



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **Gli Stati Uniti “arsenale della democrazia”: il *Lend-Lease Act* dalla Seconda guerra mondiale alla guerra in Ucraina**

*Mariele Merlati e Daniela Vignati\**

### *Abstract*

According to the U.S. Department of Defense, up until December 2022 the Biden Administration has invested approximately \$20 billion in security assistance to Ukraine. Part of this total amount has been allocated under the provisions of Public Law 117-118, known as “Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022”. Passed by the Congress earlier this year, such law clearly evokes the nearly homonymous act of 1941. The essay intends to bring some historical perspective into the analysis of the current U.S. effort to support Ukraine.

*Keywords:* Lend-Lease Act – U.S. support to Ukraine – U.S. and WWII – U.S. and war in Ukraine.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. 2. La legge Affitti e Prestiti del 1941. 3. La legge Affitti e Prestiti 2.0 (2022).

---

\* Mariele Merlati è Professoressa Associata in Storia delle relazioni internazionali (SPS/06) presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici dell’Università degli Studi di Milano. Daniela Vignati è ricercatrice in Storia delle relazioni internazionali (SPS/06) presso il medesimo Dipartimento. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

## 1. Introduzione

Risale allo scorso 9 dicembre la più recente tranche di forniture militari approvata dal governo statunitense a favore dell'Ucraina impegnata a resistere all'aggressione scatenata dalla Federazione Russa il 24 febbraio. Alla stessa data, secondo quanto reso noto dal Dipartimento della Difesa, gli Stati Uniti avevano messo a disposizione dell'Ucraina armi ed equipaggiamenti militari per un ammontare che complessivamente sfiorava i 20 miliardi di dollari dall'inizio della guerra<sup>1</sup>. Tra le misure adottate per garantire un simile flusso, quella che maggiormente ha colpito media e opinione pubblica è la legge "Affitti e Prestiti del 2022 per la Difesa della Democrazia in Ucraina" ("*Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022*"). Una legge, entrata in vigore nel maggio di quest'anno, che semplifica notevolmente le procedure attraverso cui il Presidente può affittare o prestare beni militari all'Ucraina e ad altri stati dell'Europa orientale. Una legge che suggestivamente evoca, fin dalla sua stessa denominazione ufficiale, quella approvata dal Congresso statunitense nel 1941, che consentì al Presidente Roosevelt di sostenere, ben prima dell'attacco di Pearl Harbor, lo sforzo bellico della Gran Bretagna e dell'Unione Sovietica contro la Germania nazista. La storia ha così fatto prepotentemente irruzione nel dibattito politico statunitense e i riferimenti alle vicende della Seconda guerra mondiale si sono intrecciati alla cronaca delle iniziative adottate dall'amministrazione Biden a favore dell'Ucraina.

In questo binario parallelo tra cronaca e storia si inquadra questo breve contributo che, senza voler indulgere nella ricerca ossessiva di parallelismi forzati, intende più semplicemente mettere a disposizione lo sguardo dello storico sui richiami al passato che hanno punteggiato il discorso politico statunitense negli ultimi mesi.

## 2. La Legge Affitti e Prestiti del 1941

Era l'8 dicembre del 1940 quando Franklin Delano Roosevelt ricevette una lettera destinata a cambiare non solo le sorti del secondo conflitto mondiale, ma anche la storia delle relazioni anglo-americane nel XX secolo. Era firmata Winston Churchill ed era passato quasi un mese da quando il *Former Naval Person* britannico – così Churchill, anche da Primo ministro, amava amichevolmente firmarsi nella fittissima corrispondenza con il Presidente degli Stati Uniti<sup>2</sup> – si era

---

<sup>1</sup> Si veda il comunicato ufficiale del Dipartimento della Difesa, consultabile all'indirizzo <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3241679/275-million-in-additional-assistance-for-ukraine/>. Il dato è aggiornato al momento in cui il presente contributo va in stampa.

<sup>2</sup> Winston Churchill era entrato nel governo Chamberlain nel ruolo di Primo Lord dell'Ammiragliato e nella sua prima lettera a Churchill, Franklin D. Roosevelt aveva fatto menzione della comune esperienza in materia navale (Roosevelt stesso aveva servito come Assistant Secretary della Marina negli anni di Wilson). Da lì, l'ironica abitudine di Churchill di firmarsi *Naval Person* nella corrispondenza con il Presidente statunitense, etichetta poi declinata in *Former Naval Person*, una volta diventato Primo ministro.

congratolato con Roosevelt per la sua terza vittoria elettorale, confidando di aver pregato il cielo per la sua rielezione<sup>3</sup>. A dicembre, in quella che lui stesso avrebbe poi definito una delle lettere più importanti scritte in tutta la sua vita<sup>4</sup>, Winston Churchill descriveva al Presidente americano la drammatica situazione sul campo a seguito della caduta della Francia e l'immane sforzo che la nazione britannica stava sostenendo per fermare l'avanzata tedesca e difendere le democrazie. Lo stato di sofferenza delle finanze britanniche obbligava Churchill, nelle sette pagine della sua missiva, a un disperato grido di aiuto e a un accurato appello alla solidarietà anglo-americana. «È vicino il momento – scriveva Churchill a Roosevelt – in cui non saremo più in grado di pagare per spedizioni e forniture»<sup>5</sup>. La Gran Bretagna aveva infatti fino ad allora pagato i rifornimenti militari che gli Stati Uniti le avevano inviato secondo quanto previsto dalla legge “*Cash and Carry*” emendata nel 1939. Ora, nel dicembre del 1940, non era più in grado di farlo. Concludeva dunque Churchill nella sua lettera:

Se anche lei è convinto come lo sono io, Presidente, che la sconfitta della tirannide nazista e fascista sia questione di prioritaria importanza per gli Stati Uniti così come per tutto l'emisfero occidentale, consideri allora questa mia missiva non come una richiesta di aiuto, ma come l'affermazione della minima azione necessaria per il raggiungimento del nostro obiettivo comune<sup>6</sup>.

È Harry Hopkins, amico fidato del Presidente Roosevelt, da questi scelto prima per guidare il Dipartimento del commercio e poi, durante la guerra, per ricoprire la delicata posizione di Consulente personale del Presidente, a raccontare quale fu la reazione di Roosevelt alla ricezione della lettera di Churchill. Roosevelt era, con Hopkins, sull'incrociatore *Tuscaloosa*, in crociera nei Caraibi quando gli venne recapitata la lettera. «Non seppi per molto tempo che cosa pensasse, se pure pensava qualcosa – avrebbe detto Harry Hopkins – ma poi mi convinsi che si stava ricarburando, come spesso fa quando ha l'aria di essere a riposo e senza pensieri. Così gli feci qualche domanda. Infine, una sera, all'improvviso, sbottò fuori lui [...] con l'intero programma. Non sembrava avere un'idea chiara del modo come svolgerlo legalmente però non nutriva dubbio alcuno che una via l'avrebbe trovata»<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> J.M. Burns, *Roosevelt*, dall'Oglio Editore, 1972, 20.

<sup>4</sup> R. Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Oxford University Press, 1995, 254.

<sup>5</sup> *The British Prime Minister (Churchill) to President Roosevelt*, London, December 7, 1940, in *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, 1940. The British Commonwealth, the Soviet Union, the Near East and Africa*, Volume III, U.S. Government Printing Office, 1940, 18-26. La lettera, scritta in data 7 dicembre, è stata inviata nella mattinata dell'8 dicembre e registrata con data 8 dicembre nei registri britannici. Le prime bozze della lettera sono pubblicate in W.F. Kimball (Ed.), *Churchill and Roosevelt. The Complete Correspondence, October 1933-November 1942*, Princeton University Press, 1984, 87-110.

<sup>6</sup> *The British Prime Minister (Churchill) to President Roosevelt*, London, December 7, 1940, cit., 26.

<sup>7</sup> J.M. Burns, *Roosevelt*, cit., 40.

Si apriva così la strada che avrebbe portato il Congresso statunitense, da lì a quattro mesi, ad approvare la legge “*Lend-Lease*”. Primo atto di questo processo fu l’attenta e lungimirante opera di sensibilizzazione dell’opinione pubblica realizzata dal Presidente Roosevelt. Fu lo spazio di una conferenza stampa quello di cui Roosevelt approfittò per un primo messaggio alla nazione. Se la Gran Bretagna e la guerra erano ancora avvertite come troppo lontane dall’opinione pubblica americana, si rendeva necessario invocare una analogia ben più familiare, quella metafora, cioè, destinata a segnare la storia della retorica presidenziale, ben oltre l’esperienza rooseveltiana.

Bene – disse Roosevelt ai giornalisti quel giorno – lasciate che vi faccia un esempio illustrativo. Supponete che la casa del mio vicino prenda fuoco e io abbia una pompa da giardino. Se riesco a dargli la mia pompa, io posso aiutarlo a spegnere l’incendio. Ora, che cosa faccio? Non gli dico prima di fare l’operazione: ‘Amico, la pompa mi costa 15 dollari e 15 dollari me lo dovete pagare’. La transazione, invece, è questa: io non chiedo i 15 dollari, ma voglio indietro, a incendio domato, la mia pompa<sup>8</sup>.

La Gran Bretagna bruciava e gli Stati Uniti erano gli unici a poterla soccorrere. Folle sarebbe stato condizionare quell’aiuto al pagamento di una somma di cui i britannici non disponevano più, così come folle sarebbe stato negare aiuto al proprio vicino di casa. Neanche due settimane dopo, il 29 dicembre, rivolgendosi direttamente al popolo americano in una delle sue più note conversazioni al caminetto, Roosevelt così si esprime: «Noi dobbiamo essere il grande arsenale della democrazia. Per noi questa è un’emergenza non meno grave della guerra [...]. Non ci saranno vacillamenti nella nostra decisione di aiutare la Gran Bretagna»<sup>9</sup>. E pochi giorni dopo, ancora, nel suo discorso sullo Stato dell’Unione del 6 gennaio Roosevelt enunciò davanti al Congresso le quattro libertà fondamentali per l’affermazione delle quali anche gli Stati Uniti avrebbero dovuto dare il loro contributo: la libertà di parola, di religione, la libertà dal bisogno e dalla paura<sup>10</sup>.

L’opera di sensibilizzazione attuata da Roosevelt ebbe successo e, non senza un intenso dibattito al Congresso, destinato ad avere risonanza in tutto il paese, la legge venne approvata con una maggioranza al Senato di 60 voti a 31 e, alla Camera dei Rappresentanti, di 317 a 71. Il “*Lend-Lease Act (H.R. 1776)*” entrò così in vigore l’11 marzo 1941, e consentì da quel momento al Presidente di vendere, affittare o prestare, alle condizioni da lui ritenute opportune, armi, munizioni, generi alimentari e qualsiasi altro strumento di difesa a quei paesi la cui tutela egli avesse giudicato vitale per gli Stati Uniti. Fu, è evidente, la Gran Bretagna il primo paese

---

<sup>8</sup> F.D. Roosevelt, *Press Conference*, December 17, 1940. Il testo del discorso è reperibile in *The American Presidency Project*, [presidency.ucsb.edu/documents/press-conference-3](http://presidency.ucsb.edu/documents/press-conference-3). La traduzione proposta è riportata da J. M. Burns, *Roosevelt*, cit., 41.

<sup>9</sup> F.D. Roosevelt, *Fireside Chat*, December 29, 1940, in *The American Presidency Project*, [presidency.ucsb.edu/documents/fireside-chat-9](http://presidency.ucsb.edu/documents/fireside-chat-9).

<sup>10</sup> F.D. Roosevelt, *Annual Message to Congress on the State of the Union*, January 6, 1941, in *The American Presidency Project*, [presidency.ucsb.edu/documents/annual-message-congress-the-state-of-the-union](http://presidency.ucsb.edu/documents/annual-message-congress-the-state-of-the-union).

interessato. Quando solo tre mesi più tardi, tuttavia, il 22 giugno la Germania nazista attaccò l'Unione Sovietica con l'operazione Barbarossa, Churchill dichiarò senza esitazione che la Gran Bretagna avrebbe fornito ogni aiuto possibile alla Russia e al popolo russo e avrebbe fatto appello ai suoi amici e alleati in tutto il mondo perché facessero lo stesso. Quello stesso giorno anche Franklin Delano Roosevelt rese noto, indirettamente, che gli Stati Uniti non avrebbero fatto mancare il loro aiuto a chi ora combatteva con la Gran Bretagna.

### **3. La Legge Affitti e Prestiti 2.0 (2022)**

Per una fortuita coincidenza della storia – o forse per una studiata e sapiente gestione del calendario dei lavori parlamentari – la nuova legge “Affitti e Prestiti” destinata a irrobustire il sostegno statunitense all'Ucraina nella guerra provocata dall'aggressione della Russia è stata emanata proprio nell'anniversario della vittoria sulla Germania nazista che l'Unione Sovietica – di cui la Russia è erede – riportò anche grazie agli aiuti della “Affitti e Prestiti” originaria.

La legge che così è entrata in vigore come *Public Law* 117-118 stabilisce:

Per gli anni fiscali 2022 e 2023 il Presidente può autorizzare il governo degli Stati Uniti ad affittare o prestare articoli di difesa al governo dell'Ucraina o ai governi dei paesi dell'Europa dell'Est interessati («*impacted*» nel testo in inglese) dall'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa per contribuire a rafforzare le capacità di difesa di quei paesi e proteggere le loro popolazioni civili da una invasione potenziale o dall'aggressione in corso ad opera delle forze armate del governo della Federazione Russa<sup>11</sup>.

È una legge che, contrariamente a quanto suggerito da sintesi poco accurate offerte dalla stampa<sup>12</sup>, non ripristina in alcun modo la norma del 1941, né del resto introduce una procedura del tutto inedita nell'ordinamento statunitense o attribuisce al Presidente poteri di cui già non disponesse (come è stato abbondantemente sottolineato dai legislatori statunitensi<sup>13</sup>, quello di prestare o affittare materiale bellico è stato conferito al Presidente dall'“Arms Export

---

<sup>11</sup> Il testo della legge è pubblicato sul sito del Congresso: [congress.gov/117/plaws/publ118/PLAW-117publ118.pdf](https://congress.gov/117/plaws/publ118/PLAW-117publ118.pdf).

<sup>12</sup> Si veda per tutte la cronaca pubblicata sull'edizione online dell'autorevole Washington Post, che genericamente riferisce di una legge che «updates a 1941 law the United States used to help its allies during World War II». Cfr. A.B Wang, *Biden signs Ukraine lend-lease act into law, expediting military aid*, The Washington Post, edizione online, 9 maggio 2022, [washingtonpost.com/politics/2022/05/09/president-biden-ukraine-lend-lease-signing/](https://www.washingtonpost.com/politics/2022/05/09/president-biden-ukraine-lend-lease-signing/).

<sup>13</sup> Cfr. la nota pubblicata sul suo sito personale dal Senatore del Texas John Cornyn, repubblicano, primo sponsor della legge in Senato, [cornyn.senate.gov/node/6528](https://cornyn.senate.gov/node/6528); cfr. anche gli interventi del Rappresentante democratico dello Stato di New York Gregory Meeks e del Rappresentante repubblicano della Carolina del Sud, Joe Wilson, in occasione del dibattito del 28 aprile 2022, [govinfo.gov/content/pkg/CREC-2022-04-28/pdf/CREC-2022-04-28-pt1-PgH4594-2.pdf#page=1](https://govinfo.gov/content/pkg/CREC-2022-04-28/pdf/CREC-2022-04-28-pt1-PgH4594-2.pdf#page=1).

Control Act” del 1976<sup>14</sup>); piuttosto, riconosce al titolare della Casa Bianca la possibilità di derogare ad alcuni vincoli previsti dalla legislazione vigente, allo scopo evidente di snellire i processi burocratici e rendere più tempestivi gli aiuti.

È una legge che ha goduto di un vasto consenso bipartisan che ne ha contrassegnato l'intero iter al Congresso, sin dal momento in cui il disegno di legge è stato depositato presso la “Commissione Affari Esteri” dal Senatore repubblicano John Cornyn. Ciò avveniva il 19 gennaio 2022, più di un mese prima dell'attacco russo ai danni dell'Ucraina, nelle settimane in cui si erano intensificati i segnali allarmanti delle intenzioni del governo di Mosca, e l'intelligence statunitense – nell'incredulità dell'Europa – ammoniva circa i rischi di una aggressione imminente. Malgrado l'inizio della guerra abbia sensibilmente modificato il significato e lo scopo del provvedimento – alla logica della deterrenza si è sostituita la necessità di contribuire alla difesa del paese aggredito –, immutato è rimasto il sostegno assicuratosi dal Partito repubblicano: la legge è così stata licenziata all'unanimità dal Senato e approvata con una schiacciante maggioranza di 417 voti a 10 dalla Camera dei Rappresentanti<sup>15</sup>.

In quel momento, il Partito repubblicano non controllava il Congresso, e non avrebbe quindi potuto ostacolare l'approvazione della legge; nondimeno, la convergenza registrata sulla legge tra democratici e repubblicani rappresenta un dato non trascurabile. Il sostegno garantito dal Partito repubblicano alla legge “Affitti e Prestiti” per l'Ucraina appare anzi addirittura straordinario se si considera come quel partito sembrasse all'epoca aver legato indissolubilmente il proprio destino a Donald Trump, che nei confronti della Russia aveva adottato una linea quantomeno ambigua (anche al di là delle interferenze russe in suo favore nella campagna elettorale per le presidenziali del 2016 – comunque ad oggi ampiamente documentate – o delle più recenti rivelazioni del New York Times secondo cui Trump avrebbe in cambio garantito a Putin l'acquiescenza degli Stati Uniti ad un'annessione de facto di parte dell'Ucraina)<sup>16</sup>.

Ancor più che nei voti espressi a favore della legge, la convergenza tra Partito repubblicano e Partito democratico è stata evidente nelle parole che li hanno accompagnati e nella logica ad esse sottesa. Così, nelle sue dichiarazioni di voto il Rappresentante democratico del Maryland, Steny Hoyer, si è inerpicato in una contorta duplice analogia paragonando gli ucraini sia ai britannici che il Congresso nel 1941 si prodigò per aiutare, sia agli stessi statunitensi che a Pearl Harbor subirono l'aggressione del Giappone, «non provocata, non giustificabile, non

---

<sup>14</sup> In particolare, a definire i poteri presidenziali in questo ambito è il Capitolo 6, nella sezione 61. Cfr. *Arms Export Control Act – Public Law 90-169*, in [govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1061/pdf/COMPS-1061.pdf](http://govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1061/pdf/COMPS-1061.pdf).

<sup>15</sup> Sul sito ufficiale del Congresso è possibile consultare la cronologia del percorso compiuto dal disegno di legge al Congresso, dalla sua presentazione al Senato fino all'approvazione definitiva alla Camera. Cfr. [congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3522/all-info](http://congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3522/all-info).

<sup>16</sup> J. Rutenberg, *The Untold Story of ‘Russia Gate’? And the Road to War in Ukraine*, The New York Times Magazine, edizione online, 2 novembre 2022, in [nytimes.com/2022/11/02/magazine/russiagate-paul-manafort-ukraine-war.html](https://www.nytimes.com/2022/11/02/magazine/russiagate-paul-manafort-ukraine-war.html).

accettabile» al pari di quella perpetrata dalla Russia ai danni dell'Ucraina; il repubblicano French Hill dell'Arkansas e il democratico Bill Pascrell del New Jersey hanno esplicitamente riecheggiato le parole di Roosevelt nell'esprimere il proprio sostegno a favore di una norma tesa a fare nuovamente degli Stati Uniti «l'arsenale della democrazia»; infine, la *speaker* della Camera Nancy Pelosi ha elogiato la coesione con cui il Congresso si è schierato al fianco dell'amministrazione Biden, accogliendo così indirettamente l'appello di Roosevelt, che conserva intatto il suo valore oggi come negli anni Quaranta, a «mantenere viva la fiamma della democrazia»<sup>17</sup>.

Non è questa la sede per una valutazione più approfondita circa la pertinenza dell'accostamento nemmeno troppo implicito tra Putin e Hitler, né tantomeno per interrogarsi a proposito della mancata apertura di una riflessione sulla politica di conciliazione – che qualcuno potrebbe definire di *appeasement* – attuata nei confronti della Russia fino alla vigilia della guerra in Ucraina. Piuttosto, se l'abbondanza di riferimenti alla Seconda guerra mondiale tra le citazioni storiche del legislatore americano è facilmente comprensibile, più singolare appare invece la quasi totale assenza di richiami alla retorica della guerra fredda<sup>18</sup>. Un'assenza che forse si spiega alla luce del carattere potenzialmente divisivo di alcune scelte compiute dai governi statunitensi di quegli anni; e che *a contrario* sembrerebbe suggerire che invece, anche in una realtà tanto polarizzata come quella degli Stati Uniti di oggi, la memoria della condotta tenuta durante la Seconda guerra mondiale e l'orgoglio per la vittoria conseguita sono ormai parte di un patrimonio comune, saldamente al riparo da strumentalizzazioni politiche ed elemento costitutivo di una declinazione aggiornata di quello che fu l'eccezionalismo americano.

---

<sup>17</sup> Cfr. il resoconto dei lavori della Camera dei Rappresentanti del 28 aprile 2022, consultabile nel dibattito del 28 aprile 2022, [govinfo.gov/content/pkg/CREC-2022-04-28/pdf/CREC-2022-04-28-pt1-PgH4594-2.pdf#page=1](https://govinfo.gov/content/pkg/CREC-2022-04-28/pdf/CREC-2022-04-28-pt1-PgH4594-2.pdf#page=1). Il discorso menzionato da Nancy Pelosi è quello pronunciato da Roosevelt in occasione della annuale cena con la stampa accreditata alla Casa Bianca il 15 marzo 1941. Cfr. [presidency.ucsb.edu/documents/address-the-annual-dinner-white-house-correspondents-association](https://presidency.ucsb.edu/documents/address-the-annual-dinner-white-house-correspondents-association).

<sup>18</sup> La sola eccezione è quella del Rappresentante dell'Ohio Tim Ryan, democratico, che ha citato le parole del discorso di insediamento di John F. Kennedy: «pagheremo ogni prezzo, ci faremo carico di ogni fardello, affronteremo ogni difficoltà, supporteremo ogni amico e contrasteremo ogni nemico per assicurare la sopravvivenza e il successo della libertà». Cfr. [presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-2](https://presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-2).