

Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami non finiscono mai

Ida Angela Nicotra

L'aggressione russa all'Ucraina ha ripercussioni intense anche sull'Unione europea (UE). Come tutte le guerre anche quella contro l'Ucraina costituisce una pericolosa intimidazione per gli ordinamenti liberaldemocratici. I fondamentali principi europei sono un bersaglio di questa guerra che ha reso ancor più impellente la necessità di una difesa comune europea. La difesa comune ha rappresentato da sempre un'aspirazione dei padri fondatori dell'Unione. Eppure, la gelosia degli Stati membri per la loro sovranità ne ha ostacolato la realizzazione. La Global Strategy si pone l'obiettivo di costruire una Difesa comune, che potrà realizzarsi dotando di flessibilità l'azione della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). La crisi bellica trascina con sé il pericolo di una crisi energetica su scala globale. Trovare una soluzione comune alla crisi del gas costituisce una priorità assoluta. Ciò sarà possibile mettendo in pratica la dimensione solidaristica dell'integrazione europea.

1. Come la guerra sta cambiando l'Europa

Quasi per un disegno perverso della storia, pandemia e guerra ritornano quasi abbinati in un arco temporale molto ristretto. Negli anni Venti del XXI secolo, senza soluzione di continuità, pandemia e guerra, appaiate, segnano il destino dei popoli europei.

Nelle prime ore del 24 febbraio 2022 succede qualcosa di assolutamente devastante per l'Occidente. L'ora più buia per l'Europa. Il più grave attacco militare dal secondo conflitto mondiale. Le truppe russe invadono la vicina Ucraina.

Come accadde nel 1918, quando la Prima guerra mondiale stava per concludersi e contemporaneamente una forma di influenza virale molto

contagiosa si diffuse rapidamente in tutto il pianeta, divenendo uno degli avvenimenti più letali dell'umanità¹.

Dopo due anni in cui in Europa e nel mondo a dominare la scena politica e sociale è stata la pandemia da Covid-19, si apre una nuova drammatica stagione segnata dalla guerra e dalla minaccia nucleare².

L'ottimismo prodotto in tutta Europa dal graduale ritorno alla normalità, grazie anche alla imponente campagna di vaccinazione³, si infrange sulla scellerata⁴ aggressione della Russia contro lo Stato ucraino. Trascorrono poche ore dall'annuncio del Premier italiano da quando la crisi sanitaria lascia il posto ad un conflitto inimmaginabile e privo di qualsiasi giustificazione scatenato dalla Federazione russa⁵. Con lo Stato aggressore

¹ Cfr., in proposito, I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021, p. 10.

² *Il monito della UE: prepararsi in caso di attacco nucleare*, in *Agi.it*, 6 ottobre 2022.

³ Sul punto, I.A. NICOTRA, *Diritto alla salute, obbligo vaccinale e diritto al lavoro. Alla ricerca di un delicato bilanciamento nel tempo dell'emergenza permanente*, in *Rivista Lavorodiritteuropa.it*, 4, 2021.

⁴ Così l'ha giustamente definita il Presidente della Repubblica Mattarella che ha aggiunto «una guerra di invasione, con i lutti, le distruzioni, gli odi che continua a generare, scuote l'intera umanità nei suoi valori fondativi e l'Europa nella sua stessa identità» ed ancora «L'Europa è risorta dal nazifascismo proprio abiurando alla volontà di potenza e alla guerra che ne è diretta conseguenza, ai totalitarismi, alle ideologie impregnate sulla supremazia sia etnico – nazionale sia ideologica», *Messaggio in occasione della 43° edizione del Meeting per l'amicizia tra i popoli di Rimini*, reperibile in *Quirinale.it*, 20 agosto 2022.

⁵ Qualche giorno prima di invadere l'Ucraina, Putin riconosce come indipendenti le Repubbliche autoproclamate di Donetsk e Lugansk, in palese violazione con le regole internazionali e la sovranità dello Stato ucraino. Il riconoscimento delle due Repubbliche del Donbass costituisce una palese violazione del principio della non intromissione negli affari interno di uno Stato sovrano. L'unità del territorio nazionale rappresenta tradizionalmente uno dei settori di protezione più importanti del concetto di sovranità, «la difesa dell'unità territoriale è un elemento essenziale dell'unità assiologica». Il diritto internazionale si basa su alcuni punti fermi che concernono il sistema di limiti al diritto di rivendicare l'indipendenza di parte di una frazione di territorio che è parte dello Stato sovrano. Ciò implica che i movimenti secessionisti vanno annoverati tra quelli "antisistema" perché mirano a scardinare un principio immodificabile. Il diritto di autodeterminazione dei popoli, proclamato in vari documenti internazionali, nasce come riconoscimento nei confronti di minoranze che hanno subito una dominazione esterna di tipo coloniale, o di minoranze gravemente discriminate dalle autorità centrale. Più in generale come reazione al mancato rispetto della diversità culturale, linguistica, etnica di una sub unità. L'auto-decisione, dunque, si pone a fondamento di una serie di strumenti giuridici dei gruppi minoritari per ottenere il soddisfacimento di pretese fondate sulla imprescrittibilità di diritti naturali di un gruppo sociale. In particolare, la proclamazione del diritto di autodeterminazione contenuta nell'art. 1 della Carta delle Nazioni unite sui diritti civili e politici del 1966 individua un limite invalicabile al suo esercizio. Il riconoscimento di autodeterminarsi non deve compromettere il principio dell'integrità territoriale dello Stato. Ora sia che a detto limite si attribuisca un valo-

che pretende di impossessarsi del territorio dello Stato aggredito e di annientarne la sovranità e il popolo⁶.

re giuridico o un significato politico non mutano i termini della questione; esso pone in risalto l'impossibilità di far coincidere autodeterminazione con secessione, ed anzi relega quest'ultimo istituto fra quelli di *extrema ratio*, esperibili soltanto a condizione che lo Stato opprima la popolazione minoritaria, che calpesti in modo reiterato i diritti inalienabili e le libertà fondamentali. Nel suo significato ordinario autodeterminazione significa dar voce alle diversità con il diritto di creare proprie istituzioni per valorizzare lingua, cultura, tradizioni, economia. Le aspirazioni autonomistiche sono considerate illegittime se si verificano all'interno di un ordinamento rispettoso del patrimonio delle minoranze. Si tratta di una minaccia rivolta allo Stato, nel senso che la restrizione della sovranità di quest'ultimo sarebbe la conseguenza necessaria della ridefinizione dei confini nazionali (su questi temi, con riferimento al tentativo di secessione in Catalogna, si rinvia al nostro, *La "sfida secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale. L'ultima frontiera della proposta populista*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019). Sicché, la clausola di salvaguardia a favore dell'integrità territoriale si afferma sempre come prevalente. In ogni caso, non può essere consentito, ad uno Stato terzo, con un atto unilaterale, il riconoscimento dell'indipendenza di una frazione di territorio che rientra nella sovranità di un altro Stato. Diverso sarebbe se nel corso di un negoziato l'Ucraina, Stato aggredito, acconsentisse alla cessione dei territori del Donbass a maggioranza russofona alla Federazione russa, in cambio della cessazione delle ostilità. Sulla contrarietà al diritto internazionale dei referendum indetti dalla Federazione Russa sui territori del Donbass si veda *La condanna Onu, Usa e Ue: voto farsa non lo riconosceremo*, in *Corriere della Sera*, 21 settembre 2022. Sui limiti previsti dal diritto internazionale in occasione delle pretese rivendicazioni secessioniste (peraltro respinte) rivolte a costituire lo stato indipendente del Québec rispetto al Canada, cfr. S.M. CARBONE, *Caratteristiche e tendenze evolutive della Comunità internazionale*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di AA., Torino, 2021, p. 14 ss.

⁶ Si tratta di una guerra "sporca", ipocritamente definita "operazione militare speciale" che non rispetta minimamente le convenzioni internazionali. Come ha affermato Papa Francesco, durante l'*Angelus* del 6 marzo 2022, «non è operazione militare è guerra che semina morte, distruzione e miseria». Putin mette in atto il suo proposito di massacrare il popolo ucraino con uno spaventoso sfoggio di brutalità. Si susseguono devastanti bombardamenti sulle persone cui era stato dato il permesso di transitare liberamente per abbandonare le città sventrate dalle bombe, sugli ospedali, con annessa disintegrazione del reparto di maternità. Una giovane donna incinta muore insieme al suo bambino in seguito alle gravi lesioni riportate a causa del bombardamento. Atrocità dinanzi alle quali non si fermano le false notizie della propaganda russa che aveva parlato di una messa in scena orchestrata dall'esercito ucraino. I bombardamenti indiscriminati su donne e bambini, sopresi nel disperato tentativo di fuggire, costituiscono crimini di guerra che vanno portati davanti alla Corte penale internazionale. Le prescrizioni umanitarie del diritto internazionale vietano, anche durante un conflitto bellico, l'uso intenzionale della forza contro la vita dei non combattenti, dei combattenti disarmati e di quelli disposti ad arrendersi. I soggetti responsabili di crimini di guerra possono essere chiamati a rispondere delle loro azioni davanti alla Corte penale internazionale. La Corte è stata istituita, con un trattato internazionale, lo Statuto di Roma, entrato in vigore il 1° luglio 2002 (B. NASCIBENE, *L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, cit. 434 ss.). Si tratta di un tribunale indipendente e complementare alle giurisdizioni nazionali. Con specifico riferimento all'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Russia, né lo Stato invasore, né lo Stato che ha subito l'aggressione hanno ratificato lo Statuto di Roma. Ciò comporta che i responsabili del crimine di aggressione non possono essere giudicati dalla Corte penale internazio-

Alla luce del diritto internazionale generale e della Carta delle Nazioni unite, l'attacco sferrato dalla Russia in territorio ucraino costituisce un atto di guerra⁷. L'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni unite considera illeciti la minaccia e l'uso della forza armata «contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibili con i fini delle Nazioni Unite».

Il lungo periodo di pace vissuto in Europa aveva riposto nel dimenticatoio termini come popolo, Nazione, invasione. La guerra era stata considerata come eventualità remotissima, quantomeno nel territorio europeo, addirittura, per dirla con le parole di Giuseppe De Vergottini, «accantonata, rimossa»⁸, «una ipotesi che appariva remota ma che improvvisamente si è materializzata come reale in tutta la sua drammatica dimensione». Scriveva Beniamino Caravita, «la guerra nelle sue tradizionali modalità, non si svolge più fortunatamente sul terreno europeo, ma gli interessi

nale. Con riferimento ai crimini di guerra, che riguardano le modalità illecite della conduzione delle operazioni militari, come l'attacco ai civili inermi, i bombardamenti contro edifici abitativi, ospedali, scuole, chiese, l'Ucraina ha accettato la giurisdizione della Corte. Il pubblico ministero che opera presso la Corte penale internazionale ha avviato un'indagine per i crimini di guerra e contro l'umanità relativi ai fatti di Crimea da parte della Russia nel 2014 ed anche per quelli relativi all'aggressione militare sferrata dalla Russia dal 24 febbraio 2022. L'Italia, insieme ad altri 39 Stati, ha depositato presso la Corte una formale segnalazione in cui si manifesta la volontà di tali ordinamenti di sottoporre ad indagine la situazione di conflitto in atto in Ucraina. In base ad una norma prevista nello Statuto di Roma, il procuratore può aprire un'indagine, senza necessità dell'autorizzazione della camera preliminare. Inoltre, i singoli Stati potrebbero esercitare direttamente la propria giurisdizione extraterritoriale che in relazione ai crimini internazionali riconosce la possibilità di processare e punire anche gli stranieri che commettono all'estero crimini contro l'umanità. Una giurisdizione che si esercita anche prescindendo dai uno dei criteri di collegamento con il crimine commesso (il territorio in cui è stato commesso, la nazionalità dell'autore, la nazionalità della vittima). Sul punto si rinvia alle considerazioni di M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2022, p. 16 ss.

⁷ Per la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, la Russia vuole riscrivere «le regole dell'ordine internazionale», ma l'Unione europea è pronta ad imporre «costi elevati e gravi conseguenze sugli interessi economici di Mosca». La Presidente della Banca centrale europea, Christine Lagarde, esprime preoccupazione per l'impatto del conflitto sull'attività economica e sull'inflazione attraverso l'aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime, definendo, «l'invasione russa dell'Ucraina è uno spartiacque per l'Europa», anche in vista di una nuova strategia di politica economica; *Ursula von der Leyen: Un tetto al prezzo del petrolio, Nuove sanzioni UE alla Russia*, in *La Repubblica*, 28 settembre 2022.

⁸ G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, Bologna, 2004, p. 20 e ancor più di recente, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022, p. 71.

europei possono essere minacciati dovunque nel mondo e il terrorismo può facilmente colpire nel cuore di un'Europa sempre più fragile⁹. Sembrava piuttosto verosimile uno scontro cibernetico, sotto forma di attacchi informatici, mirati a distruggere i sistemi di comunicazione nemici¹⁰. Invece è successo ciò che sembrava inimmaginabile nel cuore dell'Europa. La guerra insensata e folle della Russia contro lo Stato ucraino lascia sgomenti e increduli. Ci eravamo illusi «*che la guerra non avrebbe più trovato spazio in Europa. Che gli orrori che avevano caratterizzato il Novecento fossero mostruosità irripetibili*»¹¹, che un inaccettabile sistema in cui si pretende di ridisegnare i confini con la violenza fosse solo il racconto nei libri di storia di una stagione definitivamente archiviata. Invece «*la guerra nella forma che eufemisticamente chiamiamo convenzionale, la guerra limitata, circoscritta, localizzata ma ferocemente distruttiva è ritornata entro l'orizzonte europeo. (...) La guerra ci si ripresenta oggi davanti rivestita di nuove tecnologie, mimetizzata in nuove geografie e strategie politiche, sfidandoci a riconoscerla, a riscoprirla a ripensarla*»¹². Una guerra convenzionale con l'artiglieria pesante, cannoni, carri armati erompe sulla scena europea allo scopo di annientare il popolo ucraino. Aerei russi seminano morte e distruzione nella capitale Kiev e nelle principali città dell'Ucraina. Centri abitati che si trovano a pochi chilometri dal confine dell'Unione europea: Romania, Ungheria, Slovacchia e Polo-

⁹ Così, B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, in *Federalismi.it*, 14 gennaio 2019.

¹⁰ Cfr. *La difesa cibernetica in Europa. Una panoramica degli ultimi sviluppi e le opportunità per l'Italia*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 159, giugno 2020, reperibile in *Parlamento.it*

¹¹ Così il Presidente del Consiglio Mario Draghi, *Comunicazione al Senato della Repubblica*, 1° marzo 2022. Anche la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha garantito il sostegno dell'Italia per la difesa dell'indipendenza e della sovranità dell'Ucraina contro l'aggressione russa, cfr. *Meloni sente Zelensky. L'asse Roma Kiev non si spezza*, in *Formiche.net*, 4 ottobre 2022. «L'Italia continuerà ad essere partner affidabile in seno all'Alleanza Atlantica, a partire dal sostegno al valoroso popolo ucraino che si oppone all'invasione della Federazione russa» così G. Meloni, *Dichiarazioni programmatiche rese alla Camera per il voto di fiducia*, in *Governo.it*, 25 ottobre 2022.

¹² C. VON CLAUSEWITZ, *Della guerra*, nuova edizione a cura di G. E. Rusconi, Torino, 2000, XI.

nia. Si combatte casa per casa e le forze ucraine provano eroicamente a resistere, anche se il dispiegamento di uomini e mezzi è impari¹³. Nell'opinione pubblica europea ha suscitato profonda ammirazione il modo il cui il popolo ucraino ha cercato di opporsi all'aggressione russa. Un popolo che non si tira indietro per difendere la propria terra, la libertà e l'indipendenza. I propositi imperialistici di Putin risalgono al 2014, con l'annessione della Crimea attraverso un referendum illegale (il cui esito non è stato mai riconosciuto dalla comunità internazionale), e il sostegno militare ed economico alle forze separatiste del Donbass¹⁴. Come tutte le guerre anche quella contro l'Ucraina costituisce una pericolosa intimidazione per gli ordinamenti liberaldemocratici e i loro valori¹⁵. L'attacco della Federazione russa costituisce «una gravissima violazione della sovranità di uno Stato libero e democratico, dei trattati internazionali e dei più fondamentali valori europei»¹⁶. Del resto, come ha affermato il Presidente Mattarella, «l'Europa è un bersaglio di questa guerra. Ne sono sfidati i principi di civiltà, i valori che si sono affermati come risposta dei popoli alle barbarie della Seconda guerra mondiale e delle dittature che l'hanno provocata»¹⁷. L'uso della forza è una rottura gravissima dell'ordine giuridico internazionale.

¹³ Una strategia militare che prevede di sfinire il popolo aggredito per fame e carestia, come fanno le milizie russe che circondano le città ucraine che non possono ricevere cibo, acqua e ogni altro bene di prima necessità dall'esterno; *Esplosioni a Kiev, Dnipro, Mykolaiv. Zelensky: La Russia ha distrutto il 30% delle nostre centrali elettriche in una settimana*, in *Huffpost* 18 ottobre 2022.

¹⁴ E. GALLI DELLA LOGGIA, *La storia riscritta da Putin con sovrano disprezzo della verità*, Editoriale, in *Corriere della Sera*, 7 luglio 2022.

¹⁵ Come opportunamente sottolinea, M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., p. 7.

¹⁶ Cfr. *L'informativa alle Camere del 25 febbraio 2022 del Presidente del Consiglio Mario Draghi*, reperibile in *Governo.it*.

¹⁷ S. MATTARELLA, in occasione della cerimonia di consegna delle onorificenze di Cavaliere del lavoro, il Capo dello Stato parla «di una guerra sciagurata, che la Federazione russa ha scatenato arrogandosi un inaccettabile diritto di aggressione», reperibile nel sito del Quirinale, 10 ottobre 2022.

2. Difesa comune e sicurezza nel territorio dell'Unione dopo il conflitto in Ucraina

Sul piano del diritto nazionale gli effetti sono significativi; l'accavallarsi delle crisi determina la cronicizzazione della normativa emergenziale¹⁸. Così, senza soluzione di continuità l'ordinamento italiano passa dallo stato di emergenza sanitaria allo *stato di emergenza determinato dal conflitto in Ucraina* e deliberato fino al 31 dicembre 2022¹⁹.

Tali contesti emergenziali si susseguono creando una catena ininterrotta che incide in maniera rilevante anche sulle fonti del diritto dell'Unione con la volontà di una riforma dei Trattati per superare la regola unanimità²⁰. La guerra in Ucraina ha reso ancor più impellente la necessità di una difesa comune europea, che «non è più una pura esigenza dello spirito o l'ingenua illusione di sognatori visionari, inutilmente e malamente trascritte nel titolo V del Trattato sull'Unione europea»²¹.

La difesa comune ha rappresentato da sempre un'aspirazione dei padri fondatori dell'Unione. Oggi si ritrovano tracce evidenti nel preambolo del Trattato sull'Unione europea, ove spicca la volontà di attuare «una politica estera e di sicurezza comune che preveda la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune a norma delle disposizioni dell'articolo 42, rafforzando così l'identità dell'Europa e la sua indipendenza al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa e nel mondo». Con l'art. 43 TUE si insiste sulla possibilità che l'Unione europea possa ricorrere a mezzi civili e militari per «le missioni di prevenzione dei conflitti e di

¹⁸ Come scrive puntualmente A. LO CALZO, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi "endemiche" e nuove emergenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, p. 66.

¹⁹ Si tratta di due diverse dichiarazioni di emergenza del 25 febbraio e del 28 febbraio 2022. Il secondo provvedimento deliberato «in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione Ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto».

²⁰ In questo senso le prese di posizione di Ursula Von Der Leyen nel corso della cerimonia di chiusura della Conferenza sul futuro dell'Europa, *La sfida di Von der Leyen "Ue superi regola unanimità"*, 10 maggio 2022, in *Redazione Ansa.it*; in dottrina, lo scritto di F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova convenzione per la riforma dei trattati, ma ...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022.

²¹ B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni*, cit., p. 6.

mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti». Eppure, il progetto della difesa comune deve ancora oggi fare i conti con la gelosia dei Paesi membri verso la loro sovranità nazionale. Parlare di difesa comune significa parlare di politica estera comune e quindi di una effettiva unione politica²², in linea con quanto prescritto nell'art. 21 TUE in cui si prevede che «l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni unite e del diritto internazionale».

Un primo tentativo di raggiungere un'intesa nel settore militare avvenne con il trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED), sottoscritto a Parigi il 27 maggio 1952. La Comunità europea di difesa prevedeva la costituzione di un esercito europeo. Il 9 ottobre 1951, la delegazione italiana alla conferenza per la Comunità europea di difesa redasse un memorandum che indicava i risultati conseguiti dai negoziati per la creazione di un esercito europeo. Il memorandum, trasmesso da Alcide De Gasperi alle delegazioni degli altri Paesi, affermava la necessità di creare un'organizzazione sovranazionale confederativa per risolvere le problematiche di carattere economico e finanziario legate alla difesa comune. Il tale documento, la delegazione italiana faceva riferimento alla necessità di costituire un'assemblea parlamentare europea con poteri legislativi, già prevista dal «Piano Pleven». Questa Assemblea avrebbe dovuto «sostituire le assemblee nazionali nel campo della difesa ed esercitare sul piano europeo la parte del potere sovrano che non appartarrebbe più agli Stati membri»²³,

²² Sul punto, V. LIPPOLIS, *Difesa europea, quali prospettive. Introduzione al dibattito*, in *Federalismi.it*, 14 gennaio 2019.

²³ «Per permettere all'Assemblea di assolvere a tale compito, è evidentemente necessario che essa goda di un grande prestigio, di una grande autorità; in una parola che sia veramente rappresentativa. Per tale motivo la delegazione italiana crede di dover proporre che si prevede, fin d'ora, che l'Assemblea della Comunità per la difesa sia composta dai rappresentanti eletti diret-

Il Piano Pleven si basava sulla delimitazione del riarmo tedesco all'interno di una struttura militare europea, composta da contingenti nazionali messi a disposizione dai Paesi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Ma pochi anni dopo il progetto venne abbandonato a causa della mancata ratifica del trattato da parte del Parlamento francese. Trascorsi molto decenni, il settore della politica estera e della sicurezza comune (PESC) è stato valorizzato dal Trattato di Lisbona, sebbene tali ambiti di materie restino assorbiti dal metodo intergovernativo, con un ruolo secondario svolto dalle istituzioni comunitarie. Soltanto nel 2016 si comincia ad avvertire un rinnovato interesse per la politica difensiva comune. Il documento sulla Strategia globale per la politica estera e la sicurezza dell'Unione europea (SGUE) si pone l'obiettivo, dopo il referendum britannico sulla *Brexit*, di valorizzare un'Unione forte militarmente, dotata di una piena capacità operativa e destinata a una cooperazione paritaria con l'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del nord (NATO)²⁴. Infatti, proprio la presenza del Regno Unito aveva rappresentato un vero e proprio freno alla attuazione di azioni concrete a favore di una cooperazione nel settore della difesa. La proposta di una *EU Global Strategy* risponde all'esigenza di attivare un'interazione flessibile tra l'Unione e gli altri attori internazionali come gli Stati Uniti e la NATO²⁵, attraverso l'individuazione di cinque priorità sovranazionali: la sicurezza dell'Unione; la resilienza degli Stati a est²⁶ e a sud; un approccio integrato ai conflitti e alle crisi; la promozione di ordini regionali

tamente per suffragio universale. L'estrema urgenza, tuttavia, dell'organizzazione della Difesa comune, non permetterà di attendere, per creare la Comunità europea della difesa, che sia convocata un'Assemblea eletta per suffragio universale, poiché tale convocazione esige la preventiva elaborazione di una legge elettorale adatta (...) Di conseguenza si potrebbe contemplare una soluzione transitoria: l'Assemblea europea potrebbe essere formata da principio dai rappresentanti eletti dai Parlamenti nazionali (...) Un'assemblea eletta per suffragio universale potrebbe esercitare ampi poteri di controllo politico sul bilancio europeo»; Cfr. *Archivio Storico ministero affari esteri, Asmae – Dgap*, reperibile in *Lanostrapatriaeuropea.org*.

²⁴ M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *Federalismi*, 6, 2022; F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, p. 64.

²⁵ P. BILANCIA, *La politica estera di sicurezza dopo il Trattato di Lisbona*, in *Astrid Rassegna*, 2010.

²⁶ La guerra di aggressione di Putin contro Kiev ha modificato gli equilibri, spostando verso est e verso nord il centro di interesse geopolitico. La prospettiva dell'adesione dell'Ucraina e

cooperativi; una governance globale per il XIX secolo. L'Unione europea avrebbe dovuto dotarsi di strumenti autonomi sia per rafforzare l'Alleanza atlantica, sia al fine di acquisire una propria fisionomia nel contesto globale. Nello stesso tempo la nuova Strategia europea ribadisce che la Nato per i suoi membri ha rappresentato il fondamento della sicurezza euro-atlantica per quasi 70 anni e resta l'alleanza militare più forte e più efficace nel mondo.

Nel suo piano d'azione per la difesa europea, la Commissione afferma che la costruzione di una difesa comune costituisce un'esigenza per proteggersi dalle minacce che provengono dall'esterno, lamentando la frammentarietà del mercato europeo della difesa e la scarsa collaborazione a livello industriale tra gli Stati membri. L'Europa si contraddistingue per una inefficienza della spesa militare a causa di duplicazioni, mancanza di interoperabilità e divari tecnologici.

L'aggressione armata della Federazione russa in territorio ucraino ha rappresentato la ragione principale per l'approvazione della Bussola strategica per la sicurezza e la difesa²⁷. La *Strategic Compass* sembra segnare una significativa discontinuità con la precedente politica di difesa dell'Unione e dare impulso a una nuova stagione in cui «un'Unione europea più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica».

Il ritorno della guerra in Europa «determinato dall'aggressione ingiustificata e non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina e i mutamenti geopolitici in atto esigono, invero, un'azione compatta per promuovere la visione europea e difendere i valori delle liberaldemocrazie messi duramente alla prova. Il tempo presente è contrassegnato da competizione strategica e da complesse minacce alla sicurezza, da un aumento dei conflitti, da atti di aggressione e da fonti di instabilità, oltre che da un incremento delle forze militari, che causano gravi sofferenze umanitarie e sfollamenti. Aumentano anche le minacce ibride, sia in termini di

della Moldavia all'UE per quanto ancora lontana nel tempo, avrà ricadute nel nuovo blocco di alleanze che si potrà realizzare all'interno dell'Unione.

²⁷ F. FAVUZZA, *La bussola strategica dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2022; *Nota su atti dell'Unione europea n. 95, La bussola strategica dell'Unione europea: dopo quasi due anni di gestazione, arriva l'approvazione (in tempo di guerra) nel Consiglio Ue del 21 marzo*, in *Senato.it*.

frequenza che di impatto. L'interdipendenza è sempre più improntata alla conflittualità e il *soft power* è trasformato in un'arma: i vaccini, i dati e gli standard tecnologici sono tutti strumenti di competizione politica. L'accesso all'alto mare, allo spazio extra-atmosferico e alla dimensione digitale è sempre più conteso. L'Unione europea si trova ad affrontare crescenti tentativi di coercizione economica ed energetica. Inoltre, i conflitti e l'instabilità sono spesso aggravati dai cambiamenti climatici che agiscono da 'moltiplicatore della minaccia'(...)»²⁸.

Lo stesso giorno dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina il Cancelliere tedesco Olaf Scholz ha tenuto un discorso storico al *Bundestag* e ha affermato che l'attacco all'Ucraina, assume per la Germania una gravità quasi pari a quella dell'attentato terroristico dell'11 settembre 2001 per gli Stati Uniti. In conseguenza di ciò la politica estera tedesca ed europea dovrà cambiare radicalmente²⁹. I partiti della coalizione del Governo tedesco sono consapevoli della necessità di aumentare in maniera consistente le spese per la difesa militare. La difesa dei confini diviene un compito prioritario e incentiva la costruzione di una politica di sicurezza comune tra gli Stati dell'Unione. Nella consapevolezza che la sicurezza di tutto il continente costituisce il presupposto per la sicurezza di ciascuno Stato membro. Il fondo di cento miliardi di euro per gli investimenti nel settore militare costituisce la volontà di una svolta della Germania intenta a rafforzare e modernizzare il proprio apparato difensivo. La Germania aumenterà il suo contributo per le spese della NATO investendo più del 2% del prodotto interno lordo (PIL) nazionale. Fino ad oggi solo Gran Bretagna e i Paesi NATO dell'Europa orientale, più vicini alla minaccia russa, hanno contribuito in modo da onorare l'impegno di spesa superiore al 2% del loro PIL³⁰. Il Cancelliere tedesco si impegna all'invio di armi di fabbricazione tedesca in Ucraina, per sostenere la resistenza contro l'aggressione russa.

²⁸ Consiglio UE 7371/22 del 21 marzo 2022, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, p. 2.

²⁹ *Ucraina, la svolta tedesca: Scholz annuncia 100 miliardi per la difesa e il riarmo della Germania*, in *La Repubblica.it*, 27 febbraio 2022.

³⁰ Cfr., *Spese militari, investimenti, missioni: gli impegni Nato dell'Italia*, in *Il Sole 24 ore*, 31 marzo 2022.

Anche la posizione italiana espressa dall'allora Presidente del Consiglio insiste sulla scommessa politica europea di procedere spedita sul cammino della difesa comune, per acquisire una vera autonomia strategica che sia complementare all'Alleanza atlantica. «La minaccia portata oggi dalla Russia – osserva ancora Draghi – è una spinta a investire nella difesa più di quanto abbiamo mai fatto finora; possiamo scegliere se farlo a livello nazionale oppure europeo. Il mio auspicio è che tutti i Paesi scelgano di adottare sempre più un approccio comune. Un investimento nella difesa comune è anche un impegno a essere alleati»³¹.

La realizzazione di tale progetto di difesa comune potrà essere possibile solo dotando di maggiore agilità gli strumenti decisionali della PSDC. In primo luogo, l'Unione dovrebbe sostituire la regola dell'unanimità in tema di politica estera e di sicurezza comune, stabilita dall'art. 31 TUE che prevede, appunto, il voto all'unanimità del Consiglio e del Consiglio europeo.

In proposito, occorre superare la regola dell'unanimità attraverso «una maggiore flessibilità nell'ambito del processo decisionale europeo, senza compromettere la solidarietà politica e finanziaria. Utilizzeremo pertanto il potenziale offerto dai trattati dell'UE, compresa l'astensione costruttiva. Decideremo in particolare modalità pratiche per l'attuazione dell'articolo 44 del trattato sull'Unione europea, conformemente al processo decisionale della PSDC [politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea], al fine di consentire a un gruppo di Stati membri, disposti e capaci, di pianificare e condurre una missione o un'operazione nel quadro dell'UE e sotto la supervisione politica del Consiglio»; così, Consiglio UE 7371/22 del 21 marzo 2022.

Proprio il meccanismo dell'astensione costruttiva ha consentito all'Unione europea, malgrado la non partecipazione dell'Ungheria, di fornire addestramento individuale, collettivo e specializzato alle forze armate ucraine (che avverrà nel sud-est della Polonia e in un piccolo sito della Germania) e di coordinare l'attività degli Stati membri a sostegno dell'ad-

³¹ Il discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio Draghi è reperibile in *Atti parlamentari, Camera dei deputati seduta del 25 febbraio 2022*.

destramento. La missione di addestramento viene finanziata da un fondo intergovernativo, la *European Peace Facility*³².

Anche tale ultima decisione avvalorava l'idea di un'Unione europea intenzionata a voler finalmente assumere un ruolo determinante nel mantenimento della sicurezza internazionale, confermando quanto stabilito nella Dichiarazione di Versailles dell'11 marzo 2022. Di fronte alla crescita dell'instabilità, della competizione strategica e delle minacce alla sicurezza, occorre che l'UE compia «ulteriori passi decisivi verso la costruzione della nostra sovranità europea, la riduzione delle nostre dipendenze e la messa a punto di un nuovo modello di crescita e di investimento per il 2030» e si assuma maggiori responsabilità in aree strategiche come quella militare e della sicurezza³³.

3. La guerra di difesa negli ordinamenti liberaldemocratici

La sola via per costruire la pace passa da un «ristabilimento della verità, del diritto internazionale, della libertà del popolo ucraino (...) l'Europa ha il dovere di una risposta unitaria e coerente»³⁴.

Lo stesso giorno dell'inizio del conflitto il Presidente della Repubblica ha convocato l'organismo da lui presieduto. Con un comunicato stampa della riunione del 24 febbraio il Consiglio supremo di difesa «esprime la più ferma condanna per l'ingiustificabile aggressione militare lanciata dalla Federazione russa contro l'Ucraina, che rappresenta una grave e inaccettabile violazione del diritto internazionale e una concreta minaccia alla sicurezza e alla stabilità globali»³⁵.

³² *Via libera UE: addestrerà i soldati di Zelensky*, in *Corriere della Sera*, 18 ottobre 2022.

³³ *Riunione informale dei capi di Stato o di governo – Dichiarazione di Versailles* del 10 e 11 marzo 2022 su [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu), p. 3.

³⁴ Così, *S. Mattarella, in occasione della cerimonia di consegna delle insegne di Cavaliere dell'Ordine "Al merito del lavoro" nominati il 2 giugno 2022*, reperibile nel sito del Quirinale, 10 ottobre 2022.

³⁵ Per queste ragioni continua il comunicato del Consiglio supremo di difesa «la Repubblica italiana chiede alla federazione russa l'immediata cessazione delle ostilità e il ritiro delle forze fuori dai confini internazionalmente riconosciuti all'Ucraina. L'Italia ribadisce il pieno sostegno all'indipendenza e all'integrità territoriale dell'Ucraina, Paese europeo amico e colpito nella sua sovranità. La Repubblica italiana esprime massima vicinanza e solidarietà al popolo ucraino e alle sue legittime Istituzioni, alle vittime e alle tante persone che ne soffriranno le conseguenze. Nell'affrontare la crisi in atto, l'Italia manterrà uno stretto raccordo con i propri partner in tutti i principali consessi internazionali. Insieme con i Paesi membri dell'UE e gli alleati della Nato

Questo percorso trova la solida copertura dell'art. 11 della Costituzione. Tale previsione, che distingue nettamente la guerra d'aggressione da *ripudiare con fermezza* dalla guerra di difesa costituzionalmente necessaria, infatti, va interpretata alla luce del diritto internazionale³⁶. Per ristabilire la pace bisogna individuare le responsabilità della guerra, la pace non può essere intesa come la vittoria dell'aggressore, «di colui che ha rotto la legalità internazionale, autorizzandolo così ad usare ancora in futuro le armi» per risolvere con la violenza le controversie internazionali³⁷. Perché «la pace è integrale o non esiste. E non esiste se non è corroborata da verità e giustizia. A questi principi si sono conformate la Costituzione e i comportamenti della Repubblica italiana sin dal suo sorgere»³⁸. A meno che non si intenda condizionare la pace al solo beneplacito di chi ha scatenato l'offensiva bellica.

Sul concetto di guerra la Costituzione italiana si riallaccia alle norme di diritto internazionale. Anzi, l'art. 11 rappresenta «lo scenario ideale sullo sfondo del quale proiettare» i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale in materia di *jus ad bellum*³⁹. La Costituzione italiana si schiera in maniera inequivocabile contro gli invasori.

Il principio di partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali che garantiscono la pace e la giustizia tra le Nazioni, previsto nel medesimo art. 11 esige una lettura armoniosa dei principi contenuti all'interno

è indispensabile rispondere con unità, tempestività e determinazione. L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seco all'Unione europea. Perché l'Europa non precipiti in un vortice di guerre, è necessario agire con forza e lungimiranza per ristabilire il primato del diritto internazionale e la salvaguardia dei principi e dei valori che hanno garantito pace e stabilità nel nostro Continente».

³⁶ Ricorda G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., p. 75 come «i Costituenti non soltanto avevano presente il proposito di evitare che per il futuro l'Italia si avventurasse in una guerra ma altresì intendevano fermamente consentire all'Italia l'inserimento nel circuito delle Nazioni unite e, comunque, in quei gangli organizzativi responsabili della sicurezza collettiva che si sarebbero poi variamente articolati nel corso del tempo nel quadro delle stesse Nazioni unite».

³⁷ A. POLITO, *Tutti vogliono la fine del conflitto, alcuni anche la verità*, in *Corriere della Sera*, 12 ottobre 2022.

³⁸ *Intervento del Presidente Mattarella in occasione dell'incontro internazionale "il grido della pace. Religioni e culture in dialogo"*, Roma 25 ottobre 2022.

³⁹ M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2022, p. 7.

dell'articolato costituzionale. Il chiaro intento dei nostri costituenti di mantenere l'Italia saldamente legata al circuito delle Nazioni Unite ed evitare, così, il rischio dell'isolamento internazionale è stato espresso con il rifiuto del principio di neutralità permanente⁴⁰. La neutralità, infatti, se per un verso «avrebbe soddisfatto l'obiettivo del non coinvolgimento della Repubblica in guerre»⁴¹, dall'altro avrebbe comportato il rischio di emarginare l'Italia dal contesto internazionale⁴². Mentre i Costituenti «erano determinati a collocare l'Italia nell'ambito degli stati protagonisti della politica internazionale e, anche se in modo condizionato, accettavano il rischio di una partecipazione a situazioni conflittuali in attuazione dei principi della Nazioni unite»⁴³.

Nello specifico è fondamentale il richiamo alla guerra difensiva che coglie il significato autentico dell'art. 11 Cost. L'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite riconosce «il diritto naturale di autotutela individuale e collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni unite»⁴⁴. Concetto ribadito nell'art. 42 del TUE che prevede l'uso di mezzi civili e militari da impiegare in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale conformemente ai principi della Carta delle Nazioni⁴⁵. In particolare, recita il 7 comma dell'art. 42 «Qualora uno Stato

⁴⁰ Sulla posizione di neutralità permanente delle Costituzioni di Svizzera, Austria e Malta, si rinvia a A. VEDASCHI, *A la guerre comme à la guerre*, Torino, 2007, p. 134 ss.

⁴¹ G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 76.

⁴² Con riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 11 «si deve parlare di un principio pacifista attenuato, nella misura in cui la Costituzione non vieta affatto il ricorso alla guerra difensiva, come testimoniato dagli artt. 52, 78 e 87, né prescrive un rigido neutralismo (come avviene per Svizzera e Giappone)» come esattamente afferma A. GUZZAROTTI, in *Commento sub art. 11, La Costituzione italiana, Vol. I, a cura di F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI*, Bologna, 2018, p. 80.

⁴³ Così, G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁴ La Carta delle Nazioni unite firmata a San Francisco il 26 giugno del 1945 ha come finalità prioritaria espressa nel preambolo «salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità».

⁴⁵ L'art. 1 della Carta nell'elencare i fini delle Nazioni unite considera, innanzitutto, «mantenere la pace e la sicurezza internazionale». Tale obiettivo deve essere conseguito attraverso il comportamento dei suoi Membri che «devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite». (art. 2.4 della Carta).

membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'art. 51 della Carta delle Nazioni unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri».

La previsione contenuta nell'art. 11 – come del resto le previsioni contenute in altre Costituzioni⁴⁶ – asseconda «una visione non più finalizzata all'idea della potenza dello Stato ma legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale»⁴⁷. In questo passaggio, la Corte costituzionale coglie in pieno il significato del disposto costituzionale in cui la pace è strettamente collegata alla “giustizia tra le Nazioni”. Ed invero, pace e giustizia altro non sono che due facce della stessa medaglia per cui non può esserci vera pace senza

⁴⁶ L'art. 26 della Costituzione tedesca dal titolo «salvaguardia della pace» dice che «Le azioni che siano idonee a turbare la pacifica convivenza dei popoli e realizzate con tale intento, in particolare al fine di preparare una guerra d'aggressione, sono incostituzionali. Esse devono essere perseguite penalmente. Le armi destinate alla condotta di una guerra possono essere fabbricate, trasportate e messe in commercio solo con l'autorizzazione del Governo federale. Una storia a sé è costituita dal contenuto dell'art. 9 della Costituzione giapponese del 1946. La norma, ancora in vigore, stabilisce: «Aspirando sinceramente ad una pace internazionale fondata sulla giustizia e sull'ordine, il popolo giapponese rinuncia per sempre alla guerra, quale diritto sovrano della Nazione, ed alla minaccia o all'uso della forza quale mezzo per risolvere le controversie internazionali. Per conseguire, l'obiettivo proclamato nel comma precedente, non saranno mantenute forze di terra, del mare e dell'aria e nemmeno altri mezzi bellici. Il diritto di belligeranza dello Stato non sarà riconosciuto». La Costituzione del Sol Levante – elaborata dopo i bombardamenti atomici statunitensi sulle città di Hiroshima e Nagasaki, avvenuti nell'agosto del 1945 e la fine del secondo conflitto mondiale – risenti della disfatta dell'impero giapponese e dell'influenza degli Stati Uniti. Tra i punti salienti del nuovo testo spicca la disposizione sul pacifismo, che non si limita ad esprimere un fermo rifiuto della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali ma esclude il possesso di forze armate, negando di fatto allo Stato giapponese il diritto alla legittima difesa in caso di attacco esterno. In effetti, è prevalsa un'interpretazione della previsione costituzionale in senso letterale, per cui il divieto di possedere forze armate è limitato al Giappone, rimanendo ammissibile la permanenza di armamenti di potenze straniere. Così, in forza del trattato di mutua sicurezza stipulato nel 1952 tra Stati Uniti e Giappone veniva consentito agli americani di mantenere basi militari nel territorio giapponese, al fine di difendere il Paese in caso di aggressione da parte di Stati terzi. Nel 1954 il Parlamento giapponese ha approvato una legge sulle forze di autodifesa, dotando il Giappone di un esercito per la tutela della propria integrità territoriale. Cfr. G. GIGLIUTO, *L'articolo pacifista della Costituzione giapponese, in mondointernazionale.it*, 27 aprile 2021.

⁴⁷ Corte Cost. sent. n. 172, 10 maggio 1999.

giustizia, né la prima può risolversi senza una reale affermazione della seconda⁴⁸.

Con riferimento alla guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina, le fonti normative utilizzate per la gestione della vicenda bellica sono i decreti-legge. Il d.l. n. 14 del 25 febbraio 2022 e il d.l. n. 16 del 28 febbraio 2022; i due provvedimenti adottano disposizioni urgenti per la crisi bellica che riguardano la cessione di mezzi ed equipaggiamenti militari⁴⁹. Con il decreto-legge n.21 del 21 marzo 2022, convertito con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, il Governo interviene sulla gestione delle risorse oggetto di congelamento a seguito della crisi ucraina, in esecuzione di provvedimenti dell'Unione europea⁵⁰ adottati al fine di sanzionare soggetti ritenuti indirettamente responsabili o comunque avvantaggiati economicamente dall'aggressione militare russa in Ucraina⁵¹. Con i primi due decreti-legge (n. 14 e n. 16 del 2022) viene prevista la prosecuzione per il 2022 della partecipazione dell'Italia ad alcune missioni internazionali nell'ambito della NATO e la «cessione a titolo gratuito, di mezzi e di materiali di equipaggiamento militari non letali

⁴⁸ Cfr. M. CONDINANZI, Z. CRESPI REGHIZZI, *L'uso della forza e il sistema di sicurezza collettive delle Nazioni Unite*, in AA., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino 2021, 328, secondo i quali «(...) non risponde al vero che il diritto internazionale vieti agli Stati ogni forma di ricorso alla forza armata nelle reciproche relazioni. È pacificamente ammessa l'esistenza di una prima fondamentale eccezione che va sotto il nome di legittima difesa o autotutela e che è prevista anche nel sistema della Carta dall'art. 51».

⁴⁹ Un terzo decreto-legge, n. 21 del 2022 convertito in legge n. 51 del 20 marzo 2022 affronta il tema del contenimento dei prezzi del carburante, delle misure per la sicurezza delle reti nazionali di comunicazione e il potenziamento dell'accoglienza degli ucraini che fuggono dalla guerra.

⁵⁰ L'Unione europea ha adottato sei pacchetti di sanzioni di carattere finanziario ed economico allo scopo di indebolire la capacità del governo russo di sostenere la guerra, le misure adottate riguardano sanzioni economiche riguardanti scambi con la Russia nei settori commerciale, energetico, tecnologico e dei trasporti, ma anche misure diplomatiche come la sospensione dei vertici bilaterali e multilaterali. Sul versante della crisi bellica, l'Unione europea, ed in particolare la Commissione, ha utilizzato strumenti di *soft law*, sotto forma del Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina. Mentre solitamente gli atti di *soft law* della Commissione sono sottoposti a consultazione pubblica, in questo caso vista l'eccezionalità della situazione presa in esame, fa notare F. PACINI, *Ai confini della normatività. Hard law e soft law in tempi difficili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa.it*, 2022, p. 13, non sono state previste e non sono state rese pubbliche le interlocuzioni con gli Stati membri.

⁵¹ Come le questioni inerenti ai costi di manutenzione dei beni "congelati", ad esempio i noli per l'attracco alle banchine di imbarcazioni, cfr. art. 31-ter del d.l. n.21 del 21 marzo 2022.

alle autorità governative dell'Ucraina». Il decreto-legge n. 16 ha altresì previsto disposizioni in tema di misure preventive necessarie alla sicurezza del sistema nazionale del gas naturale e di accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina⁵². Tale ultimo decreto ha adottato provvedimenti per rispondere ai risvolti drammatici di ordine umanitario prodotti dal conflitto che ha costretto milioni di cittadini ucraini in fuga dal proprio territorio⁵³.

I provvedimenti normativi del Governo italiano si ricollegano direttamente alla risoluzione A/ES – 11/L1 approvata a larghissima maggioranza il 2 marzo 2022 dall'Assemblea generale dell'ONU, nella quale si «deplora con massima fermezza l'aggressione della Russia contro l'Ucraina» e si chiede che la Federazione russa «cessi immediatamente l'uso della forza contro l'Ucraina e si astenga da ogni ulteriore minaccia illegale o uso della forza contro qualsiasi Stato membro e che «ritiri immediatamente tutte le sue forze militari dal territorio ucraino entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti»⁵⁴. Gli atti normativi italiani sono stati adottati

⁵² Siffatto decreto-legge è stato poi abrogato con legge n. 28 del 5 aprile 2022 di conversione del decreto-legge n. 14, facendo salvi gli effetti prodotti dal decreto non convertito e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo.

⁵³ Una catastrofe umanitaria che conta un numero indefinito di vittime civili e militari, con milioni di profughi che scappano verso ovest nel tentativo disperato di trovare un posto di pace e libertà. Almeno un terzo dei quaranta milioni di cittadini ucraini versa in una situazione disperata in conseguenza del conflitto. Si prevede un esodo di dieci milioni di persone verso ovest, a cui l'Europa occidentale sta offrendo una generosa accoglienza perché si tratta di gente che fugge dalla guerra e ha diritto di asilo nelle società liberal-democratiche (art. 11 della Convenzione di Ginevra). Secondo Filippo Grandi, Alto Commissario dell'Onu per i rifugiati, si tratta della crisi di rifugiati più grande dalla Seconda guerra mondiale. Fortunatamente anche Polonia e Ungheria, Stati che appartengono al c.d. accordo di *Visegrad*, hanno aperto i loro confini alle migliaia di donne, anziani e bambini in fuga. Almeno un milione di ucraini si spostano in Polonia (*Filippo Grandi, Il modello Ucraina tiene: l'UE è stata brava. No ai blocchi navali sui migranti*”, in *Corriere della Sera*, 3 settembre 2022). La Polonia ha allestito con grande generosità nei territori di confine con l'Ucraina centri di accoglienza per ospitare migliaia di persone che provengono dalle terre sotto assedio.

⁵⁴ Il voto espresso nel corso dell'undicesima sessione d'emergenza dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (UNGA) sulla risoluzione relativa alla aggressione russa dell'Ucraina ha decretato l'isolamento internazionale della Russia. La risoluzione è stata approvata con una maggioranza schiacciante, con 141 voti a favore, solo 4 Paesi hanno espresso un voto contrario (Siria, Eritrea, Bielorussia e Corea del Nord) e 35 Stati hanno scelto l'astensione. In Europa e in Nord America si è registrato una posizione unanime di ferma condanna dell'aggressione russa. Anche l'area dell'America latina si è schierata compatta a fianco dell'Ucraina (Argentina, Perù, Brasile, Colombia con l'astensione del Nicaragua, di Bolivia e Cuba per la tradizionale vicinanza di quest'ultimo con Mosca e l'assenza del Venezuela che ha manifestato il suo sostegno al-

in piena sintonia con le decisioni (UE) 2022/313 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 e 28 febbraio 2022, con cui l'Unione europea ha messo a disposizione dell'Ucraina un importante sostegno finanziario⁵⁵.

4. L'impatto del conflitto sull'aumento dei costi dell'energia e la ricerca di soluzioni condivise a livello europeo

La crisi bellica trascina inevitabilmente con sé il rischio di ulteriori *escalation* a livello internazionale⁵⁶ e il pericolo altrettanto reale di una crisi economica ed energetica su scala globale. In realtà, con i primi segnali di ripresa economica dopo la fase acuta della pandemia, verso la fine del 2021, vi è stata un'impennata della domanda di materie prime che ha prodotto l'innalzamento dei prezzi. A tale stato di cose si è aggiunto l'impatto del conflitto armato sull'aumento dei costi dell'energia e sui generi alimentari con ripercussioni negative soprattutto sui soggetti più vulnerabili⁵⁷.

I risvolti del conflitto sono significativi sul piano della sicurezza energetica. L'Italia è tra i Paesi europei maggiormente dipendenti dal gas russo

(la Russia). Mentre nel continente africano molti Paesi sono rimasti neutrali, così come in Medio Oriente, con l'eccezione della Siria di Assad. In Asia, Giappone, Corea del Sud e Singapore hanno votato a favore, oltre a Taiwan che pur non avendo un seggio di rappresentanza alle Nazioni Unite ha condannato l'invasione russa. Si sono astenuti Vietnam, Laos, India e Cina. La Cina, in particolare, che se per un verso ha espresso una posizione a favore dell'integrità territoriale dell'Ucraina si è schierata contro l'espansione della Nato verso l'Europa dell'est.

⁵⁵ Cfr. Decisione (Ue) 2022/313 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2022 relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria all'Ucraina, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 28 febbraio 2022.

⁵⁶ La minaccia russa di usare armi atomiche non è più solo un problema per Kiev ma un pericolo per l'intera sicurezza globale. In proposito G. Di Feo, *L'Occidente teme l'incubo nucleare: una bomba tattica ai confini europei*, in *La Repubblica*, 22 settembre 2022.

⁵⁷ La guerra della Federazione russa contro l'Ucraina ha prodotto un impatto devastante sulla sicurezza alimentare. Infatti, il blocco navale delle esportazioni del grano e dei fertilizzanti da parte della Russia ha determinato difficoltà nell'approvvigionamento di beni di prima necessità. La carenza nella disponibilità di materie agricole essenziali colpisce, in primo luogo, i Paesi più fragili del Mediterraneo. Il rischio di aggravare la già debole condizione economica di questi Paesi comporta conseguenze in termini di maggiore pressione demografica e migratoria da parte dei territori del Nordafrica esposti maggiormente al pericolo di povertà assoluta. La guerra ibrida attuata da Putin attraverso il blocco del grano ha l'obiettivo di aumentare i flussi migratori verso l'Europa e creare un clima di tensione ed instabilità nei Paesi dell'Africa e del Medio Oriente. L'accordo di Istanbul firmato il 22 luglio 2022 dai rappresentanti di Russia e Ucraina che ha consentito lo sblocco dei porti ucraini per l'esportazione di oltre venti milioni di tonnellate di grano non appare risolutivo poiché non comprende il cessate il fuoco navale nel Mar Nero da parte delle forze navali russe.

e dunque più vulnerabile all'impatto della eventuale sospensione nelle forniture⁵⁸. In sede europea si studiano soluzioni per rafforzare la capacità energetica dei Paesi dell'Unione, anche dell'ottica di una politica di diversificazione delle fonti di approvvigionamento. In tale ottica vanno accresciute le capacità delle energie rinnovabili.

È oramai chiaro, infatti, come l'energia abbia assunto il ruolo di una potente arma da parte dei Paesi esportatori e il conseguente rischio degli Stati importatori di essere fortemente dipendenti da pochi attori globali. La Russia di Putin sfrutta questa posizione di principale fornitore di gas per esercitare pressioni sull'Unione europea al fine di indebolire il sostegno alla resistenza dello Stato ucraino. Da quando è scoppiato in conflitto in Ucraina il prezzo europeo del gas è aumentato a dismisura e per rimpiazzare il gas proveniente dalla Russia occorrono infrastrutture che saranno disponibili solo tra qualche anno. La risposta più efficace alle minacce russe sembra essere l'introduzione a livello europeo di un tetto massimo del prezzo del gas da imporre alle imprese acquirenti per i Paesi dell'Unione europea, il c.d. *price cap*⁵⁹.

La dimensione solidaristica costituisce uno dei punti qualificanti dell'integrazione europea. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione prevede che per contrastare le situazioni di pericolo e di emergenza l'Unione e gli Stati devono agire congiuntamente in uno spirito solidale. In particolare, l'art. 122, secondo comma stabilisce che «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa

⁵⁸ Nella *Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica sull'attività svolta dal 10 febbraio al 19 agosto 2022, Doc. XXXIV*, cit., 13 ss. si affronta il tema della sicurezza energetica dell'Italia. Nel documento viene evidenziato come «le relazioni tra l'Italia e la Russia nel settore energetico hanno radici profonde e risalgono alla fine degli anni Cinquanta quando furono siglati contratti della fornitura del greggio». Dalla fine degli anni Sessanta il volume dell'approvvigionamento è cresciuto progressivamente. «L'affidamento alla Russia quale fornitore principale di gas è coinciso con l'ascesa al potere di Putin ed è riconducibile alle scelte operate in passato da parte di differenti esecutivi in un contesto internazionale certamente diverso. In ogni caso gli eventi drammatici di oggi denotano come quell'orientamento abbia oggettivamente sottovalutato il problema della dipendenza energetica e della ridotta diversificazione degli approvvigionamenti (...)».

⁵⁹ Cfr. intervista al ministro della transizione ecologica Roberto Cingolani: «*Se l'UE non farà il price cap al gas, in arrivo uno nazionale*». *Cosa sappiamo della proposta della Commissione*, in *Open*, 18 settembre 2022; S. Benedettini e Carlo Stagnaro, *Cinquanta sfumature di price cap*, *Editoriale*, in *Federalismi.it*, 24, 2022.

di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il Presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa⁶⁰. In maniera più specifica, nel primo comma del medesimo articolo, si legge che «fatta salva ogni altra procedura prevista dai Trattati, il Consiglio su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia». Vi è la consapevolezza da parte degli estensori del trattato che i diversi obiettivi delle politiche energetiche, dal risparmio energetico all'interconnessione della rete, alla sicurezza nell'approvvigionamento possono essere perseguiti solo applicando al mercato dell'energia il principio di solidarietà tra Stati.

Per rispondere a tali esigenze il Trattato di Lisbona ha introdotto una significativa innovazione, volta ad estendere la competenza dell'Unione nel settore. L'art. 194 TFUE rafforza le politiche dell'UE nel settore dell'energia «nel quadro dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente». La politica dell'Unione nel settore dell'energia «è intesa in uno spirito di solidarietà tra Stati membri» ed è rivolta «a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche».

Il medesimo articolo attribuisce alle istituzioni dell'Unione specifiche misure al fine di conseguire tali risultati salvo il limite espressamente previsto del «diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico».

Tale disposizione consolida la volontà già manifestata con il Trattato di Maastricht del 1992 che ha inserito l'energia nel novero delle competenze previste nell'art. 3, lett u) senza, peraltro, indicare i poteri che gli organi

⁶⁰ Sul principio di solidarietà nei rapporti tra l'Unione e gli Stati membri cfr., P. COSTANZO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 112 ss.

comunitari avrebbero potuto esercitare con riferimento alla materia energetica. Mentre il TFUE inserisce la materia dell'energia tra quelle a competenza concorrente, insieme ad agricoltura, trasporti, politica sociale, coesione economica e sociale, ambiente, consumatori, spazio di libertà sicurezza e giustizia. La competenza concorrente è posta in una posizione intermedia tra la competenza esclusiva e quella di sostegno; la competenza esclusiva riguarda quei settori, tassativamente indicati nei trattati, nell'ambito dei quali solo l'UE può adottare atti normativi giuridicamente vincolanti e il potere legislativo statale sussiste solo su autorizzazione dell'Unione⁶¹. In tali ambiti gli Stati membri non possono intervenire se non autorizzati dalla UE, ovvero per dare attuazione agli atti dalla stessa emanati. Le competenze di sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri ricadono in settori specificamente previsti e l'Unione può intervenire a patto che tali attività si limitino a perseguire le finalità europee di tali settori, senza interferire con la dimensione nazionale delle politiche in questione (art. 6 TFUE). Le competenze concorrenti hanno carattere residuale e il loro esercizio è condizionato dal superamento del test di proporzionalità e di sussidiarietà; sicché l'UE è legittimata ad intervenire nel caso in cui, non potendosi conseguire determinate finalità in maniera adeguata a livello nazionale, l'azione dell'Unione appare necessaria per un migliore raggiungimento degli obiettivi in questione. Con riferimento all'energia, la disposizione contenuta nell'art. 194 va letta come il segno del proposito degli Stati di istituire "ufficialmente" un livello più elevato e centrale di *governance* nel settore energetico nel rispetto del principio di solidarietà tra Stati. Il mercato dell'energia e le questioni più delicate dell'approvvigionamento e la sicurezza energetica devono essere gestiti proprio in sintonia con il principio solidaristico⁶².

Eppure, l'Unione europea non è riuscita, fino ad oggi, a adottare provvedimenti che possano rispondere alla esigenza della stragrande maggioranza degli Stati membri per la netta opposizione della Germania alla fissazione di un tetto al prezzo del gas. Il Governo tedesco ha infatti approvato "in

⁶¹ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino 2008, p. 22 ss.

⁶² Cfr. M. MARLETTA, *Il Trattato di Lisbona e l'energia*, in N. PARISI, V. PETRALIA (a cura di), *L'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2011, p. 26 ss.

solitaria” uno straordinario scudo antirincari da 200 miliardi di euro⁶³. L'esecutivo di Berlino ha sfruttato l'ampia capienza del bilancio tedesco per salvare l'economia nazionale con cospicui sussidi alle proprie imprese che potranno restare sul mercato mentre i *competitor* di altri Paesi europei saranno costretti a chiudere⁶⁴. La decisione tedesca sembra essere «il canto del cigno della sovranità europea e della sua cultura solidaristica, andate il mille pezzi sotto i colpi di un nazionalismo tedesco che si è ridestato e al cui confronto impallidiscono quelli dichiaratamente tali»⁶⁵.

In attesa che l'Unione europea possa intervenire per alleviare le sofferenze economiche di famiglie e imprese a rischio di povertà energetica, il dibattito si sposta sulla praticabilità di ulteriori tutele emergenziali⁶⁶. Alcune imprese “energivore” hanno già scelto di uscire dal mercato, il caro energia oltre a mettere a dura prova il sistema produttivo, avrà un costo notevolissimo per l'economia italiana⁶⁷.

Una serie di decreti-legge sono stati adottati dal precedente esecutivo guidato da Mario Draghi per contenere il costo dell'energia e dei carburanti e per contrastare gli effetti economici della grave crisi internazionale, anche in ordine allo svolgimento delle attività produttive. In particolare, il decreto-legge 30 giugno 2022, n. 80 ha introdotto disposizioni per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale per il terzo trimestre 2022 e per garantire la liquidità delle imprese che effettuano stoccaggio di gas naturale⁶⁸. Un ulteriore d.l. 9 agosto 2022, n. 115 ha previsto la tutela dei clienti vulnerabili nel settore del gas naturale e il rafforzamento del bonus sociale energia elettrica e gas⁶⁹.

⁶³ P. VALENTINO, *Parigi e Berlino più lontane. Così la guerra cambia l'Europa*, in *Corriere della Sera*, 26 ottobre 2022.

⁶⁴ *La Germania dice “nein” al tetto del gas*, in *Euronews*, 20 settembre 2022.

⁶⁵ COSÌ, G. DE MINICO, *La sovranità europea, le Costituzioni e la solidarietà*, in *il Sole24ore*, 18 ottobre 2022.

⁶⁶ L'energia, infatti, «deve essere intesa come bene comune, che costituisce un bene di tutti utile per lo sviluppo della dignità personale», così V. PEPE, *Energia nucleare, ambiente e democrazia: Italia e Francia a confronto*, in *Federalismi.it*, 23 gennaio 2019.

⁶⁷ *Confartigianato: rischio di un'ecatombe di imprese*, in *Il Manifesto*, 9 settembre 2022; *Caro energia, aziende costrette a chiudere*, in *Italiaoggi.it*, 12 gennaio 2022.

⁶⁸ Cfr. Gazzetta Ufficiale n.163, 30 giugno 2022.

⁶⁹ Cfr. Gazzetta Ufficiale n. 185, 9 agosto 2022, convertito nella legge n. 142 del 2022.

La condizione di dipendenza e di maggiore fragilità del nostro Paese nel campo energetico ha, infatti, subito una brusca accelerazione con l'invasione della Russia in Ucraina. L'Italia sta ponendo in atto una complessa strategia diretta all'affrancamento del gas russo che potrà dirsi integralmente raggiunto, in seguito alla sostituzione con le forniture provenienti da altre aree geografiche, solo alla fine del 2024. Tale condizione di forte criticità richiede di agire su più fronti: la messa in funzione di rigassificatori flottanti di Ravenna e Piombino⁷⁰, l'incremento dei flussi di gas dall'Algeria e dall'Azərbaycan, una politica che consenta l'intensificazione delle importazioni di gas dalla Libia, nonché un migliore sfruttamento delle energie rinnovabili⁷¹. Con l'arrivo della stagione invernale è imprescindibile proseguire l'azione a sostegno della formazione di stoccaggi di gas naturale e dotare di maggiore rapidità i processi autorizzativi per incrementare la produzione energetica nazionale⁷². Insomma, occorre adottare una strategia per la diversificazione al fine di un più equilibrato bilancio energetico nazionale, ma comunque, per evitare la crisi invernale, bisogna mettere in pratica comportamenti virtuosi per la riduzione dei consumi in funzione dei minori volumi di gas a disposizione⁷³. Ma la rassicurazione sulla quantità del gas non risolve il problema dei costi alle stelle dell'energia, causate da speculazioni di borsa. La soluzione risiede nella fissazione in sede europea di un tetto massimo del metano al quale i Paesi del UE potrebbero acquistare gas purché il prezzo non vada oltre la soglia prestabilita. Ma rimane il veto di Germania e Paesi Bassi malgrado le richieste provengano da un gran numero di Stati membri.

⁷⁰ Cingolani: "Inverno tranquillo, ma servono i rigassificatori, Piombino è fondamentale", in *Corriere della Sera*, 12 ottobre 2022, il cui il ministro uscente avverte come sia «urgentissimo che da inizio anno prossimo ci sia almeno il primo rigassificatore, quello di Piombino ed entro inizio 2024 il secondo».

⁷¹ Così si legge nella *Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica sull'attività svolta dal 10 febbraio al 19 agosto 2022*, Doc. XXXIV, cit., p. 13 ss. L'organo bicamerale ha invitato «le Camere e il Governo a predisporre le misure necessarie per operare velocemente questa la transizione con l'obiettivo di diventare l'hub energetico europeo e mediterraneo che può consentire di liberarci della dipendenza della Russia, migliorare le condizioni ambientali, evidenziare il nostro ruolo strategico nel Mediterraneo e in Europa».

⁷² Come suggerisce la *Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, cit. p. 26.

⁷³ C. DOMINELLI, *Riduzione dei consumi, centrali a carbone ai massimi e gas russo al 18%: ecco il piano Cingolani*, il *Sole24ore.com*, 2 settembre 2022.

Per correre ai ripari e superare il veto tedesco, la Commissione europea ha elaborato uno strumento emergenziale, simile a quello usato per i vaccini durante la pandemia, che si dovrebbe tradurre in un testo per condurre alla definizione della quota di gas che spetta ad ogni Stato membro secondo una precisa chiave di allocazione e un prezzo calmierato per evitare offerte al rialzo tra i Paesi UE⁷⁴. I ministri dell'energia dei 27 Stati dell'Unione europea hanno raggiunto un accordo, da presentare all'approvazione del Consiglio, per procedere con gli acquisti comuni di gas e limitare il rialzo dei prezzi. Un *price cap* dinamico e temporaneo per evitare un'eccessiva volatilità dei prezzi e prevenire picchi estremi sul mercato dei derivati energetici. Riuniti in un Consiglio informale i rappresentanti dei Governi dei Paesi UE hanno provato ad elaborare un'intesa di solidarietà per procedere con gli acquisti comuni e con una riduzione dei consumi, al fine di rendere più resiliente il sistema di formazione del prezzo dell'elettricità e limitare l'impennata dei costi⁷⁵. Ma anche la tenuta di un accordo al ribasso sembrava non reggere davanti agli egoismi di alcuni Stati. Un nuovo inciampo per l'unità politica dell'Europa. Ma *in extremis*, grazie alla sapiente mediazione di Mario Draghi – nel suo ultimo atto da Presidente del Consiglio dei ministri prima di lasciare il posto a Giorgia Meloni – il Consiglio europeo conclude un accordo che include un nuovo possibile debito comune, *price cap* e solidarietà finanziaria⁷⁶. Un segnale, forse, per irrobustire la ancora gracile unità politica europea.

⁷⁴ *Tetto al Gas, la UE continua a frenare*, in *Corriere della Sera*, 12 ottobre 2022.

⁷⁵ Il testo della proposta del regolamento del Consiglio, strutturata in cinque capitoli e 33 articoli, prevede come misura di ultima istanza e a tempo determinato l'elaborazione di un parametro di riferimento specifico per il gas naturale liquefatto, su base volontaria. Si tratta di un provvedimento incentrato sul principio di solidarietà che punta ad un migliore coordinamento degli acquisti del gas, scambi di metano attraverso le frontiere e *benchmark* di prezzo affidabili, *Energia, Europa alle prove d'intesa. Risposta comune contro i rincari*, in *Corriere della Sera*, 13 ottobre 2022.

⁷⁶ Nelle conclusioni del Consiglio UE è stata approvata la versione dinamica e temporanea del prezzo del gas. Con la precisazione che l'applicazione del c.d. corridoio dinamico è soggetto alle salvaguardie contenute nell'art. 23 del regolamento proposto dalla Commissione lo scorso 18 ottobre. È stato stabilito che il *cap* non deve mettere a repentaglio la sicurezza dell'approvvigionamento del gas, non deve comportare un aumento complessivo del consumo del gas, non deve impedire i flussi di gas intra-UE basati sul mercato e non deve pregiudicare la stabilità e l'ordinato funzionamento dei derivati energetici.