elections-senate-house/index.html> (accessed: 21 November 2022).
- Epstein J. (2022). Retreating Russian troops are arming Ukraine with modern T-90 tanks as Putin's army digs 60-year-old armor out of storage, Ukraine's military says. *Business Insider*, 13 October. Online: <https://www.businessinsider.com/ukraine-armed-with-modern-t-90-tanks-captured-from-russians-2022-10?r=US&IR=T> (accessed: 21 November 2022).
- Gressel G. (2022). *In Europe's defence: Why the EU needs a security compact with Ukraine*. Berlin et al.: European Council on Foreign Relations, 30 September. Online: <https://ecfr.eu/publication/in-europes-defense-why-the-eu-needs-a-security-compact-with-ukraine> (accessed: 21 November 2022).
- Kine P. (2022). Xi Jinping's 20th Party Congress victory lap bodes ill for U.S.-China relations. *Politico*, 20 October. Online: <https://www.politico.com/newsletters/politico-china-watcher/2022/10/20/xi-jinpings-20th-party-congress-victory-lap-bodes-ill-for-u-s-china-relations-00062578> (accessed: 21 November 2022).
- Lin B. et al. (2022). *China's 20th Party Congress Report: Doubling Down in the Face of External Threats*. Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, 19 October. Online: <https://www.csis.org/analysis/chinas-20th-party-congress-report-doubling-down-face-external-threats> (accessed: 21 November 2022).

- Luhbi T. (2022). Republicans will control the House, but they can't do much to fix the economy quickly. *CNN*, 17 November. Online: <https://edition.cnn.com/2022/11/17/politics/republicans-house-election-economy-inflation/index.html> (accessed: 21 November 2022).
- McTague T. (2022). Putin Has Made America Great Again, *The Atlantic*, 19 February. Online: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/02/russia-ukraine-invasion-american-role/622864> (accessed: 21 November 2022).
- Miller M.E., Galouchka A. and Hrabchuk K. (2022). Visiting liberated Kherson, Zelensky sees 'beginning of the end of the war'. *The Washington Post*, 14 November. Online: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/11/14/kherson-zelensky-atrocities-ukraine-war> (accessed: 21 November 2022).
- Mitchell E. (2022). US troops in Poland to become permanent. *The Hill*, 29 June. Online: <https://thehill.com/policy/defense/overnights/3542091-defense-national-security-us-troops-in-poland-to-become-permanent> (accessed: 21 November 2022).
- Morcos P. (2021). *NATO's Pivot to China: A Challenging Path*. Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, 8 June. Online: <https://www.csis.org/analysis/natos-pivot-china-challenging-path> (accessed: 21 November 2022).
- Mueller J. (2022). 71 percent of Democrats now say Biden could win reelection: survey. *The Hill*, 20 November. Online: <https://thehill.com/homenews/campaign/3743985-71-percent-of-democrats-now-say-biden-could-win-reelection-survey> (accessed: 21 November 2022).
- Mulrine Grobe A. (2022). What a US military base in Poland may signal for NATO. *Christian Science Monitor*, 5 August. Online: <https://www.csmonitor.com/USA/Military/2022/0805/What-a-US-military-base-in-Poland-may-signal-for-NATO> (accessed: 21 November 2022).
- Nichols M. (2022). Black Sea grain export deal extended, but Russia wants more on fertiliser exports. *Reuters* 18 November. Online: <https://www.reuters.com/world/un-secretary-general-says-black-sea-grain-deal-extended-2022-11-17> (accessed: 21 November 2022).
- Nouwens M. (2022). *NATO and China: Addressing new challenges*. Brussels: The Brussels School of Governance - Centre for Security, Diplomacy and Strategy, 9 March. Online: https://brussels-school.be/sites/default/files/CSDS%20Policy%20brief_2204.pdf (accessed: 21 November 2022).
- Pifer S. (2022). *One. More. Time. It's not about NATO*. Washington, DC: The Brookings Institution, 26 July. Online: <https://www.brookings.edu/opinions/one-more-time-its-not-about-nato> (accessed: 21 November 2022).
- Porter T. (2022). 30 House Democrats urged Biden to negotiate with Russia, a crack in support for the White House Ukraine strategy. *Business Insider*, 25 October. Online: <https://www.businessinsider.com/ukraine-30-democrats-urge-biden-to-negotiate-with-russia-2022-10?r=US&IR=T> ((accessed: 21 November 2022).
- Ruwitch J. (2022). These are 4 key points from Xi's speech at the Chinese Communist Party congress. *NPR - National Public Radio*, 16 October. Online: <https://www.npr.org/2022/10/16/1129277377/china-xi-jinping-communist-party-congress-speech-takeaways> (accessed: 21 November 2022).
- Scazzieri L. (2022). *Beyond European strategic autonomy?*. London et al.: Centre for European Reform, 3 August. Online: <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2022/beyond-european-strategic-autonomy> (accessed: 21 November 2022).
- Schwartz F. and Olearchyk R. (2022). Ukraine hopes US military aid keeps flowing despite midterms upheaval. *Financial Times*, 11 November. Online: <https://www.ft.com/content/c3c43bcc-1356-403c-89c7-aaf7bf0a0ac8> (accessed: 21 November 2022).

2022).

- Standish R. (2022). China In Eurasia Briefing: How Beijing Lost Central And Eastern Europe. *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 17 August. Online: <https://www.rferl.org/a/china-eurasia-briefing-standish-central-eastern-europe-taiwan-russia/31992330.html> (accessed: 21 November 2022).
- Stein J. (2022). U.S. grows frustrated over Europe's delayed economic aid to Ukraine. *The Washington Post*, 15 October. Online: <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2022/10/15/ukraine-us-europe-funding> (accessed: 21 November 2022).
- Stern D.L. and Khurshudyan I. (2022). Ukrainians say U.S. Democrats pressing for peace talks don't get Putin. *The Washington Post*, 25 October. Online: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/25/ukraine-pressure-liberals-negotiation-putin> (accessed: 21 November 2022).
- Tanis F. (2022). Turkey is friendly with both Russia and Ukraine. Now it wants them to talk peace. *NPR - National Public Radio*, 16 November. Online: <https://www.npr.org/2022/11/16/1136473400/turkey-russia-ukraine-peace> (accessed: 21 November 2022).
- Trinkwalder M. (2022). NATO's China Challenge. *The Diplomat*, 7 October. Online: <https://thediplomat.com/2022/10/natos-china->(accessed: 21 November 2022).
- Ward A., Seligman L. and Banco E. (2022). U.S. scrambles to reassure Ukraine after Milley comments on negotiations. *Politico*, 14 November. Online: <https://www.politico.com/news/2022/11/14/u-s-ukraine-milley-negotiations-00066777> (accessed: 21 November 2022).
- Zanona M. and Wilson K. (2022). Exclusive: Kevin McCarthy previews Republicans' plans for the majority – starting at the border. *CNN*, 7 November. Online: <https://edition.cnn.com/2022/11/07/politics/kevin-mccarthy-interview-border-security/index.html> (accessed: 21 November 2022).
- Zengerle P. (2022). Analysis: U.S. Republicans aim at Ukraine aid but unlikely to block it. *Reuters*, 21 October. Online: <https://www.reuters.com/world/us/us-republicans-aim-ukraine-aid-unlikely-block-it-2022-10-21> (accessed: 21 November 2022).



ISTITUTO DI RICERCA E ANALISI DELLA DIFESA

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (di seguito IRAD), per le esigenze del Ministero della Difesa, è responsabile di svolgere e coordinare attività di ricerca, alta formazione e analisi a carattere strategico sui fenomeni di natura politica, economica, sociale, culturale, militare e sull'effetto dell'introduzione di nuove tecnologie che determinano apprezzabili cambiamenti dello scenario di difesa e sicurezza, contribuendo allo sviluppo della cultura e della conoscenza a favore della collettività e dell'interesse nazionale.

L'IRAD, su indicazioni del Ministro della difesa, svolge attività di ricerca in accordo con la disciplina di Valutazione della Qualità della Ricerca e sulla base della Programma nazionale per la ricerca, sviluppandone le tematiche in coordinamento con la Direzione di Alta Formazione e Ricerca del CASD.

L'Istituto provvede all'attivazione e al supporto di dottorati di ricerca e contribuisce alle attività di Alta Formazione del CASD nelle materie d'interesse relative alle aree: Sviluppo Organizzativo; Strategia globale e sicurezza/Scienze Strategiche; Innovazione, dimensione digitale, tecnologie e cyber security; Giuridica.

L'Istituto opera in coordinamento con altri organismi della Difesa e in consorzio con Università, imprese e industria del settore difesa e sicurezza; inoltre, agisce in sinergia con le realtà pubbliche e private, in Italia e all'estero, che operano nel campo della ricerca scientifica, dell'analisi e dello studio.

L'Istituto, avvalendosi del supporto consultivo del Comitato scientifico, è responsabile della programmazione, consulenza e supervisione scientifica delle attività accademiche, di ricerca e pubblicistiche.

L'IRAD si avvale altresì per le attività d'istituto di personale qualificato "ricercatore della Difesa, oltre a ricercatori a contratto e assistenti di ricerca, dottorandi e ricercatori post-dottorato.

L'IRAD, situato presso Palazzo Salviati a Roma, è posto alle dipendenze del Presidente del CASD ed è retto da un Ufficiale Generale di Brigata o grado equivalente che svolge il ruolo di Direttore.

Il Ministro della Difesa, sentiti il Capo di Stato Maggiore della Difesa, d'intesa con il Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti, per gli argomenti di rispettivo interesse, emana le direttive in merito alle attività di ricerca strategica, stabilendo le linee guida per l'attività di analisi e di collaborazione con le istituzioni omologhe e definendo i temi di studio da assegnare all'IRAD.

I ricercatori sono lasciati liberi di esprimere il proprio pensiero sugli argomenti trattati: il contenuto degli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente il pensiero dei singoli autori e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali i Ricercatori stessi appartengono.



DEFENSE RESEARCH AND ANALYSIS INSTITUTE

Within the Ministry of Defense, the Defense Research and Analysis Institute (IRAD) is responsible for carrying out and coordinating research, advanced training and strategic analysis on various issues of political, economic, social, cultural and military nature and on the effects of the introduction of new technologies that determine significant changes in the defense and security scenario. IRAD contributes to the development of culture and knowledge for the general public and the national interest.

Following the Ministry of Defense's directions and complying with regulations on Research Quality Assessment and the National Research Program, IRAD develops studies in coordination with the Higher Education and Research Division of the CASD.

By activating and supporting PhD programs, the Institute contributes to the higher education syllabus of the CASD in the following areas of interest: Organizational Development and Innovation; Strategic Studies; Digital Dimension, Technologies and Cybersecurity; International Legal Studies for Innovation.

IRAD works in coordination with other Defense departments and in consortium with universities, companies and industries of the defense and security sector; it also creates synergies with public and private entities, in Italy and abroad, operating in the field of scientific research, analysis and study.

The Institute relies on the advisory support of the Scientific Committee for its task of planning, advising and performing the scientific supervision of academic, research and publishing works. Its staff is composed by qualified "Defense researchers" as well as contract researchers and research assistants, doctoral students and post-doctoral researchers.

IRAD incorporates a Doctoral School whose task is planning, programing and delivering courses. It also determines the necessary requirements for accessing courses, scholarships and obtaining qualifications and is responsible for any PhD program in convention/collaboration with foreign/companies institutions, etc.

The Doctoral School is coordinated by a Coordinating Professor who represents the Doctorate in internal and external relations, coordinates the activities of the programs, convenes and presides the Academic Board and oversees the implementation of its deliberations.

The Academic Board includes all Professors who carry out teaching activities, and:

- are in charge of all didactic activities, teaching, training, guidance and tutoring;
- ensure participation in examination boards;
- supervise the reception and orientation of students through interviews and supplementary activities.

Based on specific needs in the research sector and in line with the provisions regulating the organization and structure of doctoral schools, professional figures can be hired to support scientific research activities, such as research fellows and post-doctoral researchers. Doctoral students are admitted in PhD programs through a public selection process.

L'*Osservatorio Strategico* è uno studio che raccoglie analisi e report sviluppati dall'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (IRAD), realizzati da ricercatori specializzati.

Le aree di interesse monitorate nel 2022 sono:

- Balcani e Mar Nero;
- Mashreq, Gran Maghreb, Egitto ed Israele;
- Sahel, Golfo di Guinea, Africa Subsahariana e Corno d'Africa;
- Cina, Asia meridionale ed orientale e Pacifico;
- Russia, Asia centrale e Caucaso;
- Golfo Persico;
- Area Euro/Atlantica (USA-NATO-Partners);
- Politiche energetiche;
- Sfide e minacce non convenzionali.

Gli elaborati delle singole aree, articolati in analisi critiche e previsioni, costituiscono il cuore dell'*"Osservatorio Strategico"*.

The "*Osservatorio Strategico*" is a survey that collects, analyses and reports developed by the Defense Research and Analysis Institute (IRAD), carried out by specialized researchers.

The areas of interest monitored in 2022 are:

- The Balkans and the Black Sea;
- Mashreq, Gran Maghreb, Egypt and Israel;
- Sahel, Gulf of Guinea, sub-Saharan Africa and Horn of Africa;
- China, Southern and Eastern Asia and Pacific;
- Sahel and sub-Saharan Africa;
- Persian Gulf;
- Euro/Atlantic (USA-NATO-Partners);
- Energy policies: interests, challenges and opportunities;
- Unconventional Challenges and threats.

The heart of the "*Osservatorio Strategico*" consists of the scripts regarding the individual areas, divided into critical analyses and forecasts.



*Stampato dalla Tipografia del
Centro Alti Studi per la Difesa*

*Printed by Typography of the
Center for Higher Defence Studies*



