

L'integrazione europea alla prova del conflitto russo-ucraino

Chiara Sagone

Il contributo propone una riflessione sulla posizione, emergente dalla Carta Fondamentale, dell'Italia nei confronti della guerra e delle organizzazioni internazionali, per poi soffermarsi sul ruolo che la NATO e l'Unione europea hanno assunto a seguito dell'emergenza bellica affiorata in Ucraina. L'operato dell'organizzazione eurounitaria è improntato a un profondo senso di solidarietà ma alcune criticità sottolineano gli aspetti di debolezza che già in passato si rinvenivano nel settore della difesa, rendendo non ulteriormente rinviabile un intervento in materia, necessario affinché l'Unione europea possa proporsi quale baricentro di un nuovo equilibrio tra Oriente e Occidente.

1. Considerazioni introduttive

L'integrazione sovranazionale ha determinato un processo di metamorfosi per le nozioni di Stato e statualità¹.

Spesso ci si chiede se e in che misura gli Stati membri dell'Unione europea abbiano trasferito la loro sovranità all'Unione stessa, o se l'adesione possa aver, addirittura, comportato una perdita di sovranità².

Già il Codice di Camaldoli, al paragrafo 96, parlava del «falso dogma della sovranità assoluta dello Stato, fonte e premessa di ogni ingiustizia e violenza internazionale», riprendendo un pensiero che nel 1941 fu

¹ P. BADURA, *Costituzione e diritto costituzionale in Europa*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 15.

² L.F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: motivi teorici e pratici. L'Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo*, in *Quaderni Aisdue*, 1, 2022, pp. 37-48; M. FRAGOLA, *Sovranità dello Stato e ordinamento dell'Unione europea*, in M. FRAGOLA (a cura di), *Temi di diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2015; G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006.

racchiuso nel Manifesto di Ventotene di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, in armonia col pensiero federalista di Luigi Einaudi³.

Si tratta di idee che traggono le loro origini dalla volontà di creare le basi per una pace duratura e una garanzia di benessere e sicurezza per i popoli europei, sul presupposto che l'integrazione europea medesima avrebbe, peraltro, consentito di recuperare «una grossa parte di influenza, sia politica sia economica, andata perduta nell'ambito nazionale»⁴.

Dopo una crisi sanitaria che ha visto l'Unione europea assumere un ruolo da protagonista sul fronte della vaccinazione e nella predisposizione del piano per la ripresa, nel cuore dell'Europa è dilagata una crisi bellica dai contorni drammatici.

Stefano Silvestri, in un articolo pubblicato nel 2020⁵, parlava di «guerra in tempo di pace» per spiegare i contrasti dell'epoca contemporanea, riconducibili in buona parte ad attacchi cibernetici o a guerre dell'informazione, così relegando al passato esperienze belliche in cui la forza armata veniva usata per conquistare un territorio. Aggiungendo che, nello scenario attuale, «la conquista di un territorio è un'operazione molto più problematica perché può turbare l'equilibrio strategico e portare lo scontro ai massimi livelli»⁶.

L'attuale crisi induce, purtroppo, a smentire l'idea che la guerra attuata tramite l'invasione di un territorio sia obsoleta e, parallelamente, a riscoprire la rilevanza dell'art. 11 Cost., che afferma importanti principi sui rapporti internazionali dell'Italia⁷.

L'aggressione subita dall'Ucraina mette in discussione la più grande conquista dell'Unione europea: la pace. Una pace fondata sul rispetto dei confini territoriali, dei diritti umani, della sovranità democratica.

³ A. CIERVO, *Giuseppe Capograssi*, in A. BURATTI E M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Roma, Carocci, 2010, pp. 286 ss.

⁴ J. SCHWARZE, *Das Staatsrecht in Europa*, in *Juristen Zeitung*, 12, 1993, p. 585.

⁵ S. SILVESTRI, *Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea*, in *IAI PAPERS*, 20, 2020; analogamente A. MARRONE, K. MUTI, *Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace*, *ivi*.

⁶ S. SILVESTRI, *Guerre nella globalizzazione*, cit., p. 5.

⁷ I.A. NICOTRA, *Il destino dell'Ucraina e le sorti dell'Europa*, su *interris.it*, 27 febbraio 2022.

Il contributo propone, dunque, una riflessione sulla posizione, emergente dalla Carta fondamentale, dell'Italia nei confronti della guerra e delle organizzazioni internazionali, per poi soffermarsi sul ruolo che la NATO e l'Unione europea hanno assunto a seguito dell'emergenza bellica affiorata in Ucraina.

L'operato dell'organizzazione eurolunitaria è improntato a un profondo senso di solidarietà ma alcune criticità sottolineano gli aspetti di debolezza che già in passato si rinvenivano nel settore della difesa, rendendo non ulteriormente rinviabile un intervento in materia, necessario affinché l'Unione europea possa proporsi quale baricentro di un nuovo equilibrio tra Oriente e Occidente.

2. Guerra e rapporti internazionali secondo la visione costituyente italiana

Con l'art. 11 Cost. la finalità dei Padri costituenti fu quella di riaffermare i principi della democrazia, della giustizia, libertà ed eguaglianza anche nella prospettiva internazionale, nel rapporto tra differenti Stati⁸.

Certamente, la formula utilizzata ben esprime la scelta in favore della pace come valore dell'ordinamento costituzionale italiano⁹. L'art. 11 Cost., dunque, segna una drastica rottura rispetto al passato militarista del ventennio fascista. La volontà dell'Assemblea costituente fu quella di

⁸ A. CASSESE, *Artt. 10-11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, I, p. 266 s.; A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, in F. CLEMENTI, F. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il mulino, 2018, p. 80 s.; N. RONZITTI, voce *Guerra*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet, 1993; G. FERRARI, voce *Guerra (stato di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Il mulino, 2004; Id., *Guerra e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, pp. 19-34; Id., *Nuovi profili della guerra e rapporti parlamento-governo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, v. 69, 3, 2002, pp. 381-399; N. LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2020, p. 379 s.; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Jovene, 2010; L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, Napoli, Liguori editore, 1990; A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022, pp. 47-64; G. MARAZZITA, *"Guerra vietata, legittima e necessaria"*, in *Federalismi*, 22, 2022, pp. 52-100.

⁹ F. GIUFFRÈ, I.A. NICOTRA, F. PATERNITI, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 76. Per un'analisi in prospettiva comparata, M.G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main, 2020.

condannare la guerra e scoraggiarne il ricorso, con un divieto categorico. Alla base di tale scelta, un sistema di valori comune¹⁰ ha consentito di giungere alla rapida approvazione di una formulazione ferma e forte¹¹. La formula linguistica adoperata pone l'«Italia» quale soggetto che ripudia la guerra, con ciò intendendosi non solo l'apparato dello Stato, bensì ciascuno e tutti i consociati¹².

Il riferimento all'Italia, contenuto negli articoli 1 e 11 della Cost., contribuisce così a definire la sovranità interna ed esterna dello Stato, attraverso ben precisi limiti. Sotto il profilo esterno, l'Italia «perde il suo più terribile attributo» per contribuire «alla costruzione di un ordinamento internazionale di pace e giustizia tra le nazioni»¹³.

Piuttosto che affermare la «rinuncia» alla guerra come «strumento di conquista», espressione considerata esagerata per un Paese che durante il secondo conflitto mondiale aveva subito una pesante sconfitta¹⁴, ai costituenti sembrò comunque opportuno utilizzare il verbo ripudiare, con la sua portata particolarmente energica, foriera tanto di una manifestazione di condanna che di rinuncia nei confronti del fenomeno bellico¹⁵. Beninteso, l'art. 11 Cost., nella sua formulazione definitiva, ha ripudiato la guerra «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli, e come

¹⁰ A. CASSESE, *Art. 10-11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 462 ss indica: l'apertura dello Stato verso la comunità internazionale; il pacifismo; la proiezione sul piano internazionale dei valori democratici e di libertà; il solidarismo internazionale; l'istanza «garantista».

¹¹ Russo-Perez e Nitti furono i soli due deputati ad esprimersi in senso contrario all'art. 11 in seno all'Assemblea in ragione della difficoltà nel distinguere guerre giuste e ingiuste e della sconfitta subita dall'Italia nel secondo conflitto mondiale. Si vedano la seduta del 14 marzo 1947 e del 18 marzo 1947 dei lavori dell'Assemblea costituente su *Nascitacostituzione.it*.

¹² M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione. Un principio decostituzionalizzato o da ricostituzionalizzare?*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2013, p. 264.

¹³ B. PEZZINI, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022, p. 68.

¹⁴ Ancora, il verbo rinunciare poteva indurre a pensare che l'Italia si fosse spogliata di qualcosa che prima della sconfitta subita nel secondo conflitto mondiale essa deteneva, come ben spiega, tra gli altri, M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione. Un principio decostituzionalizzato o da ricostituzionalizzare?*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2013, p. 262.

¹⁵ On. Meuccio Ruini nella seduta della Assemblea costituente del 24 marzo 1947 su *Nascitacostituzione.it*.

mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», e, dunque, la guerra di aggressione. Pertanto, è certamente incompatibile col dettato costituzionale un'azione finalizzata a sopraffare la libertà di altri Stati e/o popoli, all'espansione territoriale o alla realizzazione di un primato politico-economico.

L'unico riferimento ad un intervento militare italiano finalizzato a salvaguardare la libertà di un altro popolo nei lavori preparatori si ritrova in una proposta dell'on. Valiani: «Quando invece si dice: “L'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli”, si entra veramente in quel campo in cui si finisce sempre con lo stiracchiare i fatti, per dimostrare che si salvaguarda la libertà di un Paese intervenendo con le armi, o che viceversa la si salva non intervenendo. La storia recente è piena di contraddizioni in proposito (...) questo articolo darà luogo sempre a tante interpretazioni quante saranno le forze politiche in contrasto fra loro»¹⁶.

Certamente, la *ratio* della previsione costituzionale consente di affermare che è vietata nel nostro ordinamento la collaborazione con uno Stato promotore di una guerra d'aggressione.

Va, al contempo, osservato come l'opzione in favore della pace non neghi l'esistenza del conflitto bellico come parte dell'esperienza umana. Sotto questo profilo, gli articoli 52 e 54 Cost. aiutano a meglio comprendere la portata del ripudio della guerra.

Poiché l'art. 52 comma 1 Cost. dispone che «la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino», e l'art. 54 Cost. statuisce il dovere di fedeltà alla Repubblica, la guerra difensiva si configura addirittura come uno dei doveri costituzionali, essendo finalizzata alla salvaguardia della collettività e del territorio nazionale¹⁷.

La guerra risulta ammessa esplicitamente anche dagli art. 78 e 87 Cost. che, nel disciplinare lo «stato di guerra», ne affidano al Parlamento la deliberazione e il conseguente conferimento al Governo dei poteri ne-

¹⁶ Cfr. intervento On. Valiani nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 17 marzo 1947 su *Nascitacostituzione.it*

¹⁷ Sul significato della sacralità del dovere di difendere la Patria e le relative implicazioni costituzionali, I.A. NICOTRA, *“Vita” e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 181 ss; R. CONTI, *Intervista a Ida Nicotra. Doveri dell'uomo da Mazzini ad oggi: opinioni a confronto*, su *Giustiziainsieme.it*, 10 marzo 2022.

cessari, e al Presidente della Repubblica il compito di dichiarare tale stato. Appare evidente come, nelle decisioni concernenti la sicurezza esterna dello Stato e l'eventuale impiego della forza armata in situazioni di grave crisi internazionale, siano coinvolti tanto gli organi di indirizzo politico quanto il Presidente della Repubblica quale organo di garanzia¹⁸. Trattasi di un netto cambiamento rispetto allo statuto albertino, il cui art. 5 riconosceva al re la potestà di dichiarare la guerra, tacendo sull'organo competente a deliberare. È stato ben osservato come l'attuazione della norma abbia determinato l'accostamento a una forma di governo costituzionale puro, piuttosto che di governo costituzionale parlamentare, spettando al governo del re esprimere l'opzione a favore della pace o della guerra, mentre al Parlamento non rimase che trasferire al Governo l'esercizio del potere di legiferare, e persino l'esercizio dei bilanci¹⁹.

Sotto il profilo storico, la *deminutio* del Parlamento si ebbe non solo in occasione della Seconda guerra mondiale, ma anche durante la guerra del 1915-1918, decisa dal Re e dall'allora Presidente del Consiglio nonostante il notorio dissenso proveniente dall'Assemblea²⁰.

Oggi, il fondamento dell'opzione a favore delle Camere non può che rintracciarsi nell'art. 67 Cost., che sugella il ruolo dei parlamentari di rappresentare la Nazione anche nei momenti più tragici della storia²¹.

Dopo la proclamazione del ripudio della guerra offensiva, l'art. 11 Cost. contempla la possibilità che, in condizioni di parità con gli altri Stati, l'Italia consenta a «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» e, inoltre, «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

¹⁸ L. VENTURA, V. PUPO, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022, p. 13.

¹⁹ G. FERRARI, *voce Guerra (stato di)*, cit.

²⁰ M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione*, cit., p. 276.

²¹ On. Damiani, seduta dell'8 marzo 1947, su *Nascitacostituzione.it*: «Questo è un altro fatto di alto significato, che mette in maggior rilievo il grave crimine commesso nel 1940, quando l'intero popolo italiano fu trascinato alla rovina per decisione di un solo uomo. No, decisioni così importanti devono essere prese dai rappresentanti del popolo, e se ci saranno due Camere, da tutte e due le Camere».

La volontà dei costituenti fu quella di porre l'enfasi su un anelito di pace non rinvenibile solamente all'interno dell'Italia, attraversando popoli e continenti diversi, come dimostrava la Carta Atlantica del 1941, presente nel dibattito dei Costituenti²².

La Costituzione repubblicana rende possibile il definitivo abbandono del nazionalismo e dell'imperialismo, considerando la solidarietà e la giustizia fra le Nazioni condizioni indispensabili per una convivenza pacifica fra i popoli.

Doveroso appare il richiamo alla distinzione di Galtung fra due forme di pace, quella negativa, intesa unicamente come non guerra, e quella positiva, «che si può instaurare soltanto attraverso un radicale cambiamento sociale e che, per lo meno, deve procedere di pari passo con il promovimento della giustizia sociale, con lo sviluppo politico ed economico dei paesi sottosviluppati, con l'eliminazione delle diseguaglianze»²³. Il tenore della disposizione rimanda alla seconda accezione di pace, non riconducibile all'assenza di guerra, ma alla presenza di condizioni che consentano la conservazione della pace.

Tali condizioni sono, più nello specifico, individuate nella limitazione della sovranità e nella partecipazione a organizzazioni internazionali. Sul punto, l'on. Corsanego attribuisce la responsabilità del secondo conflitto mondiale «alla protervia con cui ogni Stato ha voluto sostenere in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità», proponendo una Costituzione che potesse rompere «l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere dall'altro un'autorità superiore che dirima tutte le controversie»²⁴.

Già il tenore letterale dell'articolo rende evidente il nesso di concatenazione tra le diverse proposizioni compresenti nell'art. 11 Cost., tutte inserite in un unico comma, seppur separate da due punti e virgola.

²² L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013, p. 4.

²³ N. BOBBIO, *Pace*, in *Enciclopedia del Novecento*, I Supplemento, 1989; J. GALTUNG, *Peace: research, education, action*, Copenhagen, Brili, 1975.

²⁴ On. Corsanego nella Seduta della Prima Sottocommissione del 3 dicembre 1946 su *Nascitacostituzione.it*.

L'articolo in esame non è, dunque, foriero di espressioni in antinomia, come chiarito con le sentenze n. 300 del 1984 rispetto alla seconda proposizione²⁵ e la sentenza n. 193 del 1985 rispetto alla terza proposizione²⁶. A fronte dell'alternativa tra una lettura che concepisce il ripudio della guerra quale elemento cardine, e un'interpretazione maggiormente propensa a considerare separatamente e distintamente i tre commi dell'articolo, quasi in un'accezione avversativa, si è affermata una visione, per così dire, "bilanciata" dell'articolo 11, che assegna a entrambe le previsioni la medesima rilevanza²⁷.

Piero Calamandrei, ancor prima dell'avvio dei lavori dell'Assemblea costituente, in un suo scritto ipotizzava l'inserimento in Costituzione di c.d. "ammorsature", ovvero, nell'arte muraria, di un collegamento, necessario per consentire futuri ampliamenti in direzione sovranazionale e internazionale²⁸.

Analogamente, il dibattito in Assemblea costituente denota un forte interesse per l'associazionismo internazionale.

²⁵ La sentenza parla, testualmente, di un «ulteriore progresso sul sofferto cammino dell'unificazione europea, anche politica, strumento essenziale per l'instaurazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni: e ciò al fine di evitare il ricorso a quelle ostilità che l'Italia solennemente ha ripudiato nel primo inciso dell'art. 11 Cost».

²⁶ La Consulta, sulla portata dell'art. 11 Cost., non ha dubbi: «l'idea di un "Parlamento mondiale per la sicurezza e la pace" e di una "Confederazione europea dell'ordine giudiziario" (...) sembra effettivamente corrispondere - indipendentemente dalla sua effettiva efficacia - allo scopo che la Costituzione tutela».

²⁷ Al riguardo, cfr. L. CARLASSARRE, *L'articolo 11 della Costituzione nella visione dei Costituenti* in N. RONZITTI (a cura di), *L'articolo 11 della Costituzione baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Esi, Napoli, 2013, p. 23; E. MINNITI, *L'Articolo 11 Cost. e la logica funzionalista. Evoluzione strategica della NATO e costituzione dell'esercito europeo*, in *Federalismi*, 1, 2019, pp. 49-51. In aggiunta, G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2017, p. 2 parla della necessità di una «lettura evolutiva che tenga conto in particolare della influenza e condizionamento imposti dallo scorrere del tempo che ha reso sempre più rilevante il ruolo dei trattati internazionali relativi alla sicurezza che istituiscono apposite organizzazioni abilitate ad assumere determinazioni impegnative per l'Italia tramite i loro organi di governo».

²⁸ P. CALAMANDREI, *Stato federale e confederazione di Stati*, in *Europa Federata*, Milano, Edizioni di Comunità, 1947, pp. 24 s., ripubblicato in *Scritti e discorsi politici*, Firenze, La Nuova Italia, 1966, I, 2, p. 426. Per ulteriori approfondimenti, P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 63 ss.

Certamente l'art. 11 Cost. ha consentito la partecipazione italiana all'ONU nel 1955, il cui principio ispiratore si deduce dall'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite del 1945, secondo cui «I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo». Al contempo, l'art. 51 riconosce «il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite» e, nel legittimare la reazione difensiva dello Stato aggredito, affida al Consiglio di sicurezza l'adozione delle «misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale»²⁹. Pertanto, se dalla prima proposizione dell'art. 11 Cost. non si evince espressamente la possibilità di partecipare a conflitti bellici per la difesa di altri Stati, una lettura che guarda anche alle altre parti di cui si compone l'articolo in esame apre la strada alle norme del diritto internazionale e, tra esse, all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. È, pertanto, conforme al dettato costituzionale il diritto naturale di autotutela collettiva, nell'eventualità di un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite³⁰. Ai costituenti, infatti, premeva che l'Italia fosse inclusa nel circuito delle Nazioni Unite e nelle diverse organizzazioni deputate a garantire la sicurezza collettiva, affinché fossero resi più giusti e democratici non solo l'Italia ma anche l'ordinamento interstatuale. Ne è scaturita una Costituzione certamente pacifica ma non improntata ad un rigido neutralismo, a differenza di quanto accaduto in Svizzera e in Giappone³¹.

²⁹ Sui rapporti tra NATO e ONU, l'articolo 7 del Trattato NATO stabilisce: «Il presente Trattato non pregiudica e non dovrà essere considerato in alcun modo lesivo dei diritti e degli obblighi derivanti dallo Statuto alle parti che sono membri delle Nazioni Unite o la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali». Anche l'accordo di Washington del '99 sul «Nuovo concetto strategico» ha ribadito il ruolo prevalente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: «*the United Nations Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security*». Per un approfondimento, C. FIORAVANTI, *La Carta delle Nazioni Unite e il Trattato Nato*, su Studioperlapace.it.

³⁰ P. ROSSI, *La compatibilità con la costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*, in Sidiblog.org, 8 marzo 2022.

³¹ A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, cit., p. 80; analogamente T.E. FROSINI, nell'intervista di P. Maciocchi intitolata *Perché l'invio delle armi a Kiev non è contro la Costituzione italiana*, in *Il Sole 24Ore*, 17 marzo 2022, richiama l'articolo 117 nella parte in cui prevede che la potestà dello Stato vada esercitata nel rispetto dei vincoli che derivano dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, aggiungendo che «l'Italia non è la Svizzera, e lo ha dimostrato in passato, in-

In altri termini, in seno all'Assemblea costituente, è emersa la necessità di ricostruire l'ordine internazionale «secondo giustizia»³². Tale esigenza porta con sé il postulato del solidarismo internazionale, nella consapevolezza che solo la collaborazione tra Stati avrebbe potuto scongiurare nuovi conflitti³³. A ragione, attenta dottrina ha definito pace e giustizia «due facce della stessa medaglia per cui non può esserci vera pace senza giustizia, né la prima può risolversi senza una reale affermazione della seconda»³⁴. È proprio nel riferimento tanto alla pace quanto alla giustizia che si rinviene la possibilità che l'Italia partecipi ad azioni di autodifesa collettiva.

Alle stesse conclusioni si giunge anche mediante l'art. 10, comma 1, Cost. e la tecnica dell'interpretazione conforme al diritto internazionale, posto che il diritto internazionale consuetudinario riconosce il diritto di legittima difesa individuale e collettiva³⁵.

In senso conforme, la legge n. 185 del 9 luglio 1990, in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, impone un generale divieto di esportazione e transito in casi di «contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali» e «verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi

viando non solo armi ma uomini la cui vita era a rischio, in quelle che, in maniera molto soft, erano definite missioni di *peacekeeping*».

³² A. CASSESE, *Art. 10-11*, cit., p. 465.

³³ *Ivi*, p. 475. Cfr. intervento On. Corbino nella seduta del 24 marzo 1947 su *Nascita costituzione.it*

³⁴ Espressione di I.A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, p. 900. Sull'argomento, cfr. intervento dell'On. Mancini nella seduta del 17 marzo 1947: «La giustizia tra tutti i popoli uccide per sempre la guerra».

³⁵ Corte Internazionale di Giustizia, 27 giugno 1986, *Nicaragua c. Stati Uniti d'America, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, in *ICJ, Reports*, 1986, 100, par. 176, su cui G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., p. 89, che ricorda come, nel Caso Nicaragua-Stati Uniti, la Corte internazionale di Giustizia «ha affermato che il principio del divieto dell'uso della forza, consacrato nell'art. 2, par. 4, della Carta, va correlato all'art. 51 consentendo il diritto consuetudinario l'aiuto allo stato soggetto ad aggressione».

dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere»³⁶. È, dunque, possibile esportare armamenti solo verso Paesi che stiano esercitando il proprio diritto di legittima difesa ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

La previsione costituzionale, in sintesi, consente di porre in essere azioni di autodifesa collettiva, ovvero interventi militari che si rendano necessari nel contesto internazionale per difendere uno Stato alleato che abbia subito un'aggressione, ma anche operazioni di *peacekeeping*³⁷.

Secondo tale concezione, tanto al ripudio della guerra quanto all'inclusione del Paese nel sistema delle Nazioni Unite e delle organizzazioni internazionali di sicurezza collettiva deve essere riconosciuto il rango di principio fondamentale. È innegabile, infatti, che anche il secondo e il terzo comma contribuiscono a consacrare l'opzione a favore della pace, stavolta sul piano dei rapporti interstatuali³⁸.

Il contenuto dell'art. 11 Cost. com'è stato ben osservato, «costituisce la migliore espressione degli ideali di civiltà giuridica di uno Stato-comunità fattivamente impegnato ad impedire l'impiego della violenza bellica quale strumento di composizione delle controversie tra Stati sovrani o come mezzo di aggressione (anche solo potenziale) alla libertà di autodeterminazione dei popoli»³⁹.

Quanto alla dimensione più prettamente europea, la mancanza di una esplicita menzione nel testo costituzionale a un'organizzazione di ca-

³⁶ Art. 1, commi 5 e 6, l.n. 185/1990.

³⁷ L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di peacekeeping ed il valore costituzionale della pace alla luce della l. n. 145/2016*, in *Rivista Aic*, 2, 2018, pp. 1 ss.; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli, 2001; A. DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *La Com. Int.*, 1995, pp. 229 ss.; G. MARTINO, M. PANEbianco, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 142 ss.; P. GARGIULO, *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000.

³⁸ A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 581. Analogamente, A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, in *Diritto e Società, Parte I*, 1987, p. 646, afferma che «l'istanza pacifista trova la sua più profonda motivazione nel desiderio di trasporre, sul piano internazionale, quegli stessi principi di libertà e di rispetto della persona umana che si volevano affermare nell'ordinamento interno».

³⁹ L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di peacekeeping*, cit., p. 7.

rattere sovranazionale potrebbe apparire scontata per ragioni di natura temporale, posto che il processo di integrazione europea non era ancora giunto a compimento nel momento in cui la Costituzione italiana è stata formulata e approvata. Non può, tuttavia, affermarsi che l'Europa non sia stata tenuta in debita considerazione dai costituenti⁴⁰.

Emblematico, al riguardo, l'emendamento dell'on. Bastianetto finalizzato ad aggiungere il riferimento «alla unità dell'Europa»: «se in questa Carta costituzionale potremo inserire la parola “Europa”, noi incasteremo in essa un gioiello, perché inseriremo quanto vi è di più bello per la civiltà e per la pace dell'Europa. Perché, badate, onorevoli colleghi, dal punto di vista economico questa Europa non si scinde più; dal punto di vista politico-militare nemmeno si scinde più; dal punto di vista ideologico noi vediamo già che i partiti politici hanno un grande funzione in questa unità europea. (...) Non sappiamo quello che sarà l'avvenire dell'Europa ed è forse prematuro pensare agli Stati Uniti d'Europa o ad una Federazione di Repubbliche europee; a me basta inserire il concetto che, come nella Costituzione consideriamo l'uomo, e sopra l'uomo la famiglia, e poi la Regione e lo Stato, così, sopra lo Stato e prima dell'organizzazione mondiale internazionale, vi sia l'Europa, la nostra grande Patria, perché, prima di tutto, noi siamo cittadini europei»⁴¹.

⁴⁰ G. D'OTTAVIO, *Il discorso politico sull'Europa nell'immediato dopoguerra (1945-1947)*, in G. BERNARDINI, M. CAU, G. D'OTTAVIO, C. NUBOLA (a cura di), *L'età costituyente. Italia 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 397 ss; G.L. TOSATO, *L'articolo 11 della Costituzione e il diritto dell'Unione europea*, in N. RONZITTI (a cura di), *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, pp. 69 s.; L. GIANNITI, *I Costituenti e l'Europa*, in *Federalismi*, 1° agosto 2018; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi*, n. 20, 2018; F. FABBRI, O. POLICINO, *Constitutional Identity in Italy: European Integration as the Fulfilment of the Constitution*, in *EUI Working Paper LAW*, 06, 2017; A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione “europea”: 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, 3, 2018, pp. 40 s., spec. pp. 44-45; N. LUPO E G. PICCIRILLI, *Conclusion: “Silent” Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, in N. LUPO E G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2017, pp. 317 s.; R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *DPCE*, 3, 2018, p. 5 s.; N. LUPO, *Clausole “europee” implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 4, 2022, pp. 483 ss.

⁴¹ On. Bastianetto nella Seduta della Assemblea Costituente del 24 marzo 1947 su *Nascita-costituzione.it*.

La proposta, pur esprimendo un “principio italianissimo”⁴², venne ritirata a seguito dell’osservazione di Ruini, il quale riteneva poco opportuno un espresso riferimento alla sola Europa in un momento storico connotato da un così forte legame con gli Stati Uniti.

La posizione del partito comunista in merito agli esordi del processo di integrazione europea è, invece, ben sintetizzata da Togliatti, che fa emergere una differente concezione geografica dell’Europa⁴³. Nel giornale del partito affermava «[n]oi non vogliamo affatto separare l’Italia dal resto dell’Europa. Vi sono nella piccola borghesia e fra gli intellettuali uomini e correnti che sognano si possa giungere presto a una unità delle nazioni europee, nella quale dovrebbero essere superati anche i confini delle singole patrie, attraverso forme di collaborazione sempre più strette. Ebbene noi non respingiamo affatto queste proposte, ma diciamo che l’Europa deve essere presa qual è. L’Europa comincia agli Urali e finisce all’Oceano Atlantico. Avviciniamoci a tutti i popoli europei, troviamo un modo di collaborare più stretto con tutti questi paesi, dalla Russia all’Inghilterra, dai paesi di nuova democrazia alla Francia. Si faccia un tentativo simile, ma non nel nome di un piccolo gruppo di satelliti dell’imperialismo degli Stati Uniti, ma non per spezzare in due il Continente e preparare la guerra, non per far risorgere il vecchio spettro del militarismo tedesco, nemico di tutti i popoli europei. Ma nell’interesse della pace, dell’uguaglianza, della fraternità, della collaborazione di tutti i popoli europei. Prendano uomini intelligenti e audaci iniziative reali e concrete in questo campo e avranno da parte nostra tutto l’appoggio»⁴⁴.

3. *L’Ucraina tra Oriente ed Occidente*

Le posizioni dei membri dell’Assemblea costituente sul tema dell’identificazione dell’Europa offrono molteplici spunti di riflessione, i quali non possono che partire dalla constatazione che l’individuazione del confine

⁴² On. Meuccio Ruini nella Seduta della Assemblea costituente del 24 marzo 1947 su *nascitacostituzione.it*.

⁴³ P. TOGLIATTI, *Il discorso di Togliatti alla Camera*, in *l’Unità*, 18 ottobre 1952: «[l]’Europa è quella che è. Va dagli Urali all’Atlantico».

⁴⁴ P. TOGLIATTI, *Fermiamo la mano ai nemici della pace!*, in *l’Unità*, 25 settembre 1951.

del territorio europeo è una operazione complessa già da un punto di vista meramente geografico.

La definizione dei confini dell'Europa costituisce da tempo immemore una sfida politica e culturale: l'assenza di un vero limite naturale ha reso la frontiera con l'Asia estremamente fluida, che si espande o contrae a seconda delle vicende storiche, spesso terreno di scontro tra i soggetti coinvolti, mossi dalla volontà di stabilirvi un determinato ordine politico⁴⁵, tanto che si ritiene comunemente che l'Europa possa essere individuata solo come area culturale⁴⁶.

Michail Gorbačëv, nel suo recentissimo «La posta in gioco. Manifesto per la pace e la libertà»⁴⁷, ha sottolineato come nelle conferenze internazionali e nei media, il termine Europa venga sovente utilizzato quale sinonimo di Unione europea. Il premio nobel rammenta come l'idea di una casa comune, di un'Europa unita senza linee di confine, abbia svolto un ruolo incontrovertibile nel superamento della guerra fredda e avrebbe dovuto diventare il tema unificante della politica europea, aiutando a prevenire molti conflitti.

Invero, a seguito della caduta del muro di Berlino, la Comunità, e poi l'Unione, hanno instaurato legami di varia natura con gli Stati dell'Europa centro-orientale, in attuazione dell'art. 8 TUE, che mira alla creazione di uno spazio di «prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione»⁴⁸.

⁴⁵ Dalla definizione di Europa dell'Enc. Treccani si trae che dal XVII secolo venne proposta quale confine tra Europa e Asia la catena degli Urali, soluzione ancora abitualmente seguita, ma nessun criterio fondato su elementi fisici è soddisfacente.

⁴⁶ A dimostrazione di tale assunto, G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista Aic*, 3, 2017, p. 38 ci ricorda che «nella stessa partizione fra un'Europa dell'Ovest e un'Europa dell'Est riecheggia ancora la divisione del tutto artificiale, e non geografica, che gli accordi di Yalta imposero al Vecchio continente e che porta tuttora a considerare Paesi «dell'Est» Nazioni come la Slovenia o la Serbia che pure sono geograficamente più a Ovest di gran parte della Svezia, al contrario ascritta senza esitazioni all'Europa occidentale. Quanto basta per guadagnare la conclusione provvisoria che la posizione stessa del confine è intrisa, con riguardo al continente europeo, di politicità e di ideologia».

⁴⁷ M. GORBAČEV, *La posta in gioco. Manifesto per la pace e la libertà*, Milano, Baldini Castoldi, 2020.

⁴⁸ T. CERRUTI, *Ucraina e Unione Europea: le ragioni di un avvicinamento graduale*, in *Sidiblog.org*, 12 aprile 2022.

È innegabile, tuttavia, che il sogno dell'Europa come casa comune sia fallito⁴⁹. Il tema della complicata delimitazione dell'Europa è reso evidente dal significato stesso di Ucraina, che in lingua slava significa “al margine”, “sul confine”. La storia del Paese e le più recenti vicende internazionali ne confermano il destino, quello di una terra di mezzo, contesa e condivisa da popoli e culture differenti e oggi oggetto di una disputa internazionale che vede coinvolti da una parte l'occidente, nel ruolo di Unione europea e NATO, e dall'altra la Federazione russa⁵⁰. Un vero e proprio “stato cuscinetto” la cui integrità è minata dalle contingenze strategiche che si sono nel tempo venute a creare nei Paesi ad esso confinanti⁵¹.

Al riguardo, non possono sottacersi le innumerevoli violazioni degli accordi stipulati tra Russia e Ucraina nel corso del tempo. Tra questi, il *Memorandum* di Budapest del 1994, nel regolare lo smaltimento delle testate nucleari trasferite dall'Ucraina in Russia, impegnava quest'ultima a rispettare l'indipendenza e la sovranità dell'Ucraina entro i suoi confini di allora; ad astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza e dall'utilizzare la pressione economica sull'Ucraina per influenzarne la politica; dall'usare armi nucleari contro l'Ucraina e a «sollecitare un'azione immediata del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per fornire assistenza» nell'eventualità di un «atto di aggressione» contro il Paese. Analogamente, gli Accordi di Helsinki del 1972 posero degli obblighi giuridici inderogabili, richiamati in alcuni specifici titoli: «I. Eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità; II. Non ricorso alla minaccia o all'uso della forza; III. Inviolabilità delle frontiere; IV. Integrità territoriale degli Stati; V. Risoluzione pacifica delle controversie VI. Non intervento negli affari interni»⁵².

⁴⁹ L. LEVI, *Riflessioni sulla casa comune europea*, in *Il Federalista*, Anno XXXII, 1, 1990, pp. 33 ss.

⁵⁰ A. CIAMPI, *Il conflitto russo-ucraino: analisi, cambiamenti, prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, pp. 8-16.

⁵¹ G. CELLA, *Storia e geopolitica della crisi ucraina. Dalla Rus'diKiev a oggi*, Roma, Carrocci, 2021; S. ROMANO, *La scommessa di Putin*, Milano, Longanesi, 2022; P. FAZZI, *L'Ucraina e la “nuova spartizione” dell'Europa nel ventunesimo secolo*, su storiaefuturo.eu; S. SPOLTORE, *L'Ucraina tra Est e Ovest*, in *Il Federalista*, anno LVI, 1-2, 2014, pp. 87 ss; P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, in *Federalismi*, 17, 2022.

⁵² G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022, p. 86.

Fondamentali appaiono, inoltre, gli Accordi di Minsk, stipulati il 5 settembre 2014 e il 12 febbraio 2015 dai rappresentanti di Ucraina, Russia, Repubblica Popolare di Doneck e Repubblica Popolare di Lugansk, sotto l'egida della Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, per sedare il conflitto scoppiato tra il governo ucraino e i separatisti di etnia russa dell'area del Donbass. Tali Accordi, oltre al cessate il fuoco, contemplavano l'inizio di un dialogo su una forma di autogoverno per le regioni di Donetsk e Lugansk e il riconoscimento di uno *status* speciale da parte del Parlamento; la reintroduzione, da parte dell'Ucraina, del controllo del confine con la Russia; una riforma della Costituzione volta ad inserire il decentramento dei poteri a favore delle due regioni e nuove elezioni territoriali. I protocolli non sono stati rispettati da ambo le parti⁵³.

Il conflitto odierno richiama alla mente il contrasto tra terra e mare tratteggiato da Schmitt nella sua autorevole opera del 1942⁵⁴.

Infatti, tra le giustificazioni all'invasione fornite da Putin nel discorso del 24 febbraio 2022 si ritrova l'espansione della NATO a est⁵⁵. In realtà, si

⁵³ Sugli argomenti addotti nell'ordinamento ucraino per sostenere la carenza di vincolatività giuridica di tali accordi, ai quali si è riconosciuta una mera valenza politica, K. GAVRYSH, *Che fine hanno fatto gli Accordi di Minsk?* Su sidiblog, 8 marzo 2022; A. AZZONI, *Accordi di Minsk, un naufragio annunciato*, in *limesonline*, 6, 2022. Il mancato rispetto degli accordi da parte della Russia è, invece, testimoniato da *Ukraine rebels vow to take back cities*, su *skynews.com.au*; *Ukrainian peace talks lead to buffer zone deal*, su *cbs.com*, *CBC News*, 19 settembre 2014; *Ukraine deal with pro-Russian rebels at Minsk talks*, su *bbc.com*, *BBC News*, 19 settembre 2014.

⁵⁴ C. SCHMITT, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Leipzig, Reclam, 1942, trad. it. *Terra e mare*, Milano, Adelphi, 2002. R. IBRIDO, *I "fattori costituzionali condizionanti" della politica estera tra diritto e geopolitica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2022, p. 351 osserva come «Carl Schmitt non fa geopolitica e anzi in qualche modo finisce per ribaltarne le coordinate di fondo. Se infatti il nucleo analitico della geopolitica classica consisteva in una teoria delle coazioni geografiche e naturali che si imponevano agli attori politici nella lotta per il potere, al contrario per Schmitt e la politica a dover delimitare gli spazi, anche eventualmente contro i vincoli posti dalla geografia».

⁵⁵ *Address by the President of the Russian Federation* del 24 febbraio 2022, disponibile su *en.kremlin.ru/*, da cui emerge anche il singolare tentativo di Putin di giustificare l'attacco facendo riferimento: all'art. 51 del Trattato ONU e, dunque, alla legittima difesa collettiva; a un intervento umanitario per atti di genocidio (che ricorda la giustificazione dell'intervento armato contro la Georgia dell'agosto del 2008); a un diritto all'autodeterminazione per le Repubbliche del Donetsk e di Lugansk. Quanto al primo profilo, l'ONU, dopo la risoluzione del 2 marzo 2022 di condanna dell'invasione russa dell'Ucraina con 141 voti a favore, 5 contrari e 35 astenuti, con la risoluzione umanitaria del 22 marzo 2022 presentata da Francia e Messico, oltre a chiedere aiuto e protezione per i civili, ha definitivamente riconosciuto nell'invasione russa la causa della crisi, con ciò escludendo che l'azione russa fosse giustificata dall'esigenza di difendere. Quanto alla seconda giustificazione, è stata l'Ucraina, il 27 febbraio 2022, ad instaurare un procedi-

tratta chiaramente di un pretesto per giustificare la sciagurata invasione del territorio ucraino. Prova ne sia che già nel 2014 l'annessione della Crimea ha palesato l'intenzione di espandere il territorio e il dominio della Russia nell'ex spazio sovietico sotto la bandiera del nazionalismo etnico, inducendo la dottrina a parlare di una sorta di URSS 2.0⁵⁶.

L'Ucraina ha presentato domanda per avviare un piano d'azione per l'adesione alla NATO nel 2008. L'idea di tale progetto, accantonata dall'Ucraina a seguito alle elezioni presidenziali del 2010, è riemersa a seguito del vertice

mento contro la Russia dinnanzi alla Corte internazionale di giustizia, ai sensi della Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio. Infine, non conferente appare il riferimento al diritto all'autodeterminazione che, previsto dall'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966, costituisce un rimedio attivabile solo qualora sia stato vano ogni tentativo di far cessare comportamenti discriminatori a danno di una parte della popolazione caratterizzata da una diversità culturale, linguistica o etnica da parte dello Stato, con una conseguente violazione del diritto di partecipazione ai processi decisionali democratici che in Ucraina non è stata posta in essere. Il diritto all'autodeterminazione e a un'eventuale secessione costituisce un'*extrema ratio*, dovendo essere coniugato con la sovranità e l'integrità territoriale dello Stato, come si evince dall'art. 2 dello Statuto delle Nazioni Unite, e non può in ogni caso essere invocato a giustificazione di un'invasione realizzata da parte di un altro Stato. L'Assemblea Generale dell'ONU, il 12 ottobre 2022, ha, dunque, adottato una risoluzione che condanna chiaramente i referendum illegali e la tentata annessione illegale della Russia di quattro province dell'Ucraina, non valida ai sensi del diritto internazionale. Sui presupposti per l'invocazione del diritto all'autodeterminazione e di un'eventuale secessione, I.A. NICOTRA, *La "sfida" secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale. L'ultima frontiera della protesta populista*, in *Federalismi*, 16, 2019, pp. 12 ss; A. BUCHANAN, *Secessione, quando e perché un paese ha il diritto di dividersi*, Milano, Mondadori, 1994; F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1994, pp. 1 ss; G. GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, Jovene, 1984; G. ZANGHI, *Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli*, in *Riv. Inter.dir. dell'uomo*, 6, 1993, p. 405 ss; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 16 ss; A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e Secessione: un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997; G. POGGESCHI, *Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte Suprema del Canada*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 1173 ss.

⁵⁶ M.A. ALEXSEEV, *Backing the USSR 2.0: Russia's ethnic minorities and expansionist ethnic Russian nationalism*, in P. KOLSTØ, H. BLAKKISRUUD (a cura di), *The New Russian Nationalism: Imperialism, Ethnicity, and Authoritarianism, 2000–2015*, Edinburgh, Edinburgh University Press, pp. 160–191; W. PINCUS, *L'Ucraina e il sogno di Putin di una nuova Urss*, su ladiscussione.com, 12 febbraio 2022; M.H. VAN HERPEN, *Putin's Wars: The Rise of Russia's New Imperialism*, Lanham, Rowman & Littlefield Pub Inc, 2014; ID., *Confronting Russia's new imperialism: the different fates of Ukraine, Belarus, and the Baltic States*, in CIDOB, 2017; G. SASSE, *Russian Neo-Imperialism: Official Discourse and Domestic Legitimation*, in *Europe-Asia Studies*, 17 agosto 2022 O. KUSHNIR, *Seven Truths of Russian Neo-imperialism: Unceasing Expansion*, in *Forum for Ukrainian Studies*, 11 marzo 2022; L. HARTNETT, *La lunga storia dell'imperialismo russo che ha plasmato la guerra di Putin*, in *The Washington Post*, 2 marzo 2022; V. VAKHITOV, N. ZAIKA, *Beyond Putin: Russian imperialism is the No. 1 threat to global security*, in atlanticcouncil.org, 27 aprile 2022.

UE-USA tenutosi a Bruxelles il 15 giugno 2021, ove le Parti hanno espresso la loro determinazione a continuare a sostenere la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale dei partner orientali dell'UE e di sostenere il percorso di riforma dell'Ucraina, oltre che della Georgia e della Repubblica di Moldova. Mutuando le parole di un docente di Storia contemporanea, potremmo dire che l'Ucraina sia una minaccia per Mosca in quanto «simbolo di un'europeizzazione e di una democratizzazione riuscite»⁵⁷.

Il Trattato NATO, poco tempo addietro considerato in stato di morte cerebrale⁵⁸, oggi riscopre la sua rilevanza quale «*nuclear Alliance*» e «*primary framework for European security as long as Europeans find themselves under the shadow cast by the large nuclear arsenal of the Russian Federation*»⁵⁹.

Di fronte a tale scenario, la Russia sta tentando di ostacolare il rafforzamento del Patto Atlantico. Secondo il Presidente della Federazione russa tale allargamento «sta nutrendo nei territori storicamente affini alla Russia un sentimento di ostilità verso la nostra Patria. Si tratta di territori posti sotto il pieno controllo esterno fortemente plasmato dalle forze della NATO»⁶⁰.

Il Report NATO 2030 del 25 novembre 2020⁶¹ ben mostra la delicatezza dei rapporti intrattenuti con la Russia. Esso rammenta le iniziative russe che hanno impattato negativamente sulla sicurezza dell'area euro-atlantica. Tra queste, proprio l'intervento russo in Ucraina, compresa l'annessione illegittima e illegale della Crimea nel 2014.

Nella consapevolezza degli scarsi risultati raggiunti mediante il dialogo, il Report stimava che molto probabilmente la Russia sarebbe rimasta la

⁵⁷ S.A. BELLEZZA, *Il destino dell'Ucraina, il futuro dell'Europa*, Brescia, Scholè, 2022, p. 195.

⁵⁸ A. SOMMA, *Sotto l'atlantismo niente. L'Europa messa a nudo della guerra ucraina*, su *La-fionda.org*, 2 marzo 2022.

⁵⁹ V.G. LINDSTROM, T. TARDY (a cura di), *The EU and NATO. The essential partners*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2019, p. 42.

⁶⁰ Estratto da «*Perché la Russia ha attaccato: la traduzione integrale del discorso di Putin*» su *lindipendente.online*, 24 febbraio 2022.

⁶¹ *Nato 2030: United for a new era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, su cui A. MARRONE, *La Nato e la rivalità sistemica con Russia e Cina*, in *Affarinternazionali.it*, 7 dicembre 2020; F. GAUDIOSI, *NATO 2030: il rilancio dell'Alleanza Atlantica per il prossimo decennio*, in *Osorin.it*.

principale minaccia militare per l'alleanza, evidenziando la necessità di mantenere l'apertura al dialogo, utilizzando comunque anche un efficace approccio di deterrenza⁶².

Non essendosi, tuttavia, concluso il procedimento che condurrebbe l'Ucraina a far parte di tale organizzazione, la NATO non può intervenire in Ucraina ex art. 5 del Trattato, ai sensi del quale ogni attacco armato contro uno dei paesi membri viene automaticamente considerato un attacco contro tutti i paesi membri.

La possibilità di un intervento della NATO, a fronte del pericolo avvertito da Polonia, Estonia, Lettonia e Lituania, si ricava, piuttosto, dall'art. 4, il quale prevede apposite consultazioni tra i 30 Stati membri quando si prefigura una minaccia dell'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di uno di essi.

Così, il Presidente Usa, Joe Biden, ha dichiarato: «Le nostre forze non andranno in Europa per combattere in Ucraina, ma per difendere i nostri alleati della NATO e assicurare quegli alleati nell'est. Gli Stati Uniti con tutta la forza della potenza americana difenderanno ogni centimetro del territorio della NATO»⁶³.

Conseguentemente, migliaia di forze di terra statunitensi e di altro tipo sono state dispiegate nei Paesi NATO dell'Europa orientale⁶⁴.

4. L'Unione europea, a fianco dell'Ucraina, guarda già al futuro

Come la Nato, anche l'Unione europea ha avviato un dialogo con l'Ucraina ai fini di un eventuale ingresso⁶⁵.

La prospettiva europea dell'Ucraina ben emergeva già nel preambolo dell'accordo di associazione del 2014, ove si fa riferimento alle aspirazioni europee dell'Ucraina⁶⁶.

⁶² *Nato 2030*, cit., pp. 25-26.

⁶³ V. CLEMENTE, *Usa Weekly News, Biden e Harris: "Difenderemo ogni centimetro del territorio NATO"*, su tg24.sky.it.

⁶⁴ *Biden. Putin ha una visione sinistra del mondo. Difenderemo ogni centimetro del territorio della Nato*, su [Agenpress.it](https://agenpress.it), 24 febbraio 2022.

⁶⁵ F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, su [Blogdue](https://blogdue.it), 22 marzo 2022.

⁶⁶ G. VAN DER LOO, *The EU Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. A New Legal Instrument for EU Integration Without Membership*, Leiden - Boston,

Al riguardo, sembra fondamentale rilevare come, nel novembre del 2013, il Presidente Viktor Yanukovich e il Governo ucraino annunciarono l'abbandono del processo di riforme che avrebbero dovuto condurre alla firma dell'accordo. Per questa ragione parte degli ucraini filo-europei scese in piazza, dando vita al movimento *Euromaidan* (traducibile in Europiapiazza) e alla guerra civile. Deluse le aspettative di un dialogo con gli autori della protesta, il Parlamento ucraino ha ritenuto di destituire Yanukovich⁶⁷, e il subentro del Presidente filo-occidentale Poroschenko ha dato vita a importanti rivendicazioni in Crimea e nelle province orientali di Donetsk e Lugansk. Quanto alla Crimea, definita dall'art. 134 della Costituzione dell'Ucraina quale «*Repubblica autonoma*», ma pur sempre «*parte integrante dell'Ucraina*», essa, per mezzo del suo Parlamento, ha dichiarato la propria indipendenza dall'Ucraina, subordinando l'efficacia di tale proclamazione all'esito di un referendum confermativo⁶⁸.

Avendo il 97% dei partecipanti al referendum espresso un voto favorevole all'indipendenza dall'Ucraina e all'annessione alla Russia, il Parlamento crimeano ha proclamato, il 17 marzo, l'indipendenza della Repubblica di Crimea come Stato sovrano, con ciò violando la Costituzione dell'Ucraina⁶⁹, come rilevato dall'UE, dal Consiglio d'Europa e dagli Stati Uniti d'America⁷⁰.

Brill, 2016; M. EVOLA, *The EU-Ukraine Association Agreement between the European Neighbourhood Policy and admission*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 199 ss.

⁶⁷ E. SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2014, pp. 992-1031; M. FORNARI, *Conflitto in Ucraina, orsi fantasiosi e programmi malevoli*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2017, pp. 1157-1160.

⁶⁸ G. BOGGERO, *Prime riflessioni sul diritto all'autodeterminazione della Crimea e di Sebastopoli nella crisi costituzionale dell'Ucraina*, in *il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2014.

⁶⁹ Costituzione dell'Ucraina, articolo 132: «*L'organizzazione territoriale dell'Ucraina si basa sui principi di unità e integrità del territorio statale, combinazione di centralizzazione e decentramento nell'esercizio del potere statale, equilibrio e sviluppo socioeconomico delle regioni, tenendo conto delle loro caratteristiche storiche, economiche, caratteristiche ecologiche, geografiche e demografiche, tradizioni etniche e culturali*»; articolo 133: «*Il sistema di organizzazione amministrativo-territoriale dell'Ucraina è costituito da: Repubblica Autonoma di Crimea, regioni, distretti, città, distretti in città, paesi e villaggi. L'Ucraina comprende: la Repubblica autonoma di Crimea, Vinnytsia, Volyn, Dnipropetrovsk, Donetsk, Zhytomyr, Zakarpattia, Zaporizhia, Ivano-Frankivsk, Kiev, Kirovohrad, Lubansk, Lviv, Mykolaiv, Odesa, Poltava, Rivne, Sumy, Ternopil, Ternopil, Khmelnytsky, Cherkasy, Cherniutsi, regioni di Chernihiv, Kiev e Sebastopoli. Le città di Kiev e Sebastopoli hanno uno status speciale determinato dalle leggi dell'Ucraina*».

⁷⁰ Venice commission believes referendum in Crimea is illegal, su kyivpost.com, 15 marzo 2014; *Ucraina, la Crimea fissa il referendum. Usa e Unione europea: «illegale»*, su Corriere.it, 6 marzo 2014.

In Lugansk e Doneck le autorità separatiste hanno dichiarato, in modo unilaterale, l'indipendenza dall'Ucraina il 12 maggio 2014, a seguito di un referendum, parimenti non riconosciuto né dalla comunità internazionale né dal governo centrale ucraino⁷¹.

Cosicché, nella decisione del Consiglio europeo del 15 dicembre 2016 concernente l'accordo di associazione, pur non venendo riconosciuto lo *status* di Paese candidato all'adesione all'Unione, si dà atto che «l'Ucraina, in quanto Paese europeo, condivide con gli Stati membri dell'Unione europea (...) storia e valori comuni ed è impegnata a promuovere tali valori».

Il Parlamento europeo, a seguito della richiesta formale del presidente ucraino Zelensky avanzata nel febbraio 2022⁷², ha approvato con 637 voti a favore, 13 contrari e 26 astenuti una risoluzione sull'ingresso dell'Ucraina nell'Unione europea⁷³.

Il percorso verso l'ufficiale adesione dell'Ucraina all'UE, pur con alcuni tentativi di accelerazione, appare ancora luno⁷⁴.

⁷¹ Risoluzione *della Verkhovna Rada dell'Ucraina* sul riconoscimento di aree separate, città, insediamenti e villaggi delle aree di Donetsk e Luhansk come territori temporaneamente occupati del 17 marzo 2015 n. 254-VIII, reperibile su <https://zakon.rada.gov.ua>.

⁷² Il 28 febbraio 2022, la pagina Twitter ufficiale del Parlamento ucraino dava notizia di tale richiesta, parlando di "momento storico". Zelensky ha, a tal proposito, aggiunto: «Ci appelliamo all'Unione Europea per l'adesione immediata dell'Ucraina con una nuova procedura speciale. Siamo grati ai nostri partner per essere stati con noi, ma il nostro sogno è stare con tutti gli europei e, soprattutto, di essere uguali a loro». Secondo il presidente ucraino, «gli europei capiscono che i nostri soldati stanno combattendo per il nostro Stato, e quindi per l'intera Europa, per la pace, per tutti i paesi dell'Ue, per la vita dei bambini, l'uguaglianza, la democrazia». Traduzione tratta da D. FALCIONI, *Russia Ucraina, Zelensky firma richiesta adesione a Ue. Bruxelles: «Non è all'ordine del giorno»*, su [fanpage.it](https://www.fanpage.it).

⁷³ «*Motion for a Resolution to wind up the debate on the statement by the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy pursuant to Rule 132(2) of the Rules of Procedure on the Russian aggression against Ukraine (2022/2564(RSP))*» - B9-0123/2022 del 28.2.2022.

⁷⁴ In una risoluzione sull'aggressione russa contro l'Ucraina approvata nella plenaria del 1° marzo 2022, il Parlamento europeo ha invitato «le istituzioni dell'Unione ad adoperarsi per concedere all'Ucraina lo status di Paese candidato all'adesione all'UE, in linea con l'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea e sulla base del merito e, nel frattempo, a continuare ad adoperarsi per la sua integrazione nel mercato unico dell'Unione in virtù dell'Accordo di associazione». La Presidente della Commissione europea ha chiarito che l'adesione dell'Ucraina «*would take time*». In senso analogo la Dichiarazione di Versailles, adottata dai Capi di Stato e di governo dei Paesi membri nel corso di una riunione informale tenutasi il 10 e l'11 marzo, ove si afferma che «l'Ucraina appartiene alla nostra famiglia europea». Anche nelle conclusioni su grande Europa,

Non essendo l'Ucraina membro dell'UE, non conferenti ai fini di un aiuto nel conflitto bellico appaiono tanto l'art. 42, comma 7, TUE, ai sensi del quale «qualora uno Stato 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'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite», quanto la clausola di solidarietà contenuta nell'art. 222 TUE, attivabile «qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo»⁷⁵. Ciononostante, l'Unione europea si è prontamente attivata per offrire supporto allo Stato aggredito con un intervento ad ampio spettro⁷⁶. L'art. 21 TUE prevede, infatti, 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».

Con decisione (UE) 2022/313 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2022, l'Unione ha messo a disposizione dell'Ucraina un'assistenza macrofinanziaria per un importo massimo di 1,2 miliardi di euro, al fine di sostenere la stabilizzazione economica dell'Ucraina e un programma sostanziale di riforme nel paese.

Con decisioni (PESC) 2022/338 e 2022/339 del Consiglio del 28 febbraio 2022, adottate nel quadro dello Strumento europeo per la pace, l'Unione europea ha istituito una misura di assistenza per contribuire a rafforzare le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine, difendere l'integrità

Ucraina, domande di adesione di Ucraina, Repubblica di Moldova e Georgia, Balcani occidentali, questioni economiche, Conferenza sul futuro dell'Europa e relazioni esterne del 23 e 24 giugno 2022 il Consiglio europeo ha riconosciuto la prospettiva europea dell'Ucraina, oltre che della Repubblica di Moldova e della Georgia. Le Istituzioni europee appaiono concordi nel riconoscere in tempi rapidi lo *status* di Paese candidato all'Ucraina, ma nulla emerge su una possibile adesione immediata in deroga a quanto previsto dall'art. 49 TUE.

⁷⁵ Sul differente ambito di applicazione delle due previsioni, G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Fladi-fogli di lavoro per il Diritto Internazionale*, 2018, pp. 8 ss.

⁷⁶ Per un'approfondita analisi delle fonti adottate in Italia a sostegno dell'Ucraina, I.A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa*, cit., pp. 874-905.

territoriale e la sovranità dell'Ucraina, e proteggere la popolazione civile dall'aggressione militare. Tali misure hanno consentito di finanziare la fornitura di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza, e di carburante e dispositivi di protezione⁷⁷.

L'Unione è intervenuta con decisione di esecuzione del Consiglio del 4 marzo 2022 attivando, con effetti immediati, il regime di protezione temporanea previsto dalla direttiva 2001/55/CE, in ragione del consistente afflusso di sfollati provenienti dall'Ucraina⁷⁸. Sono stati avviati programmi di aiuto umanitario a favore dei civili colpiti dalla guerra in Ucraina, con l'obiettivo di fornire cibo, acqua, assistenza sanitaria, alloggio e assicurare l'accesso a beni e servizi di prima necessità, fra cui l'istruzione, l'assistenza sanitaria e l'alimentazione.

Al contempo, sono state estese le sanzioni adottate contro la Russia a partire dal 2014, a seguito dell'invasione e annessione della Crimea e del conflitto nel Donbass⁷⁹.

⁷⁷ Sul punto, M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 7 marzo 2022; M. PEDRAZZI, *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, in *Rivista.eurojust.it*.

⁷⁸ A. DI PASCALE, *Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea*, in *Rivista.eurojust.it*; E. COLOMBO, *Il Consiglio adotta la decisione di esecuzione della direttiva sulla concessione della protezione temporanea: lo strumento più adatto per far fronte all'afflusso massiccio di sfollati ucraini*, in *BlogDUE*, 10 marzo 2022; G. MORGESE, *Il nuovo meccanismo di solidarietà volontaria, il gattopardismo degli Stati membri e la lezione non appresa della crisi ucraina*, ivi, 30 giugno 2022; Ib, *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *Quaderni Aisdue*, 1, 2022, pp. 381 ss; F. CAMPOMORI, *La crisi ucraina e la (ri)organizzazione del sistema di accoglienza: tra lodevoli aperture e preoccupanti disparità di trattamento dei profughi*, in *Politiche Sociali*, 2, 2022, pp. 325-332.

⁷⁹ In particolare, a partire dal 23 febbraio 2022, l'Unione ha esteso le sanzioni adottate, sulla base dell'art. 215 TFUE, con i regolamenti (UE)269/2014 e 833/2014 del Consiglio, a loro volta fondati sulle decisioni (PESC) 2014/145 del 17 marzo 2014 e 2014/512 del 31 luglio 2014. Si tratta di misure restrittive mirate (sanzioni individuali), sanzioni economiche e misure diplomatiche. Le sanzioni nei confronti delle persone consistono in divieti di viaggio e congelamento dei beni. I divieti di viaggio impediscono alle persone inserite in elenco di entrare o transitare nel territorio dell'UE per via terrestre, aerea o marittima. Il congelamento dei beni riguarda tutti i conti appartenenti alle persone ed entità inserite in un elenco nelle banche dell'UE ed è funzionale a garantire che tale denaro non possa più essere utilizzato per sostenere il regime russo, trovando un rifugio sicuro nell'UE. Nel quadro delle sanzioni economiche, l'UE ha imposto alla Russia una serie di restrizioni all'importazione e all'esportazione, e ha vietato tutte le operazioni con la Banca centrale nazionale russa relative alla gestione delle riserve e delle attività della Banca centrale russa. A seguito del congelamento dei beni della Banca centrale,

La Commissione ha disposto un piano d'azione per la realizzazione di "corridoi di solidarietà" che consentano all'Ucraina di esportare i propri cereali nonostante il blocco dei porti ucraini del Mar Nero da parte della marina russa e di importare i beni necessari⁸⁰.

Nel settore dell'energia, la rete elettrica ucraina è stata sincronizzata con l'UE⁸¹.

Il 23 e 24 giugno 2022 il Consiglio europeo ha adottato conclusioni su grande Europa, Ucraina, domande di adesione di Ucraina, Repubblica di Moldova e Georgia, Balcani occidentali, questioni economiche, Conferenza sul futuro dell'Europa e relazioni esterne.

Il Consiglio europeo ha ribadito di essere fermamente al fianco dell'Ucraina, condannando con fermezza gli attacchi indiscriminati della Russia contro i civili e le infrastrutture civili ed esortando la Russia a ritirare immediatamente e incondizionatamente tutte le sue truppe e attrezzature militari dall'intero territorio dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. Il diritto internazionale umanitario, anche in relazione al trattamento dei prigionieri di guerra, deve essere rispettato.

L'Unione europea, per mezzo delle misure adottate, si è resa portatrice di un profondo messaggio di civiltà e di solidarietà, quasi a voler rimarcare il proprio centrale ruolo per la stabilità continentale in base ai

quest'ultima non può più accedere alle attività detenute presso banche centrali e istituzioni private nell'UE. Per ulteriori approfondimenti, C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'UE contre la Russie- fonction, contenu, efficacité*, in blog.leclubdesjuristes.com; M. PEDRAZZI, *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, cit; S. LATTANZI, *Il Consiglio sanziona "la propaganda del Cremlino" e sospende le attività di diffusione dell'agenzia di informazione Sputnik e del canale RT/Russia Today*, in *BlogDue*, 7 aprile 2022; M. BARBANO, *Le sanzioni dell'Unione europea alla Federazione Russa per il conflitto in Ucraina. Primo inquadramento e principali conseguenze per il settore aeronautico e aerospaziale*, in *Quaderni Aisdue*, 1, 2022, pp. 169 ss; S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SidiBlog*, 22 marzo 2022.

⁸⁰ COM(2022) 217 final del 12.05.2022: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Piano d'azione per l'istituzione di corridoi di solidarietà UE-Ucraina per agevolare le esportazioni agricole dell'Ucraina e gli scambi bilaterali con l'UE.

⁸¹ F. LUCA, *Ucraina e Moldova sincronizzate alla rete elettrica dell'UE*, su Euneews.it, 16 marzo 2022.

valori enunciati all'art. 2 TUE, che «si prefigge di promuovere nel resto del mondo» (art. 21, par. 1, TUE)⁸².

Tuttavia, il conflitto bellico fa emergere alcune criticità che l'Unione europea, oggi più che mai, è chiamata a superare. Da troppo tempo si parla dell'Unione quale gigante economico (nonostante l'evidente debolezza affiorante nel settore energetico⁸³) e nano politico-militare.

Il cammino verso una difesa europea, pur rientrando tra le più forti aspirazioni dei *Founding Fathers* e riportandoci al Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa⁸⁴, è stato sempre caratterizzato da un percorso travagliato a causa di volontà politiche divergenti⁸⁵, essendo il settore della difesa ritenuto dagli Stati membri l'ultimo «baluardo» della sovranità nazionale⁸⁶. Invero, il progetto europeo è stato in grado di garantire dal dopoguerra un lungo periodo di pace, prosperità e democrazia ma, col

⁸² E. TRIGGIANI, *La "nostra" Europa contro la guerra*, in *BlogDue*, 20 aprile 2022, p. 464.

⁸³ F. EROICO, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogDue*, 6 aprile 2022.

⁸⁴ Per approfondimenti S. FILIPPI, *Alleati contro: le trattative per la nascita della Comunità europea di Difesa*, Milano, Mondadori, 2016; P.L. BALLINI (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009; D. PREDÀ, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Milano, Jaca, 1993; ID., *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della Delegazione italiana (1950-1952)*, Milano, Jaca, 1990; S. BERTOZZI, *La Comunità Europea di Difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Torino, Giappichelli, 2003; D. CAVIGLIA, A. GIONFRIDA, *Un'occasione da perdere. Le Forze Armate italiane e la Comunità Europea di Difesa (1950-54)*, Roma, Apes, 2009; E. FURSDON, *The European Defence Community: a history*, Londra, Macmillan, 1980; C. WALTON, *Background for the European Defence Community*, in *Political Science Quarterly*, 1953, pp. 42-69.

⁸⁵ E. MINNITI, *L'Articolo 11 Cost. e la logica funzionalista*, cit., p. 56, rileva una certa difformità di vedute anche tra Paesi tendenzialmente concordi nel rafforzare il settore della difesa. In particolare, «in occasione delle celebrazioni per il centenario della fine della prima Guerra Mondiale, il Presidente francese Macron ha definito quale obiettivo prioritario, la nascita di un esercito europeo in grado di difendere l'Unione dalle potenziali minacce provenienti da Russia e Cina, ma "anche dagli Stati Uniti" (...) Viceversa, il punto di vista tedesco sul tema, appare assumere una prospettiva differente, orientata alla costruzione di un "pilastro europeo" interno alla NATO, e dunque di un esercito europeo unico ed efficiente ma complementare all'Alleanza Atlantica». Sull'azione frenante del Regno Unito, potenza militare nucleare desiderosa di mantenere una propria autonomia di intervento sul piano internazionale e sempre disinteressata a qualsiasi forma di integrazione politica eurounitaria, si veda M. CASTALDO, *Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 3, 2015, pp. 359-372.

⁸⁶ Si vedano, al riguardo, tutti i contributi contenuti in C. SBAILLO (a cura di), *Difesa europea. Quali prospettive. Atti dell'Incontro internazionale di Studi Roma, 19 ottobre 2018*, in *Federalismi*, 1, 2019; G. FIENGO, *Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?*, in *Federalismi*, 23, 2018 p. 3.

passare del tempo, troppi fattori hanno inciso sulla sicurezza: si pensi al terrorismo internazionale, e, appunto, alle situazioni verificatesi sul fianco Est dell'Europa⁸⁷.

L'art. 43 TUE specifica che l'UE può ricorrere a mezzi civili e militari per «le missioni di prevenzione dei conflitti e di 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».

Nonostante tale previsione, com'è noto, il settore della politica di sicurezza e difesa comune è rimasto, per così dire, dormiente, in ragione della perdurante predilezione per il metodo intergovernativo, seppur "contemperato" dall'attribuzione di importanti ruoli alle istituzioni dell'UE, quelle più vicine ai Governi nazionali, ovvero il Consiglio e il Consiglio europeo, e ciò ha impedito e preclude tuttora al Parlamento europeo e alla Commissione di giocare un ruolo determinante nella PESC-PSDC⁸⁸. Spetta, infatti, al Consiglio europeo l'individuazione degli interessi strategici dell'Unione, la fissazione degli obiettivi e la definizione degli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa, ma anche l'adozione delle decisioni necessarie. Qualora lo esigano sviluppi internazionali, è il presidente del Consiglio europeo a convocare una riunione straordinaria dello stesso per definire le linee strategiche della politica dell'Unione dinanzi a tali sviluppi (art. 26 TUE).

Il Consiglio, invece, ai sensi della medesima disposizione, ha il compito di elaborare la PESC e di assumere le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo. Il Consiglio e l'alto rappresentante provvedono ad assicurare l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'UE.

⁸⁷ E. TRENTA, *Apertura dei lavori al Convegno Difesa europea, quali prospettive*, in *Federalismi*, 1, 2019, p.11; B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, ivi, pp. 8 ss.

⁸⁸ G. FIENGO, *Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?*, cit., p. 7; E. CARLI, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea. Profili di responsabilità internazionale*, Torino, Giappichelli, 2019; C. RISI, A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.

Ai sensi dell'art. 18, par. 2, TUE «L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune». L'art. 27 TUE affida all'alto rappresentante il compito di rappresentare l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune.

Quanto al ruolo della Commissione europea, un laconico riferimento nell'ambito della PESC è contenuto nell'art. 30, par. 1, TUE, a tenore del quale «Ogni Stato membro, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, o l'alto rappresentante con l'appoggio della Commissione, possono sottoporre al Consiglio questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e possono presentare rispettivamente iniziative o proposte al Consiglio». Analogamente, il flebile coinvolgimento del Parlamento europeo è testimoniato dall'art. 36 TUE, il quale prevede per l'alto rappresentante un obbligo di consultazione sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e di informazione sull'evoluzione di tali politiche. Egli provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'alto rappresentante. Esso procede due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune.

Altra problematica riguarda l'articolo 41, paragrafo 2, che esclude dal bilancio dell'Unione «le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti».

Solo nel 2016, il Consiglio UE, con la sua Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea⁸⁹, nel riconoscere il ruolo della NATO per la difesa collettiva, ha affermato che l'UE avrebbe dovuto dotarsi di capacità autonome, d'un canto per contribuire maggiormente

⁸⁹ Bruxelles, 28 giugno 2016, 10715/16: Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea.

all'Alleanza atlantica, dall'altro per agire autonomamente qualora ve ne fosse la necessità. In altri termini, secondo la proposta dell'allora Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sarebbe stato necessario affermare il ruolo dell'Unione europea come fornitore di sicurezza globale⁹⁰.

La *Brexit* ha rafforzato il progetto di difesa comune. Dapprima, tale rin vigorimento è avvenuto attraverso lo strumento delle cooperazioni rafforzate⁹¹; oggi, tramite la cosiddetta Bussola strategica per la sicurezza e la difesa (*Strategic Compass*)⁹².

Alcuni stralci della premessa del documento che è stato discusso ed approvato appaiono particolarmente significativi: «con il ritorno della guerra in Europa determinato dall'aggressione ingiustificata e non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina, nonché a causa dei significativi mutamenti geopolitici in atto, la nostra capacità di promuovere la nostra visione e di difendere i nostri interessi è messa alla prova. Viviamo in un'epoca di competizione strategica e di complesse minacce alla sicurezza. Nel nostro vicinato e oltre assistiamo a un aumento dei conflitti, degli

⁹⁰ M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *Federalismi*, 6, 2022, pp. 1-26; 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.

⁹¹ Sul tema, R. BASSO, *Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne*, in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, Giappichelli, 2003; G. BONVICINI, G. GASPARINI, *Le cooperazioni rafforzate per la ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti*, Gaeta, Artistic & Publishing Company, 2002; M. CONDINANZI, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 423 ss. Per la differenza rispetto alla cooperazione strutturata permanente si rinvia a L. PALADINI, *La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune*, in *DPCE online*, 3, 2019, pp. 1919 ss.

⁹² F. SCIALOIA, *La nuova Bussola strategica: primo passo verso un'Europa federale?*, su *BlogDue*, 24 maggio 2022; F. FAVUZZA, *La bussola strategica dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2022; E. CALCAGNO, A. MARRONE e M. NONES, *La Bussola strategica Ue e dodici sfide per l'Italia*, in *IAI*, 13 giugno 2022; SENATO DELLA REPUBBLICA, *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*; M. SCHIRRIPIA, *L'organizzazione ed il controllo parlamentare delle agenzie di intelligence europee: quali spazi per una cooperazione di intelligence comunitaria?*, in *DPCE online*, 3, 2022, pp. 1453-1499; L. BONFIGLIO, *La "bussola strategica" dell'UE: un cambio di passo necessario verso una politica estera e di difesa europea*, in *L'Unità Europea*, 6, 2021; M. SANTARELLI, *Intelligence comune europea: strategia per la prevenzione e lotta alle minacce ibride*, in *cybersecurity360.it*, 5 novembre 2021; J. DARNIS, *Così la guerra in Ucraina rivoluziona l'idea di Difesa europea*, in *Luiss School of Government, Policy Brief*, 11, 2022.

atti di aggressione e delle fonti di instabilità, oltre a un incremento delle forze militari, che causano gravi sofferenze umanitarie e sfollamenti... Aumentano anche le minacce ibride, sia in termini di 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. Ci troviamo 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'⁹³.

A fronte di tale complessità, l'Unione europea sembra voler finalmente assumere un ruolo determinante nel mantenimento della sicurezza internazionale, confermando quanto già *in nuce* contenuto nella dichiarazione di Versailles dell'11 marzo 2022⁹⁴.

Tuttavia, permangono alcune difficoltà nella realizzazione di tale apprezzabile e non ulteriormente rinviabile progetto. Alcune di esse dipendono dall'assetto istituzionale e dagli strumenti decisionali destinati a realizzare e regolamentare la PSDC; altre sono dovute a una debolezza, per così dire, contenutistica della Bussola.

Secondo il documento, l'UE dovrebbe poter agire in politica estera in modo più rapido ed efficiente, ma occorre rilevare che l'intero impianto della politica estera e di sicurezza comune è incentrato sul voto all'unanimità.

La richiesta di voto unanime rappresenta un serio ostacolo se si auspica di avanzare nel progetto della difesa comune. Se, infatti, vorrà farsi progredire il processo di integrazione, appare indispensabile trovare degli strumenti che consentano di difendere lo "spazio" dell'Unione

⁹³ 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.

⁹⁴ *Riunione informale dei capi di Stato o di governo - Dichiarazione di Versailles* del 10 e 11 marzo 2022 su *Consilium.europa.eu*, p. 3: «Di fronte alla crescita dell'instabilità, della competizione strategica e delle minacce alla sicurezza, abbiamo deciso di assumerci maggiori responsabilità per la nostra sicurezza e di compiere 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».

come territorio unico, evitando che ciascuno Stato abbia una capacità bloccante tale da costringere all'adozione di scelte a livello statale non sorrette da una strategia comune.

Al riguardo, il *Compass* non specifica in che modo si potrà giungere ad una maggior flessibilità del processo decisionale dell'Unione, richiamando i classici meccanismi dell'astensione costruttiva ex art. 31(1) TUE e della cooperazione rafforzata di cui all'art. 44 TUE⁹⁵, senza far riferimento ad un superamento del voto all'unanimità, in favore di decisioni a maggioranza qualificata, come auspicato da alcuni Paesi europei⁹⁶.

Il metodo intergovernativo, poi, marginalizza il ruolo del Parlamento europeo e della Commissione in un settore ove, invece, sarebbe opportuno un forte coinvolgimento.

La bussola strategica non risolve nemmeno uno dei principali nodi critici dell'impianto normativo in materia, afferente al profilo dei finanziamenti per la spesa di difesa. Il documento afferma inequivocabilmente che le forze armate la cui capacità viene rafforzata «restano in mano agli Stati membri»⁹⁷ e, di conseguenza, propone di aumentare la sinergia tra le spese di difesa nazionale, senza programmare di investire su una spesa comune sovranazionale, come accaduto col *NextGeneration EU*⁹⁸.

Quanto alla debolezza contenutistica della Bussola, la predisposizione di una forza comune d'intervento costituita da appena 5.000 militari non può di certo realizzare l'auspicata autonomia strategica nel settore della difesa, risultando evidentemente inidonea a difendere i confini europei da eventuali attacchi esterni.

⁹⁵ Consiglio UE 7371/22 del 21 marzo 2022, cit., p. 14: «dobbiamo puntare a una maggiore flessibilità nell'ambito del nostro processo decisionale, 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».

⁹⁶V. AZZOLINI, *Come superare la regola dell'unanimità che blocca l'azione dell'Unione europea*, su *Editorialedomani.it*, 17 maggio 2022.

⁹⁷ Consiglio UE 7371/22 del 21 marzo 2022, cit., p. 30.

⁹⁸ E. TRIGGIANI, *La nostra Europa contro la guerra*, cit., p. 8.

Anche il capitolo sulle *partnership* transnazionali strategiche presenta alcune debolezze, limitandosi ad un elenco di stati ed organizzazioni regionali con cui l'UE si propone di collaborare, senza approfondire la tematica del legame col Regno Unito dopo la Brexit⁹⁹.

Al riguardo, la conferma del ruolo della NATO quale «fondamento della difesa collettiva»¹⁰⁰ può intralciare la creazione di un esercito europeo, escludendo l'ipotesi di un'autonomia strategica eurounitaria.

Va detto, comunque, che la bussola rappresenta solamente una linea di indirizzo, la quale sconta probabilmente la mancanza di una scelta da parte degli Stati membri a favore di un'unione autenticamente politica. Già l'articolo 38 del Trattato CED ipotizzava una procedura di revisione per la creazione di una vera e propria Comunità politica europea, caratterizzata dalla presenza di un Parlamento sovranazionale eletto su base democratica, e la costruzione di una struttura «federale o confederale»¹⁰¹ basata sul principio della «separazione dei poteri»¹⁰².

Se probabilmente tale progetto si dimostrava eccessivamente ambizioso nei primi anni 50 del 1900, più di recente, la pandemia e il conflitto bellico in corso evidenziano la necessità di un'Europa in grado di esprimere un'azione coesa a livello politico per poter avere un maggior peso a livello internazionale e fungere da punto di equilibrio nello scenario internazionale¹⁰³.

⁹⁹ F. FABBRINI, *La bussola strategica dell'UE: luci e ombre*, in *Centro studi sul federalismo*, 245, 2022.

¹⁰⁰ Consiglio UE 7371/22, cit., p. 5: «Un'UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri». In senso analogo, p. 39. Il tema è stato approfondito da C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?* in *aisdue.eu*, 18 maggio 2022, p. 48.

¹⁰¹ Sul dibattito afferente alla struttura federale o confederale, M. DI STEFANO, *Europa: confederazione o federazione?*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 30, 1963, pp. 521-527; L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953; J. SECRETAN, *Nations Unies ou Fédéralisme?*, Paris, Sirey, 1958; D. SIDJANSKI, *Du Fédéralisme national ou fédéralisme international*, Lausanne, F. Rouge & Cie, 1954; E. ROSSI, *L'Europa di domani. Un progetto per gli Stati Uniti d'Europa*, Bari, Stilo Editrice, 2014.

¹⁰² V.D. PREDA, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, 4, 1989, pp. 575-595.

¹⁰³ A. TANCA, *Qualche osservazione sulla proposta di creazione di una Comunità Politica Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022, pp. 619 ss.

Oggi più che mai si richiede all'Unione un intervento che vada al di là dei profili economici e monetari, di superare la posizione di subalternità rispetto agli Stati Uniti e all'organizzazione atlantica, per poter assumere un ruolo autonomo e incisivo nel contesto geopolitico¹⁰⁴.

Non va tralasciato che grazie alla Nato e alle sue basi di sicurezza collettiva è stato possibile lanciare il processo di integrazione europea; e anche l'allargamento della Nato ad Est ha reso più agevole un intraprendere un analogo percorso da parte dell'Unione europea¹⁰⁵.

Se, dunque, la presenza della Nato nel continente europeo dopo il secondo conflitto mondiale ha avuto importanti implicazioni nel settore della sicurezza, anche l'Unione europea è riuscita ad apportare delle innovazioni straordinarie, sol che si pensi alla creazione dell'eurozona e al passaggio da più valute a un'unica moneta utilizzata da circa 350 milioni di persone¹⁰⁶.

Adesso, si tratta di compiere un balzo in avanti in settori ormai divenuti cruciali, quali quello tecnologico, energetico, diplomatico e militare¹⁰⁷.

Gli albori del processo di integrazione europea ben dimostrano, infatti, come i settori della difesa, delle materie prime e dell'energia abbiano un ruolo essenziale nel garantire una democrazia caratterizzata da pace e cooperazione interna, ma anche da un'indipendenza esterna¹⁰⁸.

In conclusione, si ritiene opportuno aggiungere alcune considerazioni sul futuro del processo di integrazione europea.

¹⁰⁴ Dario Fabbri e Lucio Caracciolo, nella puntata di *Mappa Mundi* dedicata al concetto di Europa come (non) soggetto geopolitico, utilizzano l'efficace metafora dell'organizzazione euro-nitaria come campo da gioco, anziché quale giocatore. Cfr. <https://www.limesonline.com/europa-non-esiste/122789>.

¹⁰⁵ E. CASINI, G. ALTIMARI, *Vi spiego perché Ue e Nato sono destinate a cooperare*. Parla Gilli, su *formiche.net*, 28 luglio 2019.

¹⁰⁶ A. QUADRIO CURZIO, *La guerra dimostra che l'Europa non è abbastanza Europa*, su *buffpost.it*, 28 febbraio 2022.

¹⁰⁷ L. VENTURA, V. PUPO, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, cit.

¹⁰⁸ S. SPOLTRE, *L'Ucraina tra Est e Ovest*, cit., p. 89 parla addirittura di una inconsistenza politica dell'Unione Europea, la quale, pur appoggiando nei confronti della Russia le posizioni statunitensi favorevoli a sanzioni economiche, sconta l'assenza di una propria politica energetica, importando gas mediamente per il 30% dalla Russia tramite gasdotti che transitano proprio dalla Ucraina.

Secondo una prima prospettiva, si avrà una mera prosecuzione della politica dei piccoli passi, con tutti i paradossi di cui è foriera. Procedendo per tale via nel settore della difesa comune, infatti, permarrebbe il nodo critico della mancanza di un'unione politica.

Una differente tesi sostiene, invece, che i tempi sarebbero maturi per convocare un'Assemblea costituente, approvare una Costituzione europea e, quindi, far nascere gli Stati Uniti d'Europa¹⁰⁹.

Tale strada consentirebbe di dotare le Istituzioni sovranazionali di una forma e una sostanza democratica e sociale, con una vera e propria cessione di sovranità da parte degli Stati membri. Il processo consentirebbe all'Unione europea di porsi con autorevolezza innanzi alle altre grandi potenze mondiali.

Com'è stato ben osservato, «l'Unione europea non è un partner che limita l'indipendenza degli Stati nazionali ma una realtà che, al contrario, la rafforza in quanto colloca la sovranità in una sfera di condivisione sempre preferibile ad una isolata e sempre più indebolita. Il processo d'integrazione europea nasce, appunto, dalla matura consapevolezza che nella società contemporanea è necessario attrezzarsi in modo che l'esercizio di poteri democratici si svolga in un ambito territoriale più ampio ed efficace»¹¹⁰.

La tesi che, infine, sembra potersi in concreto profilare si ricava dal discorso sullo stato dell'Unione, ove la Presidente della Commissione europea Von der Layen, poco prima delle conclusioni, richiama la convocazione di una convenzione affinché si proceda a una revisione dei Trattati.

Torna alla mente il c.d. progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che fu ratificato solo da 18 Stati su 27, e successivamente bocciato dai referendum che si svolsero in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005.

Nel contesto odierno, ove l'Unione Europea ha saputo, dapprima, dar prova di assumere un ruolo centrale nel fronteggiare la pandemia da

¹⁰⁹ F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO*, cit., p. 106; EAD., *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*, paper 21 settembre 2022.

¹¹⁰ E. TRIGGIANI, *La "nostra" Europa contro la guerra*, cit., p. 5.

Covid-19 e, oggi, di insistere sui valori della pace e della solidarietà già rintracciabili nel progetto dell'Europa dei popoli più libera e unita che risale alle idee di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, non rimane che augurarsi che venga intanto superato l'ostacolo maggiore all'edificazione di un'Unione europea quale autorevole protagonista della scena internazionale, ovvero la mancanza di volontà politica¹¹¹.

Solo tale prospettiva consentirebbe di individuare gli strumenti giuridici più adeguati per un'integrazione ulteriore rispetto a un'unione economica e monetaria che appare sempre più insufficiente rispetto alle sfide della contemporaneità.

¹¹¹ Tesi già sostenuta da A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, Edizioni Dedalo, 2003.