

Il futuro del mondo e dell'Europa passa per Kiev

di Aldo Ligustro (parr. 1-4), Fabio Ferraro (parr. 5-7), Patrizia De Pasquale (parr. 8-9)

1. - L'“Operazione militare speciale” della Russia di Putin e il diritto internazionale

Di editoriale in editoriale, abbiamo la sensazione di scrivere la sceneggiatura di un *sequel* drammatico la cui trama è imposta da un'agenda internazionale segnata da un continuo crescendo di conflitti di cui non si intravede l'epilogo. Gli eventi determinatisi sul piano internazionale nell'anno passato, presi in rassegna in questa *Rivista* negli editoriali 2/2021 e 4/2021, incentrati sulla politica estera di Biden, ci avevano consegnato un quadro caratterizzato da un rilancio dell'alleanza tra le democrazie occidentali e della NATO, ma anche dall'acuirsi delle tensioni con altri protagonisti della scena mondiale, e con la Cina e la Russia in particolare, mettendo soprattutto, con preoccupazione, l'accento sul rischio di una nuova crisi in Afghanistan, col probabile ritorno dei talebani al governo, e di conflitti con la Russia nell'Europa orientale; timori che si sono poi effettivamente avverati, come prevedibile, ma con tempi e modalità tali da cogliere comunque sostanzialmente impreparata la comunità internazionale. Ora, il quinto mese di guerra in Ucraina è iniziato sotto i peggiori auspici, ponendo sul tappeto, accanto al progressivo indurirsi e imbarbarimento degli scontri militari sul suolo ucraino, una serie di problemi e pericoli nuovi, tutti ricollegabili al rischio di una ulteriore *escalation* della guerra e di un suo allargamento.

Benché di tutto ciò si parli in maniera continua e martellante, nel dibattito pubblico che passa per i media sembra che il diritto, e il diritto internazionale in particolare, non svolga in questo conflitto alcun ruolo, complice, sicuramente, la difficoltà di comprenderne le categorie da parte di un pubblico di non addetti ai lavori, che lo rendono poco adatto ai *talk shows* televisivi, dove abbonda invece la presenza di altre figure professionali, quali gli studiosi di geopolitica e di relazioni internazionali e gli esperti di guerra e strategie militari. Eppure, sono diversi e complessi i profili giuridici rilevanti (come alcuni colleghi hanno opportunamente da subito rimarcato: R. Aitala, F. Palombino, *Nel fragore delle armi la legge non è silente*, in 2/2022 *Limes*, p. 193 ss.), tanto che è impossibile affrontarli in modo adeguato in questa sede, dove ci limiteremo piuttosto a enuclearne alcuni tra i più importanti e attuali, selezionandoli soprattutto tra quelli che maggiormente

sono oggetto di equivoci, distorsioni e persino manipolazioni nel dibattito pubblico, rinviando per ulteriori approfondimenti ai tantissimi contributi circolati, almeno tra gli “addetti ai lavori”, in questi mesi.

Un primo punto riguarda la qualificazione della cosiddetta “Operazione militare speciale” scatenata dalla Russia il 24 febbraio scorso. Al di là di ogni speculazione circa le motivazioni di carattere storico e politico alla base della stessa, sul piano giuridico, siamo senza dubbio in presenza di un’azione che, in sé e per le modalità con cui viene condotta, viola una pluralità di principi fondamentali del diritto internazionale, integrando anzi diverse fattispecie di crimini internazionali, le forme di illecito più gravi. È noto come in proposito, a partire dall’Accordo di Londra del 1945 istitutivo del Tribunale di Norimberga per la punizione dei criminali nazisti, si siano delineate tre categorie di crimini: i crimini contro la pace, i crimini contro l’umanità e i crimini di guerra. È questa la tripartizione accolta pure dallo Statuto della Corte penale internazionale, approvato a Roma il 17 luglio del 1998 ed entrato in vigore nel 2001, che oggi costituisce una delle principali fonti normative in materia.

Per crimini contro la pace si intende principalmente, se non esclusivamente, il crimine di aggressione, che è contemplato dall’art. 8 *bis*, inserito nello Statuto in seguito alla risoluzione adottata a Kampala l’11 giugno 2010 dalla Conferenza di revisione dello Statuto. Esso riproduce, in buona sostanza, la Risoluzione 3314 (XXIX) sulla definizione di aggressione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite del 14 dicembre 1974, a sua volta considerata largamente riproduttiva del diritto internazionale generale (ragion per cui non ha alcuna rilevanza, nel caso in esame, la mancata adesione della Russia allo Statuto della Corte, poiché le norme di carattere generale vincolano notoriamente tutti gli Stati). Ebbene, basta una rapida lettura delle fonti normative in parola per rendersi conto che l’“Operazione militare speciale” altro non è che un atto di aggressione da parte della Russia nei confronti dell’Ucraina (e il termine serve proprio a sviare l’attenzione da una tale accusa), contrario anche alla Carta delle Nazioni Unite, che, altrettanto notoriamente, vieta, all’art. 2, par. 4, la minaccia e l’uso della forza contro l’integrità territoriale o l’indipendenza politica di qualsiasi Stato (mentre, al paragrafo precedente, obbliga gli Stati membri a 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). Tale divieto, peraltro, va considerato a sua volta come norma di diritto internazionale generale di natura, per giunta, imperativa.

Del crimine di aggressione – è importante notare – potrebbe essere imputata anche la Bielorussia. L’art. 8 *bis* dello Statuto della Corte penale internazionale, al par. 2, lett. j), prende infatti in considerazione anche il caso di uno Stato che metta il proprio territorio a disposizione di un altro Stato per la commissione di un atto di aggressione contro uno Stato terzo; e una analoga previsione è contenuta anche all’art. 16 del Progetto di articoli sulla

responsabilità dello Stato approvato dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001, che, pur non essendosi trasformato in un accordo di codificazione, costituisce comunque un imprescindibile punto di riferimento per la ricostruzione del diritto consuetudinario vigente in materia.

Per quanto riguarda, poi, la seconda categoria di crimini, quelli contro l'umanità, il più grave essi, il crimine di genocidio, è oggetto di una disciplina *ad hoc*, contenuta all'art. 6 dello Statuto della Corte penale internazionale nonché nell'apposita Convenzione delle Nazioni Unite per la prevenzione e repressione del delitto di genocidio del 1948. Esso è spesso evocato con riguardo alle stragi compiute dalla Russia in territorio ucraino; ma la stessa Russia accusa da tempo di genocidio l'Ucraina per i presunti massacri compiuti contro la popolazione filorussa della regione del Donbass. Accuse del genere hanno spesso un valore prevalentemente, per così dire, "propagandistico", in quanto consentono a chi le utilizza di screditare al massimo il "nemico", additandolo come autore del "crimine dei crimini", sorvolando, però, sulle difficoltà insite nell'accertamento della fattispecie, e in particolare della sussistenza della *mens rea*, ovvero dell'«intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso» (e tuttavia, che questa ipotesi possa riscontrarsi nel caso dell'occupazione russa dell'Ucraina non è escluso da Flavia Lattanzi, *ex* giudice della Corte penale internazionale per il Ruanda e di quella per la ex-Jugoslavia e autrice di numerosi lavori sul genocidio: vedine l'ampia relazione svolta all'Università di Foggia l'8 aprile scorso dal titolo *I genocidi nella storia del XX e XXI secolo*, registrata su *youtube*).

In compenso, pochi dubbi possono sussistere (purtroppo!) sulla riconducibilità delle condotte tenute dalle forze militari russe in Ucraina a molti dei numerosi casi di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra elencati, rispettivamente, agli artt. 7 e 8 dello Statuto (e nelle note Convenzioni di Ginevra in materia di diritto internazionale umanitario del 12 agosto 1949, richiamate dall'art. 8), che omettiamo qui di elencare.

2. – Assenza di cause giustificative per i crimini connessi a tale "Operazione"

Va sottolineato che, malgrado il riferimento di frequente ricorrente nel dibattito pubblico su questi temi alle "ragioni" storiche e politiche della Russia e, corrispondentemente, alle responsabilità dell'Ucraina e dell'Occidente per lo scoppio della guerra (che, certo, potrebbero – o avrebbero potuto – essere rilevanti come base per un tentativo di soluzione negoziale del conflitto, ma spesso finiscono per essere utilizzate per alimentare, anche contro le intenzioni di chi le evoca, atteggiamenti di fatto "giustificazionisti"), sul piano strettamente giuridico è tuttavia da escludere ogni possibilità di giustificazione dell'"Operazione militare speciale". Per stabilirlo occorre prendere le mosse da alcune disposizioni del citato

Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato della Commissione del diritto internazionale, quelle del Capitolo V (artt. 20-27) relative alle circostanze di esclusione della illiceità, e in particolare quella all'art. 26 che non consente di escludere «l'illiceità di ogni atto di uno Stato che non sia conforme ad un obbligo derivante da una norma imperativa del diritto internazionale generale», come lo sono appunto quelle che vietano i crimini internazionali. E questo limite viene confermato persino per i casi in cui la condotta di uno Stato costituisce una reazione, a titolo di contromisura, nei confronti di illeciti commessi a suo danno da parte di altri Stati. L'art. 50 dello stesso Progetto indica, infatti, una serie di obblighi assolutamente non pregiudicabili dalle contromisure, tra cui l'obbligo di astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza come espresso dalla Carta delle Nazioni Unite, gli obblighi di tutela dei diritti umani fondamentali, gli obblighi di carattere umanitario che vietano rappresaglie e qualsiasi altro obbligo derivante da norme imperative di diritto internazionale generale. Né possono essere credibilmente addotte, a discapito della Russia, ragioni di sicurezza e il ricorso al diritto di legittima difesa previsto dall'art. 51 della Carta dell'ONU, come ha fatto il Presidente Vladimir Putin nel suo discorso alla Nazione del 21 febbraio scorso, nonché in una dichiarazione resa nella notte tra il 23 e il 24 febbraio, data di inizio dell'attacco all'Ucraina, rispetto al quale – ha affermato – «non ci è lasciata altra scelta per difendere la Russia e il nostro Popolo». Innanzitutto a causa della scarsa consistenza dei motivi di sicurezza indicati, ricollegati alla minaccia proveniente dall'allargamento della NATO nell'Est Europa. Il percorso di cooperazione che il suo Paese aveva intrapreso con la NATO negli anni '90 attraverso la *Partnership for Peace*, lanciata nel 1994, il *NATO-Russia Foundation Act* del 1997 e il *NATO-Russia Council* del 2002, implicavano, infatti, per cominciare, un'accettazione dell'allargamento della NATO verso Est, mentre più di recente, negli anni della presidenza Trump e in parte anche nel primo anno di presidenza Biden, la NATO, e soprattutto la componente statunitense, era piuttosto in fase di smobilitazione in Europa; e ancora, la prevista adesione alla NATO dell'Ucraina, ancorché inserita nella Costituzione di questo Paese nel 2019, non poneva alcun vincolo alla stessa NATO che, in base all'art. 10 del Patto Atlantico, necessita dell'accordo unanime di tutti i suoi membri per accoglierne di nuovi. Ma anche ammettendo che tutto ciò possa essere stato percepito come una minaccia da parte russa, va comunque ricordato che l'art. 51 della Carta dell'ONU consente la legittima difesa solo in caso di un attacco armato in atto, e non giustifica certo una guerra preventiva rispetto a pericoli solo eventuali, remoti e per giunta improbabili, come era nel caso in esame (anche perché attribuiti ad una organizzazione di carattere difensivo). Ancor meno poteva essere considerata una minaccia seria, nei termini descritti, l'eventuale (e anche questa comunque lungi dal verificarsi) adesione dell'Ucraina all'Unione europea (v. par. 8), che è un altro motivo indicato da Putin come titolo giustificativo della sua "Operazione militare

speciale” (in ciò portando agli estremi limiti la tendenza a un uso estremamente estensivo del concetto di legittima difesa, già da tempo in atto nella prassi, soprattutto da parte dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, in grado di protrarre *sine die* le azioni intraprese ... «fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale», misure che però essi possono bloccare *ad libitum* grazie al diritto di veto: cfr. P. Picone, *L'irresistibile leggerezza dell'articolo 51 della Carta dell'ONU*, in P. Picone, *Obblighi «erga omnes» e uso della forza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 631 ss.). Né, ancora, una giustificazione sufficiente poteva essere fornita dalla presunta violazione dei tanto citati Protocolli di Minsk (Minsk I, del 5 settembre 2014, e Minsk II, dell'11 febbraio 2015), gli accordi con cui si era cercato di porre fine al conflitto del Donbass (anche perché il loro mancato rispetto pare essere imputabile sia all'Ucraina che alla stessa Russia).

Tralasciando ulteriori, ma (per motivi che non possono essere approfonditi in questa sede) altrettanto indifendibili giustificazioni addotte dalla Russia (quali la protezione portata alla popolazione russofona e russofila delle autoproclamate Repubbliche di Donetsk e di Lugansk: ma v. su questo profilo sinteticamente R. Aitala, F. Palombino, *Nel fragore delle armi*, cit.), da altri passaggi delle esternazioni sopra citate, così come da altre fonti, emergono i reali, e non certo leciti obiettivi del Presidente Putin, riconducibili al concetto del “Russkiy Mir”, l'ideologia alla base del putinismo, che propugna l'unione dei popoli e dei territori della cosiddetta “Madre Patria Russa” e la ricostruzione di una dimensione imperiale russa, in continuità con lo zarismo e con l'imperialismo dell'Unione sovietica, e il controllo di aree di influenza intorno ai propri confini, come mostrerebbero i precedenti interventi in Cecenia e Georgia, e ora quello diretto contro l'Ucraina: un'Ucraina che, a dispetto dei fondamentali principi di autonomia sovrana e di autodeterminazione, non avrebbe titolo per affermarsi come nazione indipendente, essendo da sempre una sorta di appendice della Russia, prima, e dell'Unione sovietica, poi, e, quindi, nuovamente della Russia, ora); un'Ucraina inoltre da “denazificare”, di fatto piuttosto da “deucrainizzare”, depurandola di ogni elemento antirusso o addirittura semplicemente non filorusso, che parrebbe il vero significato da attribuire ai concetti di “nazismo” e “nazisti” così come interpretati da parte del Presidente Putin. Un tale obiettivo sembra peraltro confermato dal programma di “deucrainizzazione” di fatto avviato dalle forze di occupazione russa solo poche settimane dopo l'inizio della guerra nelle regioni occupate nella zona Est del Paese, stabilendo che la sola lingua ufficiale sia il russo, che da settembre la parola “Ucraina” scompare dai libri per le scuole della regione di Kherson e che i libri di storia siano ispirati ai “principi russi”. E a tal proposito, occorre tener presente che russo e ucraino, sebbene molto prossime, non sono due lingue perfettamente “intercomprensibili”, sicché cancellarne una può creare seri scompensi nelle persone che parlano solo o

prevalentemente quella (va aggiunto, con rammarico, che in una spirale di sanzioni e contro-sanzioni tipica per i gravi conflitti internazionali, il Parlamento ucraino ha a sua volta preparato un piano di “derussificazione” con un disegno di legge che limita l’importazione di libri da Russia, Bielorussia e dalle regioni ucraine non controllate da Kiev, mentre il Viceministro dell’Educazione e delle Scienze, Andrii Vitenko, ha annunciato che la letteratura russa uscirà dai programmi scolastici e universitari del Paese).

3. – *Il (limitato) ruolo delle Nazioni Unite nella gestione della crisi causata dalla guerra in Ucraina*

Se, sempre sul piano del diritto, risulta relativamente agevole giungere alle conclusioni che precedono (tanto che l’“Operazione militare speciale” ha ricevuto una pronta e ferma condanna, già nei primi giorni successivi al suo inizio, da parte non solo di molti governi e altre autorità politiche, ma anche di numerosissime istituzioni internazionali, pubbliche e private, compreso il prestigioso *Institut de droit international*, Premio Nobel per la pace nel 1904, e dalle istituzioni accademiche di numerosissimi Paesi), non è invece altrettanto facile riuscire a far valere le conseguenze giuridiche di questi atti e soprattutto riuscire a por fine alla guerra. L’ordinamento internazionale sconta, infatti, sotto questo profilo, i noti limiti di effettività legati alla struttura, come suol dirsi, “anorganica” o “anarchica” della comunità internazionale, in quanto priva di organi in grado di imporsi autoritativamente alla volontà degli Stati. Un limite che, come è noto, nemmeno l’Organizzazione delle Nazioni Unite è riuscita a superare. Sappiamo bene che il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, anche attraverso le azioni di polizia internazionale previste dal Capitolo VII della Carta, è il compito precipuo del Consiglio di sicurezza. Ma è altrettanto noto che il meccanismo del diritto di veto di cui godono, come già ricordato, i cinque membri permanenti del Consiglio, tra cui proprio la Russia, impedisce l’adozione di qualsiasi risoluzione che non riceva l’assenso (o quanto meno l’astensione) di ciascuno di essi. Sono, quindi, evidentemente del tutto velleitarie le lamentele avanzate dal Presidente ucraino Volodymyr Zelensky nel discorso tenuto in videoconferenza al Palazzo di Vetro di New York nei giorni successivi al 24 febbraio, e ripetute più volte in seguito, e ancora di recente, circa il “rischio di fallimento” dell’ONU se essa non reagisce efficacemente contro l’aggressione russa; così come è velleitaria la sua richiesta di rimozione della Russia dal Consiglio di sicurezza per impedirle l’esercizio del diritto di veto. Tali rimostranze e proposte sembrano ignorare il fatto che, da questo punto di vista, le Nazioni Unite non hanno mai realmente funzionato, se non in un breve periodo di accentuato “attivismo” subito dopo la caduta del Muro di Berlino, quando, grazie alla (momentanea...!) fine della storia, si crearono le condizioni per

una maggiore unità di vedute tra i grandi della Terra. Né sono serviti, finora, a superarne il malfunzionamento, oltre trent'anni di negoziati volti a riformare il sistema. D'altro canto, va pure sottolineato come quella del diritto di veto, per quanto possa apparire oggi ormai anacronistica, anche alla luce dei cambiamenti nel frattempo intervenuti nella distribuzione del potere politico, militare ed economico mondiale rispetto all'epoca della nascita dell'Organizzazione, non sia una banale regola di carattere procedurale ma risponda ad una *ratio* precisa e sostanziale, legata alla volontà di prevenire lo scoppio di una "terza guerra mondiale", impedendo che un'azione militare possa essere decisa da una maggioranza di Stati in Consiglio contro una o più delle maggiori potenze militari esistenti. Ed è questa anche – si noti – esattamente la motivazione che nei mesi scorsi ha portato gli Stati che pur sostengono l'Ucraina a rifiutare le pressanti richieste del suo Presidente di istituire una *no fly zone* sui cieli di questo Paese: si è sempre risposto, infatti, che una tale decisione avrebbe appunto significato lo scatenamento di un nuovo conflitto mondiale che, va da sé, si vuole evitare.

Un ruolo altrettanto incisivo rispetto a quello assegnato dalla Carta dell'ONU al Consiglio di sicurezza non può essere svolto dall'Assemblea generale, la quale – anche questo è ben noto – non ha in questa materia, e nemmeno in genere, un potere di decisione, ma può rivolgere agli Stati solo delle raccomandazioni. Quindi, pure alla risoluzione di condanna dell'aggressione russa all'Ucraina da essa adottata già in data 24 febbraio (con 141 voti a favore, 35 astensioni e i solo cinque, molto prevedibili, voti contrari di Russia, Bielorussia, Corea del Nord, Siria ed Eritrea) può essere attribuito un valore quasi esclusivamente morale (e prescindiamo qui da ogni considerazione sul ruolo che le risoluzioni dell'Assemblea possono invece avere in termini di effetti di liceità sui comportamenti degli Stati e ai fini dello sviluppo progressivo del diritto). L'Assemblea, astenendosi dal raccomandare agli Stati concrete misure di contrasto all'invasione dell'Ucraina, non ha infatti seguito, come da qualcuno era stato anche auspicato, il cosiddetto "modello della *Uniting for Peace*", la risoluzione adottata, a larga maggioranza, il 3 novembre 1950 per superare la paralisi del Consiglio determinatasi dopo la fine della politica della "sedia vuota" da parte dell'Unione sovietica (che non faceva partecipare il proprio rappresentante ai lavori del Consiglio per protestare contro la mancata sostituzione della Cina nazionalista con la Repubblica popolare cinese; il rappresentante sovietico era però "rientrato" in Consiglio dopo che con la Risoluzione 84 si era dato avvio alla guerra di Corea). Con la *Uniting for Peace* l'Assemblea generale aveva infatti adottato ulteriori misure autorizzative della forza per sostenere la Corea del Sud, con ciò attribuendosi una sorta di competenza sussidiaria, non prevista dalla Carta, tanto che fu successivamente contestata da altre istituzioni onusiane e condannata anche dalla Corte internazionale di giustizia.

Di fronte all'impossibilità dei principali organi delle Nazioni Unite di agire efficacemente per porre fine alle operazioni belliche in Ucraina, gli Stati, sappiamo, potrebbero di propria iniziativa intervenire a sostegno di un membro soggetto ad un attacco armato ai sensi dell'art. 51 della Carta che, disponendo l'unica eccezione esplicita al divieto dell'uso della forza, afferma, come già ricordato, che la stessa Carta «non pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale». Ora, nonostante le esplicite richieste dell'Ucraina, "Stato leso", e quindi pienamente legittimato a chiedere l'aiuto degli altri membri dell'ONU, questa opzione non è stata utilizzata da alcun Paese terzo per reagire all'aggressione russa all'Ucraina, sulla base delle stesse motivazioni che abbiamo già prima, sotto altri profili, evidenziato: il timore di provocare un conflitto mondiale attraverso uno scontro diretto con una potenza nucleare come la Russia. Da parte di numerosi Paesi, prevalentemente dell'area occidentale, si è scelta, invece, la via del sostegno militare indiretto, attraverso l'invio di armi, per aiutare l'Ucraina ad esercitare il proprio diritto di difesa individuale. Questa politica, nonostante l'opinione scontatamente opposta della Russia e di alcuni Stati a essa vicini, appare sul piano del diritto internazionale del tutto lecita (il più – ovvero la partecipazione diretta alle ostilità per la difesa dell'Ucraina, consentita dall'art. 51 – contiene infatti il meno – il semplice invio di armi), ma è risultata estremamente "divisiva" sul piano della politica interna di diversi Paesi, e certamente del nostro, dove la questione si lega all'interpretazione dell'art. 11 della Costituzione secondo il quale «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». Non possiamo in questa sede entrare nel merito di tale questione, su cui si sono comunque di recente espressi, tra gli altri, anche molti dei soci dell'Associazione DPCE, i cui scritti sono noti e facilmente reperibili. Né possiamo qui compiutamente affrontare i complessi problemi connessi ad altri tipi di reazioni che ci sono state rispetto alla condotta russa, che ci limitiamo, quindi, solo a evocare: le sanzioni, specialmente economiche, adottate da numerosissimi Paesi e organizzazioni, compresa, come vedremo l'Unione europea; le iniziative delle giurisdizioni penali internazionali e interne; i vari tentativi di mediazione diplomatica intraprese da diverse autorità, tra cui anche il Segretario generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres.

4. Le reazioni delle istituzioni dell'“Occidente”: i recenti vertici del G7 e della NATO

Nessuno dei vari strumenti illustrati ha prodotto finora significativi effetti di deterrenza nei confronti della condotta della Russia e tantomeno favorito processi di pacificazione. Pertanto, in questo quadro di profonda lacerazione

delle relazioni internazionali e di radicale rottura delle “regole del gioco” che, bene o male, avevano retto il mondo nel secondo dopoguerra, si accentua la contrapposizione frontale tra due blocchi di Paesi ostili, che sembra sempre di più alimentare un clima di “guerra fredda 2.0”, che ormai pare la definizione più ricorrente per descrivere il periodo storico attuale (v. in tal senso, da ultimo, F. Salmoni, *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l'Europa che non c'è*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022).

In questa cornice sono inquadrabili anche gli esiti di due recentissimi vertici che hanno segnato una sorta di “mobilitazione generale” delle democrazie occidentali: la riunione dei leader del G7, svoltasi ad Elmau, nelle Alpi bavaresi, in Germania, dal 26 al 28 giugno, e la riunione dei Capi di Stato e di Governo della NATO, tenutasi a Madrid il 29 seguente. Tali vertici hanno consentito di “aggiornare”, adattandoli alla realtà attuale, e di sviluppare ulteriormente gli obiettivi e gli impegni già in buona sostanza fissati, esattamente un anno fa, durante la *tournée* intrapresa da Biden in Europa, come sua prima missione all'estero, dal 10 al 16 del giugno del 2021, per discutere e definire compiutamente, insieme agli alleati europei e agli altri principali partner occidentali, la “nuova strategia globale” degli Stati Uniti, basata sulla contrapposizione tra democrazie e totalitarismi e sulla volontà di riconquistare la *leadership* politica e morale dell'Occidente, che anche allora ebbe come tappe fondamentali una riunione del G7, svoltasi in Cornovaglia dall'11 al 13, e il vertice dell'Alleanza atlantica di Bruxelles del 14 (cui poi seguirono un incontro con i vertici delle istituzioni dell'Unione europea, sempre a Bruxelles, e un “faccia a faccia” con il Presidente russo Putin, tenutosi a Ginevra il 16 giugno, che evidentemente poco è servito ad appianare le tensioni esistenti con la Russia, visto quanto accaduto a partire dal 24 febbraio dell'anno in corso).

La dichiarazione finale del G7, il *G7 Leaders' Communiqué* del 28 giugno, nonostante la situazione mondiale in cui il vertice si è collocato, si sforza, invero, di utilizzare dei toni tutto sommato ancora piuttosto miti e concilianti. Dopo aver sottolineato la critica congiuntura che caratterizza l'attuale “comunità globale” e aver riaffermato la propria adesione ai valori della *rule of law* e dei diritti umani universali tipici delle “democrazie aperte”, vi si dichiara la volontà di non rinunciare al “multilateralismo, e dunque l'intenzione di progredire verso un mondo equo, sulla base di relazioni internazionali aperte alla collaborazione allargata a tutti i Paesi interessati, e in particolare a quelli in via di sviluppo e a quelli più poveri (a beneficio dei quali è stata assicurata la disponibilità a mettere a disposizione fino a 100 miliardi di dollari, utilizzando in parte nuove emissioni di Diritti Speciali di Prelievo), e alle più rilevanti istituzioni internazionali (peraltro invitate ad Elmau ed elencate nei ringraziamenti finali del *Communiqué*) per affrontare insieme le attuali emergenze globali, ottemperando agli impegni fissati dall'Agenda 2030 (ambiente, clima, energia, alimentazione, pandemia da covid-19 e altri rischi pandemici, ecc.). È stato poi deliberato di dare un

deciso impulso al maxi programma globale di investimenti già varato nel vertice del G7 dell'anno scorso, e battezzato *Build Back Better for the World*, anche con l'obiettivo "geopolitico" di offrire un'alternativa democratica, ambientalista e rispettosa dei diritti umani al progetto cinese della Nuova Via della Seta (o *Belt and Road Initiative*), lanciato nel 2013 da Xi Jinping.

La scelta di un tono conciliante volto, come si diceva, a lasciare la porta aperta alla collaborazione con il resto del mondo, non poteva tuttavia impedire di fare i conti con la situazione creatasi a partire dal 24 febbraio scorso. E, dunque, non si poteva fare a meno di condannare la Russia per l'aggressione all'Ucraina, concedendo, invece, massima solidarietà a quest'ultima (solidarietà già manifestata con l'invito al Presidente Zelensky a partecipare al summit del G7, come è avvenuto anche per il successivo vertice della NATO), con l'impegno a sostenerla «con i mezzi necessari» (e cioè con aiuti economici, finanziari, umanitari, con la prosecuzione della fornitura di armi e la promessa di aiuti per la ricostruzione dopo il conflitto) «per il tempo necessario» (una formula, quest'ultima, di grande effetto, che, però, per la sua genericità, si presta a varie interpretazioni: si deve intendere il tempo necessario a "vincere la guerra"? E in quali termini? Occorre, cioè, aspettare che la Russia si ritiri nei confini precedenti al 24 febbraio, o addirittura *ante* 2014? O che si giunga comunque a una pace? O che si completi la ricostruzione del Paese dopo la guerra? Oppure bisognerà persistere finché le minacce provenienti dall'ostile vicino permarranno?).

L'aggressione russa all'Ucraina viene condannata non solo in sé ma anche come causa principale dei diversi fattori di crisi che mettono a repentaglio la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 e, *in primis*, il vertiginoso aumento dei prezzi delle materie prime, delle derrate alimentari e delle fonti energetiche. Di qui l'esigenza di adottare una serie articolata di misure, coordinate tra i membri del G7 e proposte a tutti gli Stati e alle organizzazioni internazionali disposte a collaborare, miranti, soprattutto, a rafforzare l'impianto sanzionatorio nei confronti della Russia allo scopo di farle pagare costi crescenti e indurre il Cremlino a cessare le operazioni sul terreno, arginando al contempo l'impatto economico della guerra per gli altri Paesi ed evitando che la Russia ne tragga addirittura profitto. Centrale, quindi, l'impegno a verificare la possibilità di ridurre progressivamente, a questo duplice fine, le forniture di materie prime, e di petrolio e gas in particolare, provenienti dalla Russia, che tuttavia non si è riusciti a tradurre subito né in misure di embargo (difficili da realizzare in tempi brevi, date anche le resistenze di Paesi, come la Germania, particolarmente dipendenti dalle importazioni russe) né nella fissazione di un tetto sul prezzo del greggio e del gas (cavallo di battaglia, nel vertice, soprattutto del nostro Presidente del Consiglio), oggetto solo di un vago accenno alla necessità di approfondirne gli aspetti tecnici. Nessuna menzione, invece, dell'embargo sull'oro russo, che pure era stato evocato alla vigilia.

Al di là di questi limiti, resta tuttavia, come principale messaggio che emerge dai leader dei Paesi presenti al vertice, la volontà (che è anche la sfida per il futuro) di dar vita, per superare la gravità del momento, ad un nuovo corso strategico, poco autoreferenziale e inclusivo, che, senza rinnegare i valori fondanti delle democrazie occidentali, consenta di superare la percezione, piuttosto diffusa al loro esterno, di un Occidente formato da un gruppo minoritario di Stati che agisce “contro il resto del mondo”, e di rilanciare un’idea di multilateralismo contrapposta, ad esempio, all’“ambiguo e contraddittorio” multilateralismo prospettato nell’ultima riunione annuale del gruppo dei BRICS, ospitata a Pechino il 23 e 24 giugno scorso, come alternativo a quello occidentale, dove non si è fatto nemmeno un cenno all’aggressione russa dell’Ucraina (v. in tal senso E. Colaci, *I BRICS sfidano il multilateralismo occidentale*, in *Affarinternazionali* del 27 giugno 2022).

Di un nuovo “Concetto strategico” (rispetto all’ultimo, risalente al 2010), si è discusso anche al vertice dei Capi di Stato e di Governo della NATO di Madrid. Qui (forse inevitabilmente, trattandosi di un’istituzione di carattere militare) i toni sono stati più duri. Così, nella *Madrid Summit Declaration* del 29 giugno, la Federazione russa è condannata per l’aggressione all’Ucraina «nei termini più forti possibili» e additata come «la minaccia più significativa e diretta alla sicurezza degli alleati e alla pace e stabilità nell’area euro-atlantica» (si ritorna così, in un certo qual modo, “alle origini”, dato che la *North Atlantic Treaty Organization* fu costituita nell’immediato dopoguerra proprio per contrastare i pericoli provenienti dall’Unione sovietica e dai suoi alleati dell’Est europeo), seguita, come ulteriori fonti di minaccia, dal terrorismo (che, si sottolinea, è tutt’altro che vinto) e dalla Cina, «le cui ambizioni dichiarate e le politiche coercitive sfidano i nostri interessi, la nostra sicurezza e i nostri valori», per cui gli alleati sono chiamati a «lavorare insieme per affrontare le sfide sistemiche» da essa poste. Tuttavia, il testo rimane aperto a un rapporto costruttivo con Pechino, al fine di «salvaguardare gli interessi di sicurezza e di costruire una trasparenza reciproca», poiché ciò che preoccupa veramente l’Alleanza atlantica è che Mosca e Pechino stiano «sviluppando una *partnership* strategica» e siano «in prima linea in una spinta autoritaria contro l’ordine internazionale basato sulle regole» (un segnale distensivo che non è stato però troppo apprezzato da Pechino, visto che il portavoce del Ministero degli Esteri cinese Lijian, appena divulgato il comunicato di Madrid, ribaltando prontamente le accuse rivolte al suo Paese, non ha esitato ad accusare a sua volta la NATO di costituire essa stessa «una sfida sistemica alla pace e alla stabilità mondiale»).

Partendo dalle premesse indicate, il nuovo Concetto strategico ha confermato, adattandoli alla nuova realtà, i compiti tradizionalmente assegnati all’Alleanza, consistenti nei tre *Core Tasks* della difesa collettiva, della gestione delle crisi e della sicurezza cooperativa, da perseguire, nel corso del prossimo decennio, nell’ambito di una più ampia rete di “alleanze

globali”, costruite attraverso vecchi e nuovi partenariati, anche oltre l’area euro-atlantica, in tutti i continenti, per meglio contrastare i comuni avversari politici. A questo scopo mirava anche l’invito a partecipare al vertice rivolto, oltre che a Zelensky e ai presidenti della Commissione e del Consiglio dell’Unione europea, anche ai rappresentanti di Paesi come l’Australia, la Finlandia, la Corea del Sud, la Nuova Zelanda, la Svezia e il Giappone, mentre, accanto ai massicci aiuti accordati all’Ucraina (che comprenderanno anche l’invio di equipaggiamenti di difesa non letali e strumenti di difesa cibernetici), si è assunto l’impegno ad accrescere il sostegno politico e pratico già fornito a partner come la Georgia, la Repubblica di Moldavia e la Bosnia-Herzegovina, per rafforzarne la capacità di difesa della propria integrità territoriale e indipendenza. Su un piano più strettamente operativo, si è provveduto a rafforzare le capacità di pronto intervento dell’Alleanza in Europa, portando da 40.000 a 300.000 uomini (di cui ben 100.000 americani) i contingenti ch’essa è in grado di dispiegare; si è prevista l’installazione di nuovi sistemi di difesa aerei in Germania e in Italia, l’aumento di contingenti in Romania e l’apertura di una base permanente dell’Alleanza in Polonia (la prima sul territorio dell’ex Patto di Varsavia).

Per finire, è stato ribadito con forza il diritto dell’Alleanza a perseguire, in base all’art. 10 del Trattato di Washington, la politica della “porta aperta” verso nuove adesioni di Paesi europei; politica che ha condotto alla firma, durante il vertice, dei Protocolli di adesione di Svezia e Finlandia. Questo risultato, definito nel comunicato finale di Madrid come un grande successo, che porta a un aumento della sicurezza generale degli alleati, costituisce un paradosso, se non una vera e propria beffa, per la Russia, che ha avviato l’“Operazione militare speciale” prevalentemente per reagire all’espansione verso l’Est Europa della NATO (di una NATO che, peraltro, solo nel 2019 veniva considerata “moribonda” da Emmanuel Macron), ma ha ottenuto esattamente l’effetto contrario di rivitalizzarla e di portarla a estendersi ulteriormente per ben 1300 chilometri ai suoi confini: «pensava di indebolire l’Alleanza, dividendoci, ma invece della “finlandizzazione” della NATO, ha avuto la “natizzazione” della Finlandia», è stato il commento beffardo di Biden. Putin ha reagito allo smacco facendo “buon viso”, dichiarando che l’ingresso della Svezia e della Finlandia nell’Alleanza atlantica non rappresenta un problema di per sé, come nel caso dell’Ucraina, ma se fossero schierati nel territorio di tali Paesi dei missili balistici o armamenti nucleari procederebbe in maniera «esattamente simmetrica» all’interno dei confini russi: una dichiarazione certo non durissima, quasi, per così dire, “dovuta”, che denota la volontà di mantenere un equilibrio strategico nei confronti dei Paesi NATO, piuttosto che un intento immediatamente ritorsivo.

Pur trattandosi di un evidente successo, questo nuovo allargamento costituisce allo stesso tempo un “boccone avvelenato” per l’Alleanza, dato che l’adesione di Svezia e Finlandia è stata ottenuta solo dopo la conclusione di un *memorandum* trilaterale che ha consentito di rimuovere l’iniziale veto

della Turchia (che conferma di essere ormai da almeno dieci anni un partner forse indispensabile, ma molto scomodo nell'ambito della NATO) in cambio di una modifica delle loro politiche di asilo, ritenute dal Presidente Erdogan troppo benevoli nei confronti di varie organizzazioni curde e della formazione politica turca guidata dall'oppositore Fethullah Gulen, considerate da Ankara formazioni terroristiche (ciò, peraltro, sulla base di una definizione di terrorismo talmente ampia da consentire di incarcerare chiunque, non solo nel mondo della politica, ma anche in quello del giornalismo e della stampa, semplicemente si opponga al regime). Per accontentare Ankara, i due Paesi scandinavi, da sempre indicati come paladini della difesa dei valori democratici e dei diritti umani, si sono detti disposti a modificare le leggi nazionali in materia di terrorismo e a prendere in considerazione le richieste di estradizione di curdi presenti nel loro territorio presentate dalla Turchia (e, in più, la Svezia si è dichiarata disponibile a eliminare l'embargo delle armi alla Turchia, senza che ne siano venute meno le ragioni alla base dei precedenti divieti). Ora, è forse vero che, come da più parti sottolineato, tali concessioni avrebbero in realtà scarsi effetti concreti, in quanto si tratterebbe di un adeguamento a regole già in atto nell'ambito della NATO e della maggior parte dei suoi membri, che già hanno inserito almeno alcune di queste organizzazioni nelle liste nere del terrorismo. È difficile, però, sottrarsi all'impressione che da parte della NATO si stia sacrificando la rigorosa difesa dei valori democratici e dei diritti umani da essa solennemente affermati sull'altare della sicurezza strategico-militare, diventata, evidentemente, in seguito alla guerra in Ucraina, priorità assoluta. Per non parlare del sospetto e del timore che questo baratto implichi un via libera a nuove azioni militari turche volte ad annientare le sacche di resistenza curda in Siria.

5. - Il ruolo dell'Unione europea per la tutela della pace al suo interno e al di fuori dei suoi confini

L'aggressione della Russia all'Ucraina ci porta inevitabilmente a riflettere attentamente e senza alcuna retorica sul ruolo dell'Unione europea per la tutela della pace non solo al suo interno, ma più in generale nello scenario internazionale. Questo obiettivo fondamentale ha accompagnato fin dalle origini il processo di integrazione europea se si considera che ancor prima dei trattati istitutivi delle Comunità europee la Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 prefigurava il contributo indispensabile che un'Europa organizzata e vitale può apportare per il mantenimento di relazioni pacifiche ("Par la mise en commun de production de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix").

In effetti, la pace all'interno dell'Unione europea e dei Paesi che sono entrati a farne parte rappresenta uno, se non il principale, successo dell'integrazione europea, avendo trasformato la maggior parte dell'Europa da un continente di guerra a un continente di pace e, per questo, ottenuto nel 2012 [il premio Nobel](#).

Tuttavia, viene naturale domandarsi oggi, soprattutto dopo l'invasione russa dell'Ucraina e la difficoltà ad avere una voce in capitolo nel conflitto bellico, quale ruolo debba giocare l'Unione europea per la pace all'esterno dei suoi confini e se sia effettivamente in grado di incidere per il raggiungimento di questo obiettivo.

Tali interrogativi si legano all'esigenza di ridisegnare il sistema di sicurezza europeo, visto che finora siamo rimasti, nella sostanza, ancorati a logiche e strutture appartenenti ad un'epoca ormai passata, delegando principalmente alla Nato la responsabilità per il mantenimento della pace anche del territorio europeo. Non è ben chiaro se, in coerenza con i suoi valori fondamentali (art. 2 TUE) e con gli obiettivi che essa persegue (art. 3 TUE), l'Unione europea dovrà diventare una "superpotenza mondiale" oppure continuare ad affidare alla NATO, sotto l'egemonia degli Stati Uniti, la questione della sicurezza internazionale o muoversi in altre direzioni.

A ben vedere, l'Unione europea è capace di influenzare, *de jure* e/o *de facto*, la regolamentazione a livello mondiale, trovando applicazione quello che viene eloquentemente definito il c.d. "effetto Bruxelles" che smentisce il giudizio negativo dell'Unione europea come potenza mondiale irrilevante o comunque in declino sulla scena internazionale (A. Bradford, *Effetto Bruxelles: Come l'Unione europea regola il mondo*, Milano, 2021).

L'Unione europea è in grado di imporre senza l'uso della forza i suoi standard alle imprese multinazionali e di innescare cambiamenti legislativi e regolamentari in altre organizzazioni internazionali e Stati terzi (I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in 40 *JCMS*, 2, 2002, 253: "the notion of the EU represent[s] a normative power in world politics").

Occorre però comprendere a fondo il motivo per cui questo "effetto Bruxelles" si realizza al di fuori dei propri confini in molteplici settori, come, ad esempio, quelli della politica commerciale, della tutela della privacy e della protezione dell'ambiente, ma non nel campo della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC).

6. - I limiti della PESC e della PSDC derivanti dal loro carattere intergovernativo

Per rispondere a questi e altri interrogativi, occorre partire dal presupposto che gli Stati membri, nella loro qualità di padroni dei Trattati, hanno deciso di mantenere, sostanzialmente, nelle loro mani la politica estera e di sicurezza comune, che comprende anche la politica di sicurezza e difesa

comune (v. S. Izzo in G. Tesaurò, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. De Pasquale, F. Ferraro, vol. II, Napoli, 2021, 393 ss.; M. E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2022).

Nonostante la dichiarata unitarietà e coerenza dell'azione esterna dell'Unione, contenuta nell'art. 21 TUE, sussiste quindi un'asimmetria tra la PESC e la PSDC, da una parte, e politiche materiali aventi rilevanza internazionale, dall'altra, segnatamente in relazione alle fonti, alle competenze, alle procedure e al sistema di tutela giurisdizionale. In realtà, una piena unitarietà e coerenza non si riscontra neppure tra la PESC e la PSDC, considerato che la seconda è caratterizzata da alcune specificità rispetto alla prima, pur essendo le due politiche complementari tra loro (art. 42, par. 1, TUE).

Premesso che i confini della PESC e della PSDC non sono ben definiti come quelli delle altre politiche dell'Unione, i protagonisti di questi due settori sono gli Stati e le istituzioni che maggiormente rappresentano gli interessi degli Stati, vale a dire il Consiglio europeo e il Consiglio. Le dinamiche sono di tipo intergovernativo e la Commissione e il Parlamento europeo hanno un ruolo del tutto marginale, poiché gli Stati hanno deciso di preservare la loro autonomia, anche nella risoluzione dei conflitti bellici.

Lo dimostra il fatto che nell'ambito di queste politiche comuni le decisioni del Consiglio sono prese all'unanimità, con la conseguenza che il voto contrario di un rappresentante del Consiglio può bloccare qualsiasi iniziativa e tradursi in un diritto di veto. Com'è stato evidenziato, le misure che vengono attribuite all'Unione europea in questo ambito sono, in realtà, decisioni adottate dagli Stati membri all'unanimità, sebbene si collochino nel contesto istituzionale dell'Unione (S. Bastianon, *Presente e futuro dell'Unione europea nel contesto del conflitto russo-ucraino*, in *rivista.eurojus.it* 2, 2022, 101 ss.). Il possibile utilizzo del sistema dell'astensione costruttiva per temperare la rigidità del voto all'unanimità non ha fornito un contributo determinante per il rafforzamento dell'integrazione europea nella PESC e della PSDC.

L'esigenza di superare il sistema del voto all'unanimità dipende anche, e soprattutto, dal fatto che in taluni casi l'interesse generale dell'Unione non coincide con quello degli Stati membri, così come, del resto, può divergere da quello degli Stati Uniti e degli altri attori presenti sulla scena mondiale. Il rilievo che viene spontaneo è che in relazione alla PESC e della PSDC non è stato finora possibile un avanzamento del processo di integrazione europea paragonabile a quello delle altre politiche dell'Unione con rilevanza esterna, in quanto gli Stati membri hanno inteso non solo preservare il sistema della NATO per la tutela della sicurezza internazionale, ma anche mantenere la loro centralità nell'ambito di queste due politiche, ritenendo che l'utilizzo di iniziative autonome possa determinare, direttamente o indirettamente, dei vantaggi sul piano nazionale. Anzi, i movimenti sovranisti vorrebbero che i loro Stati di appartenenza si "smarcassero" ulteriormente dall'Unione europea al fine di acquisire una maggiore libertà sul piano internazionale.

Il quadro sommariamente richiamato non è certo rassicurante sotto il profilo della legittimazione democratica, considerato che il Parlamento europeo appare piuttosto defilato e irrilevante rispetto ai procedimenti decisionali (sent. 29-10-1980, 138/79, *Roquette Frères/Consiglio*, p.to 33; cfr. anche Corte giust., sent. 24-6-2014, c-658/11, *Parlamento/Consiglio* (sull'accordo tra l'Unione e Mauritius del 14 luglio 2011)).

Il Parlamento europeo ha richiesto più volte un maggiore controllo democratico della PESC e della PSDC, non riuscendo però ad ottenere risultati apprezzabili per l'opposizione non solo dei governi degli Stati membri, ma anche di diversi Parlamenti nazionali che invece di appoggiare l'assemblea rappresentativa dei cittadini europei hanno rivendicato maggiori poteri in loro favore (U. Villani, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, 169 ss.).

Si pone altresì la questione dell'assenza di un'unica voce autorevole a livello europeo, giacché vi sono diverse figure di vertice, che spesso si sovrappongono tra loro e che non sono percepite a livello internazionale e dalle maggiori potenze mondiali come in grado di intervenire in modo determinante per la prevenzione e la soluzione dei conflitti bellici. Con il Trattato di Lisbona è stata introdotta nel quadro istituzionale dell'Unione la figura del Presidente del Consiglio europeo ed è stato rafforzato il ruolo dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, affiancandosi le loro competenze a quelle del Presidente del Consiglio e del Presidente della Commissione europea, ma il loro peso rimane alquanto debole, dipendendo la loro azione, nell'ambito della PESC e della PSDC, dalla volontà degli Stati membri. L'Unione non è stata ancora messa nelle condizioni di parlare con una sola voce né, quindi, di competere con i protagonisti della scena mondiale, come gli Stati Uniti, la Russia e la Cina.

Dunque, la tanto denunciata (e criticata) debolezza dell'Unione in ambito PESC e PSDC non è imputabile alle istituzioni europee, bensì dipende principalmente dalla scelta degli Stati membri di muoversi liberamente, come dimostrato dal loro comportamento differenziato anche in ordine all'invio di aiuti militari ed al loro transito in Ucraina tramite i confini nazionali, nonché all'eventuale embargo dal petrolio e dal gas russo.

7. - Brevi cenni sulle recenti misure adottate e la guerra in Ucraina

Si ha la percezione che negli ultimi tempi siano stati realizzati dei passi in avanti (o indietro, a seconda dei punti di vista), ad esempio con l'avvio della "cooperazione strutturata permanente" (PESCO) e la realizzazione della bussola strategica. Quest'ultima delinea un percorso ambizioso per la politica di sicurezza e di difesa dell'Unione, ma rappresenta pur sempre una misura del tutto insufficiente se solo si considera che la creazione di una *task force* in grado di schierare cinquemila militari non è paragonabile agli oltre

duecentomila militari russi che sono stati impiegati nella guerra in Ucraina e che potrebbero finanche aumentare nei prossimi mesi (C. Cellerino, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I Post di AISDUE*, IV, 18-5-2022, 3).

Nella situazione attuale l'Unione non intende “girarsi dall'altra parte”. Invero, ha adottato alcune misure che si propongono di aiutare la resistenza ucraina, quali, a titolo esemplificativo, la decisione del Consiglio dell'Unione (PESC) n. 2022/338 del 28 febbraio 2022 relativa alla fornitura all'Ucraina di attrezzatura militare per un valore di 450 milioni di euro per armi e la decisione (PESC) 2022/339 per lo stanziamento di 50 milioni di euro per dispositivi di protezione individuale, kit di pronto soccorso e carburante, alle forze armate ucraine (European Peace Facility – EPF; sulla decisione, v. 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*, 7-3-2022).

Non si possono tralasciare poi i cinque pacchetti di sanzioni, che sono dichiaratamente finalizzati ad indebolire la capacità della Russia di finanziare la guerra alle porte dell'Europa, nonché ad imporre costi economici e politici nei confronti dell'élite politica russa responsabile dell'invasione. È il caso di ricordare, al riguardo, che di recente il Presidente del Tribunale dell'Unione ha rigettato l'istanza cautelare promossa dall'emittente RT France per sospendere la misura restrittiva inflittale, ai sensi della decisione PESC 2022/351 e del regolamento 2022/350 (Tribunale UE, sent. 30-3-2022, t-125/22 R, *RT France/Consiglio*).

Nel bilanciamento dei diversi interessi a confronto, il giudice dell'Unione ha ritenuto prevalente l'interesse generale del perseguimento della pace rispetto alla libertà di espressione e di informazione rivendicato dall'emittente televisiva, che ha finora svolto un'attività di propaganda influenzata dal potere politico russo per sostenere la guerra in Ucraina. Ciò non significa affatto che debba essere impedito il dibattito a più voci, considerato che la libertà di espressione e di informazione costituisce un diritto fondamentale garantito dall'art. 10 della CEDU, dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

Non è questa la sede per approfondire in dettaglio l'analisi delle misure adottate dall'Unione europea nei confronti della Russia. Non possiamo non rilevare tuttavia che l'Unione europea non è rimasta inerte di fronte all'invasione dell'Ucraina, ma ha cercato, sia pure con notevoli difficoltà, di reagire e di contrastare efficacemente la politica russa di invasione dell'Ucraina e la sua attività di disinformazione, partecipando senza l'invio di soldati a quella che viene eloquentemente definita la guerra ibrida (cfr., già in passato, G. D'Agnone, *L'Unione europea e le risposte alle ‘minacce ibride’*, in *dirittounioneeuropa.eu*, 31-07-2016).

È il caso di aggiungere che è stata data un'applicazione concreta e tangibile del principio di solidarietà, con l'attivazione per la prima volta del meccanismo previsto dalla direttiva 2001/55/CE e l'adozione, da parte del Consiglio, della decisione 2022/382 che ha concesso la protezione temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina. Peraltro, è proprio nelle situazioni emergenziali, come quelle derivanti prima dalla crisi economico-finanziaria e dalla pandemia da covid-19 e ora dalla guerra in Ucraina, che la solidarietà europea in tutte le sue declinazioni riveste una rilevanza centrale per la loro soluzione.

Questa evoluzione dell'Unione si è realizzata soltanto in quanto vi è stata una volontà unanime degli Stati membri di dare una risposta immediata e unita all'aggressione russa in Ucraina. Successivamente, non sono però state adottate alcune misure ancor più restrittive, poiché si sono manifestate divergenze di vedute ed è emersa l'assenza di una visione comune, manifestando taluni Stati (la Romania, la Bulgaria e, soprattutto, l'Ungheria) la volontà di mantenere e rendere visibili le loro prerogative a difesa degli interessi nazionali. Vale a dire che anche in tale occasione sono venute nuovamente alla luce le rivendicazioni nazionali rispetto all'azione unitaria dell'Unione europea, con conseguente difficoltà per quest'ultima di esprimere una posizione autonoma, forte e autorevole. Dopo una situazione di stallo, dovuta principalmente alla forte opposizione dell'Ungheria, è stato adottato un sesto pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia, che rappresenta un compromesso al ribasso se si considera che la fornitura russa di petrolio greggio e di determinati prodotti petroliferi verrà eliminata soltanto gradualmente, con deroghe temporanee per alcuni Paesi, e che le misure restrittive individuali non si estenderanno al capo della Chiesa ortodossa russa, il patriarca Kirill, che è diventato uno dei principali sostenitori di quella che ancora oggi viene definita dagli aggressori come un'operazione militare speciale.

Sta di fatto che non si è arrivati alla tanta auspicata *deescalation* e per la ripresa delle trattative e il raggiungimento della pace in Ucraina sono necessarie da parte dell'Unione ulteriori e urgenti iniziative, il cui contenuto non è stato ancora chiaramente definito, visto che alcuni Stati membri hanno posizioni autonome e perseguono obiettivi divergenti rispetto a quelli espressi dalle istituzioni europee.

L'opinione pubblica europea inizia progressivamente ad acquisire la consapevolezza, a seguito degli ultimi tragici accadimenti, che nel nuovo quadro geopolitico nessuno paese dell'Unione sia in grado di "fare da sé" e di influenzare i conflitti bellici. Certo è che neppure la Francia, che è l'unico Stato membro dotato di un vero e proprio esercito e di una rilevante capacità militare, e la Germania, la cui forza sul piano economico-finanziario è sotto gli occhi di tutti, sono in grado di assumere un ruolo fondamentale per la sicurezza internazionale. Tanto meno l'Italia può essere in grado di agire da sola al di fuori del contesto europeo e le sue azioni isolate, al di là delle

iniziative opportunistiche e meramente speculative, rischiano di non avere alcuna efficacia.

8. - *L'allargamento dell'Unione per la tutela della pace: la questione dell'adesione dell'Ucraina*

In questo contesto così controverso si è inserita, come un fulmine a ciel sereno, la domanda di adesione dell'Ucraina all'Unione europea, presentata il 28 febbraio 2022, quattro giorni dopo lo scoppio della guerra, e seguita pochi giorni dopo dalla richiesta del Presidente Zelensky di attivare una procedura speciale, in deroga a quella sancita dall'art. 49 TUE, che ne consentisse l'espletamento in tempi brevissimi.

La "proposta" del Presidente è stata rilanciata per settimane, sollevando tanto stupore quanto scompiglio: ad un atteggiamento immediatamente cauto delle istituzioni si sono contrapposte dichiarazioni entusiastiche di taluni Paesi (ad es. Bulgaria, Repubblica ceca, Lettonia, Estonia, Lituania), fino alla "gelata" arrivata dal governo francese che, senza indugio, ha precisato che il processo di adesione non potrà avvenire prima di quindici/vent'anni. Di grande valore simbolico è stato il parere positivo dato dalla Commissione, dal Parlamento e dagli Stati membri (all'unanimità, in seno al Consiglio europeo del 22 giugno 2022) ad attribuire all'Ucraina lo status di Paese candidato. Ciò non apre, però, la strada ad una procedura diversa da quella contemplata dall'art. 49 TUE, ad oggi l'unica disposizione che disciplina l'*iter* di adesione; la possibilità di "tirar fuori dal cappello" un procedimento che potesse soddisfare in breve tempo l'esigenza dell'Ucraina, resta dunque impraticabile. O, ancor meglio, è sembrato che la stessa sollecitazione del Presidente ucraino fosse più "un grido di aiuto", un appello all'Unione per mettere in campo ogni sforzo possibile per sostenere il suo Paese in questo momento difficile. E così è stato, come sottolineato.

D'altronde, una risposta positiva avrebbe innescato una reazione a catena difficile da prevedere e probabilmente anche da gestire. Infatti, sul piano politico, non va dimenticato che il primo cauto avvicinamento di questo Paese all'Unione europea suggellato dall'Accordo di associazione del 2014, ove è espressamente riconosciuto 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" (par. 3 del Preambolo), non è stato accolto con favore dalla Russia. Difatti, essa definì le c.d. proteste dell'Euromaidan "un colpo di Stato" e accusò sia gli Stati Uniti sia l'Unione europea di aver finanziato e diretto la rivoluzione, ma soprattutto diede inizio agli scontri nelle regioni sudorientali ed intervenne con l'esercito in Crimea, decretandone poi l'annessione (per un esame più dettagliato, F. Casolari, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE*, 22-3-2022).

Di talché, l'accoglimento *tout court* della richiesta ucraina, avrebbe aggravato inevitabilmente i rapporti, già tesi, tra la Russia e le potenze occidentali.

Non meno gravi sarebbero stati gli effetti sul piano giuridico dell'Unione. In primo luogo, si sarebbe seguita, per la prima volta nella sua storia, una procedura *extra ordinem*, gettando una pesante ombra sulle trattative in corso con gli altri Stati e generando in loro false aspettative; o, peggio, avrebbe potuto costituire un pericoloso precedente che, in momenti di crisi, altri Stati avrebbero potuto rivendicare.

In secondo luogo, non va dimenticato che parte del territorio ucraino è attualmente occupato dall'esercito russo e, nel caso di adesione, gli altri Stati membri sarebbero stati tenuti "a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso". Quantunque l'art. 42, par. 7 contenga una mera clausola di mutua assistenza, sarebbe difficile escludere che gli Stati membri non sarebbero stati spinti a partecipare attivamente al conflitto con "una escalation della crisi, dagli esiti tutt'altro che prevedibili" (F. Casolari, *op. cit.*, 5).

Allontanata, dunque, l'ipotesi di adesione-lampo, la domanda dell'Ucraina andrà valutata secondo la procedura tradizionale e, perciò, alla luce dei criteri dettati dalla disposizione convenzionale e di quelli c.d. di Copenaghen. In altri termini e come ben evidenziato dalla Commissione europea, in una comunicazione sulla politica di allargamento dell'Unione, l'adesione di nuovi Paesi europei deve basarsi "su criteri consolidati, su condizioni eque e rigorose e sul principio meritocratico. Per poter aderire all'UE è necessario attuare riforme complesse in un contesto difficile, un obiettivo che può essere conseguito solo a lungo termine" (COM (2019) 260 def, del 29-5-2019, 11).

L'Ucraina non potrà sottrarsi, dunque, ad uno *screening* severo e dovrà impegnarsi a conseguire obiettivi ambiziosi, specie per quanto riguarda le riforme fondamentali utili ad assicurare il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE. A ciò si aggiunga che andrebbe vagliata meglio che in passato la capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, "mantenendo nello stesso tempo inalterato il ritmo dell'integrazione europea" (conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen del 21-22 giugno 1993, DOC/93/3, par. 7, lett. A, punto iii).

Più precisamente, se, da un lato, l'inclusione di Stati che rispettino i valori di cui all'art. 2 TUE e si impegnino a promuoverli è fondamentale per rafforzare l'Unione sulla scena internazionale; dall'altro lato, è necessario che essa non abbia ricadute sulle relazioni tra gli Stati membri – come risaputo – improntate alla mutua fiducia – né rechi pregiudizio all'integrazione raggiunta. Insomma, è necessario chiedersi non soltanto se l'Ucraina sia pronta per entrare nell'Unione europea; ma anche "se l'Unione sia pronta per includere l'Ucraina tra i propri membri" (R. Torresan, *Una seconda vita per il criterio di Copenaghen "perduto"? La c.d. capacità di*

assorbimento e l'identità dell'Unione europea davanti all'eventuale adesione dell'Ucraina, in BlogDUE, 11-5-2022, 4).

E tale valutazione va fatta sotto il profilo economico, giuridico e politico. Guardando soltanto a quest'ultimo aspetto, alla luce delle recenti vicissitudini che hanno riguardato principalmente la Polonia e l'Ungheria e che hanno generato una lunga e spiacevole *querelle* di cui si è dovuta occupare più volte la Corte di giustizia, sembra necessario che particolare attenzione vada riservata ai parametri idonei a rispettare lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, ma soprattutto all'attitudine ad assicurare effettivamente una tutela effettiva di tali valori.

Al riguardo, pur non volendo dare adito a polemiche né navigare contro corrente, si segnala che ancora permangono ombre sul governo ucraino in merito alla responsabilità delle stragi nella regione del Donbass, del 2014 (tra tutte il rogo di Odessa del 2 maggio).

Al di là di tali questioni che, una volta terminato il conflitto, si spera possano trovare una risposta adeguata, l'entrata nell'Unione non può essere dettata soltanto da ragioni, per così dire, "opportunistiche" (economiche e/o politiche), ma deve essere supportata dalla ferma condivisione dei suoi valori fondanti.

L'Unione ha ben assorbito gli attacchi che, a più riprese, hanno provato a scardinarne qualcuno (imparzialità della magistratura, libertà di stampa, eguaglianza delle minoranze), in quanto l'ambizioso disegno di "un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa" (art. 1 TUE) contempla come fisiologiche le piccole fratture.

Nondimeno, la reiterazione di minacce al sistema e, dunque, alla leale cooperazione che di esso è l'essenza costituisce, di fatto, un rallentamento nella realizzazione di tale disegno e influisce pesantemente – e senza alcuno spirito retorico – sul senso di appartenenza degli altri Stati membri.

Pertanto, allo stato sussistono dei fondati timori in merito ad un'adesione accelerata dell'Ucraina, anche sotto il profilo del rispetto dei valori fondamentali dell'Unione, mentre sembra più realistico partire dall'accordo di associazione del 2014 per implementarlo ed eventualmente modificarlo, al fine di realizzare un percorso di graduale avvicinamento di questo paese all'Unione (T. Cerruti, *Ucraina e Unione europea: le ragioni di un avvicinamento graduale*, in *Sidiblog*, 12-04-2022).

È pur vero, comunque, che, se la PSDC rappresenta - o meglio, dovrebbe rappresentare - il braccio operativo dell'Unione per contribuire all'obiettivo del mantenimento della pace oltre i suoi confini, ma le strette maglie "nazionali", come evidenziato, ne impediscono l'effettivo decollo, risultati più positivi sono stati raggiunti proprio attraverso la politica di allargamento. Infatti, il graduale spostamento dei confini dell'Unione europea, al fine di ricomprendere Paesi che, pur avendo tradizioni diverse, hanno deciso di condividere i valori sui quali l'Unione è fondata, ha contribuito, in maniera sostanziale, alla pace in Europa. Così, ad es.,

l'adesione di Paesi che avevano fatto parte dell'URSS o della *ex* Jugoslavia ha consentito di superare la scissione ideologica che ha caratterizzato l'Europa durante la guerra fredda e ha rappresentato un importante passo avanti sulla strada della stabilità. Anzi, già la prospettiva di adesione all'Unione ha costituito, per tali Paesi, un forte impulso ad affrontare un processo di transizione pacifica verso la democrazia e l'economia sociale di mercato.

E, sebbene “l'adesione contestuale di ben dieci Stati, troppi, insieme, alcuni dei quali con una evidente estraneità rispetto ai valori ed alle tradizioni della comunità, ma soprattutto senza una precisa idea della solidarietà che legava gli Stati fondatori e quelli più prossimi” abbia avuto, nel 2010, ripercussioni non lievi sull'ordinamento dell'Unione, tant'è che è stato necessario un periodo di assestamento affinché il processo di integrazione potesse riprendere il suo cammino, la piena inclusione di Paesi che manifestano aspirazioni europee non ha mai rappresentato, né rappresenta oggi, una minaccia per la tenuta del progetto europeo (G. Tesauro, *Premessa alla I ed., Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. De Pasquale, F. Ferraro, vol. I, Napoli, 2021, XVI; v. anche il discorso del primo ministro italiano Mario Draghi, tenuto il 3-5-2022 dinanzi alla plenaria del Parlamento europeo (Strasburgo). Il testo integrale dell'intervento è disponibile sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Ed infatti ulteriori ampliamenti sono in cantiere. Attualmente, sui tavoli di negoziato sono in discussione le domande di adesione del Montenegro e della Serbia, mentre godono della qualifica di “Paesi potenziali candidati all'adesione”, ai sensi degli accordi di stabilizzazione e associazione, l'Albania, la Macedonia del Nord e la Bosnia-Erzegovina.

Un nuovo slancio all'allargamento è stato dato con l'approvazione, da parte del Consiglio, della comunicazione della Commissione “Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali”, del 5 febbraio 2020 (COM/2020/57 final.), con la quale è stato varato un nuovo corso che pone maggiore attenzione alle riforme fondamentali, a cominciare dallo Stato di diritto, dal funzionamento delle istituzioni democratiche e della pubblica amministrazione, nonché dalle economie dei Paesi candidati. D'altro canto, è evidente che la prospettiva europea del Balcani occidentali è una vera e propria scelta strategica, in quanto assicurerebbe una maggiore stabilità a livello regionale e sarebbe essenziale per la credibilità, il successo e l'influenza dell'Unione nella regione e oltre i suoi confini (J. Zielonka, *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, 2006, *passim*).

Neppure va dimenticato che in quest'ottica l'Unione si è mossa altresì dando attuazione alla politica di vicinato, diretta a rafforzare la prosperità, la stabilità e la sicurezza dei Paesi interessati e basata sui suoi valori (art. 8 TUE; ad oggi, essa riguarda Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia,

Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldava, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e perfino Ucraina).

9. - *Le prospettive future dell'Unione europea: revisione dei trattati, utilizzo delle cooperazioni rafforzate o mantenimento dello status quo*

Tanti sono, pertanto, i profili del processo di integrazione europea che la guerra in Ucraina ha portato in evidenza e che, insieme alla chiusura della Conferenza sul futuro dell'Europa, invitano a riflettere su quali strade si aprono ad un cammino iniziato settant'anni or sono.

Il Parlamento europeo, il 4 maggio 2022, ha adottato una "risoluzione sul seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa", in cui ha sottolineato la necessità di "imprimere un nuovo slancio all'integrazione europea", mediante un'azione comune e una solidarietà ancora più forti, in considerazione degli eventi bellici. Ed ha pure precisato che "le conclusioni della Conferenza esigono la modifica dei trattati, anche per quanto riguarda la semplificazione dell'architettura istituzionale dell'UE, una maggiore trasparenza e rendicontabilità nel processo decisionale e una nuova riflessione sulle competenze dell'UE".

Invero, la consapevolezza che occorra intervenire sui Trattati in vigore è oramai condivisa anche dagli Stati membri (tranne i 13 che hanno firmato un "non paper" in cui esprimono il loro scetticismo circa l'apertura della procedura di revisione dei Trattati). E non soltanto perché le crisi hanno dimostrato che la loro soluzione passa attraverso azioni comuni, ma perché un serio ripensamento del sistema, soprattutto con riguardo al riparto di competenze, è avvertito da tempo (G. Tesauro, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *aisdue.eu*, 18-6-2021).

Così, andrebbe rivista la divisione tra politica monetaria e politica economica ed altresì quella tra tutela della salute e politica sanitaria pubblica, nonché quella tra mercato e concorrenza. Tali materie dovrebbero essere ricondotte ad "unicità" ed attribuite all'Unione in via esclusiva; quelle che, al momento, sono in parte concorrenti e in parte complementari andrebbero comunque riportate sotto un unico cappello e gestite (almeno) in contitolarità (P. De Pasquale, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 3-4, 2021, 429 ss.).

Con un ulteriore sforzo, poi, si potrebbero inserire in tale categoria tutte quelle competenze che implicano condivisione e la cui disciplina non può essere lasciata ai singoli Stati, ad esempio, la difesa comune che "non è più una pura esigenza dello spirito o l'ingenua illusione di sognatori visionari, inutilmente e malamente trascritta nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea (anche perché "History has taught Europeans that they cannot take peace for granted": I. Ioannides, *Rule of Law in European Union*

External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, 4).

La definizione realistica di linee di difesa comune (pur consapevoli delle difficoltà di una linea unitaria di comando) è una impellente necessità, se si vuole evitare che il nostro continente [...] viva da soggetto passivo la sorte che, come soggetto attivo, riservò al mondo nei secoli precedenti” (B. Caravita, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell’Europa e degli europei*, in *federalismi.it*, 14-1-2019).

Andrebbe altresì riconsiderato il voto all’unanimità nei due Consigli (europeo e dei ministri), vera e propria spada di Damocle sul sistema, che impedisce l’adozione di misure pure laddove sia raggiunto un consenso ampiamente maggioritario.

Purtuttavia, lo scenario si presenta complesso, a causa di una spaccatura che si è realizzata tra gli Stati membri. Alcuni favorevoli a compiere un salto di qualità e ad imprimere un’accelerata al processo di integrazione; altri, invece, contrari ad ogni ulteriore erosione della loro sovranità; altri, infine, ostaggio di una pericolosa recrudescenza dei movimenti nazionalisti.

A fronte di ciò è possibile prospettare tre ipotesi che, in un futuro non troppo lontano, potrebbero travolgere l’attuale sistema o soltanto sottoporlo ad un semplice *restyling*.

L’ipotesi che meglio risponde ad un anelito di vero cambiamento è quello di avviare un processo di revisione, ai sensi dell’art. 48 TUE, che sia appoggiato da tutti gli Stati membri. D’altronde, se si leggono con attenzione i risultati dei lavori della Conferenza sul futuro dell’Europa si nota che la maggior parte dei partecipanti ha espresso il desiderio di rafforzare il processo di integrazione europea, quindi, - per dirla con le parole della Commissione - di fare “molto di più tutti insieme” (cfr. Libro Bianco sul futuro dell’Europa).

Nondimeno, la *realpolitik* invita a considerare, da un lato, la difficoltà che, nel breve periodo, una riforma strutturale possa essere approvata da tutti gli Stati membri e ratificata dai loro Parlamenti; dall’altro lato, l’impossibilità che tutti i Paesi possano marciare con la stessa velocità e che possa essere imposta ai più lenti un’*exit* dall’Unione, anche perché verrebbero attratti da altre zone di influenza. In questa direzione si sta muovendo, ad es., la Gran Bretagna: il premier inglese, Boris Johnson con insistenza cerca di contrastare le coalizioni e di consolidare la propria influenza, promuovendo, in varie sedi, il suo progetto di un mini-Commonwealth a trazione britannica, alternativo all’Unione europea. Più precisamente, si è fatto promotore di un sistema di alleanze politiche, economiche e militari che possa raccogliere Paesi accomunati da un sentimento di diffidenza verso Bruxelles e verso la risposta della Germania all’aggressione militare russa.

Di talché, pare più probabile la formula di un’Unione *europea a cerchi concentrici*, che si basi su acquisizioni puntuali e progressive, oggetto di

revisione, e che assicuri ai Paesi che non condividono tutte le modifiche un *opt-out*, anche più esteso di quello che ha reso possibile la stipulazione del Trattato di Lisbona.

Una seconda ipotesi, in subordine alla prima, potrebbe essere il ricorso alla cooperazione rafforzata. D'altronde, come notava Schuman "L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme"; né – si è convinti – è necessario che l'ulteriore passo in avanti sia fatto all'unisono da tutti gli Stati membri. Il meccanismo della cooperazione rafforzata, purché non divenga abusato e trasformi l'Unione in un'Europa *à la carte*, potrebbe essere utilmente utilizzato dagli Stati che, dal 1957, hanno creduto (e continuano a credere) nella condivisione di obiettivi comuni e, quindi, potrebbero far avanzare il processo di integrazione europea, almeno limitatamente a taluni settori.

L'ultima ipotesi è non cambiare nulla...perché tutto cambi. Altrimenti detto e sebbene sia da scongiurare, l'altra opzione è lasciare che il sistema sia plasmato dagli eventi. Di sicuro le crisi hanno influito pesantemente sull'ordinamento dell'Unione, spingendo ad una rilettura di talune disposizioni e ad una forzatura di taluni meccanismi (si pensi alla reazione alla crisi finanziaria, a quella sanitaria e a quella bellica). Ma soprattutto ha reso evidente che uno Stato da solo non può risolverle e che l'Unione europea resta un modello di gran lunga preferibile, in termini di democrazia, di tutela dei diritti fondamentali e di rispetto dei principi di diritto internazionale.

