

## Le certezze dell'europeista

di Michele Vellano

1. – Traendo spunto dalle lucide e attuali riflessioni di Giovanni Zarra, di recente pubblicate sulla Rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo* con il titolo *I dilemmi dell'internazionalista* nell'ambito del dibattito sulla crisi del diritto internazionale, vorrei, a mia volta, riflettere sul momento di difficoltà in cui si trovano l'Unione europea e il suo diritto. Lo stesso Autore, del resto, sottolinea, in apertura del suo scritto, che il diritto europeo (*rectius* il diritto dell'Unione europea) non è altro «che una forma, seppur peculiare, di diritto internazionale». Appare, dunque, lecito, e forse persino utile, proseguire i ragionamenti rispetto alle odierne difficoltà di applicazione del diritto internazionale, quanto meno in tema di minaccia e di uso della forza, con ulteriori riflessioni dedicate appunto specificatamente all'Unione europea. A ben vedere, e con ciò si concorda con il citato Autore, ciò che appare veramente in crisi in questo momento storico è il multilateralismo di matrice occidentale nel suo complesso. Instaurato con la sottoscrizione della Carta delle Nazioni Unite, a San Francisco il 26 giugno 1945, questo modello ha fatto perno anche sul Fondo Monetario Internazionale, sulla Banca Mondiale e, a partire dal 1995, sull'Organizzazione Mondiale del Commercio (e in precedenza sul GATT). Un sistema giuridico-economico di convivenza e cooperazione tra gli Stati appartenenti alla Comunità internazionale, certo non privo di limiti e ambiguità, che ha retto le relazioni internazionali negli ultimi ottanta anni. Un sistema messo in discussione recentemente, tra gli altri, proprio dagli Stati Uniti, suoi massimi artefici e garanti che, almeno con l'amministrazione attualmente in carica, sembrano anteporre il loro interesse nazionale («America first») alla rule of law, al punto da fare ricorso alla minaccia e all'uso della forza armata in assenza di legittimazione ai sensi del diritto internazionale (come da ultimo avvenuto con le minacce di appropriarsi della Groenlandia o con la clamorosa cattura del presidente del Venezuela Nicolás Maduro). Il multilateralismo occidentale e neoliberista è alla base anche del processo di integrazione europea, sebbene, come vedremo meglio infra, quest'ultimo sia caratterizzato da elementi distintivi marcati e peculiari. Concentreremo, dunque, la nostra analisi sull'Unione europea e, in particolare, sulla difficoltà di elaborazione e attuazione della sua Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) di fronte alla ridefinizione dei limiti al ricorso alla minaccia e all'uso della forza. Metteremo così in risalto ciò che affligge il suo impianto giuridico-istituzionale nel presente e le possibili conseguenze che ci attendono nell'immediato futuro.

2. – Quanto accaduto nell'ultimo lustro, a cominciare dall'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa il 24 febbraio 2022, ha portato allo scoperto nodi istituzionali risalenti e irrisolti relativamente all'assetto istituzionale dell'Unione europea. Difficilmente, però, avremmo immaginato la drammaticità della situazione che ne è seguita e l'urgenza di porvi rimedio. E questo non solo per la rinascita di una minaccia all'Europa, dopo un intervallo di convivenza, tutto sommato collaborativa, durato trent'anni circa, con la Federazione russa, ma anche per l'improvvisa messa in discussione dell'alleanza strategica con gli Stati Uniti in atto da oltre un secolo e specialmente dalla fine del secondo conflitto mondiale in poi. Due fattori molto differenti tra loro, eppure, anche in considerazione della loro concomitanza temporale, in grado di produrre un effetto di grande e immediato impatto sull'assetto complessivo dell'Unione europea.

Quest'ultima si è trovata spiazzata e impreparata ad affrontare il nuovo scenario internazionale. Dedita a promuovere la pace all'interno dei suoi confini e, al contempo, portatrice di pace al di fuori di essi, attraverso le missioni di pace iniziate nel 2003 e proseguite negli anni successivi, l'Unione europea ha dovuto constatare, da un lato, l'inadeguatezza degli strumenti giuridici a sua disposizione e, dall'altro lato, la totale dipendenza dai mezzi militari e tecnologici degli Stati Uniti per fare fronte alle minacce, palesi o ibride, ai suoi Stati membri.

Del resto, il processo di integrazione europea è entrato, ormai da tempo, in una sorta di stasi e nulla lascia prevedere che la situazione debba repentinamente mutare. L'ultima modifica ai trattati istitutivi è entrata in vigore, come noto, nel 2009 con il trattato di Lisbona e l'ultimo ingresso nell'Unione europea, quello della Croazia, risale al 2013. Nel frattempo, vi sono state le difficoltà finanziarie globali, l'uscita del Regno Unito, la triste stagione del Covid, e, infine, appunto la guerra in Ucraina e l'avvio della seconda amministrazione Trump (sul repentino cambiamento di scenario sia consentito rinviare a P. Manzini, M. Vellano (cur.), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021).

La sola reazione a questa situazione di impasse è stato il tentativo di fare partire le riforme dal basso attraverso la convocazione, su impulso del presidente francese Emmanuel Macron, di una Conferenza sul futuro dell'Europa che ha concluso i suoi lavori nel 2022 con un testo che contiene 49 proposte su obiettivi concreti e 320 misure sottoposte alle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito di nove temi: cambiamento climatico e ambiente; salute; un'economia più forte, giustizia sociale e posti di lavoro; le relazioni con il resto del mondo; valori e diritti, stato di diritto, sicurezza; trasformazione digitale; democrazia, migrazioni; istruzione; cultura, giovani e sport. Numerosi temi, tutti importanti ma, come è evidente, molto diversi tra loro e, soprattutto, nessuno che tocchi davvero l'impianto istituzionale dell'Unione europea e le sue modalità di funzionamento, in particolare per quanto riguarda la sua sicurezza e difesa. Eppure, ciò che forse colpisce di più tra le molte difficoltà che l'Unione europea si trova oggi ad affrontare è proprio l'incapacità delle istituzioni preposte di adottare decisioni efficaci e parlare con una sola voce in materia di sicurezza e difesa. In un mondo che, almeno in questa fase storica, premia senza dubbio i sistemi con una leadership politica-istituzionale forte, siano essi espressione di un processo di elezione democratica come negli Stati Uniti o in India, oppure privi di una

pluralità di partiti autonomi, come nella Federazione russa o in Cina, l'Unione europea parte certamente e di gran lunga svantaggiata. L'Unione europea ha, infatti, un modello decisionale basato, come ampiamente noto, sul concorso della volontà di ben ventisette governi nazionali, che comporta necessariamente una mediazione di interessi spesso non coincidenti e talora completamente divergenti, specialmente in materia di politica estera. Figuriamoci in materia di difesa comune («quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso» ex art. 42, 2 TUE). Un modello che si è mostrato più volte inadeguato rispetto alla necessità di prendere decisioni univoche e in grado di essere concretamente e rapidamente realizzate. Per porre rimedio a questo stato di cose, si dibatte molto sull'opportunità di modificare il sistema di voto in materia di sicurezza e di difesa comune abbandonando l'unanimità a favore della maggioranza qualificata, quasi che una variazione in tale senso possa risolvere ogni problema. La modifica interesserebbe l'art. 42, 4 TUE là dove stabilisce che: «Le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune (...) sono adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro». La realtà, però, è molto più complessa e poliedrica. Non è questa la sede per una trattazione esaustiva a tale riguardo e ci limiteremo, perciò, ad un esempio.

3. – Un aspetto, forse tra i meno considerati, che è venuto in particolare evidenza nella gestione della posizione dell'Unione europea rispetto al conflitto russo-ucraino riguarda l'assenza di coordinamento tra il presidente del Consiglio europeo e la presidente della Commissione europea, partendo dalle competenze e dai ruoli a ciascuno riservati ai sensi delle disposizioni contenute nel TUE. Sia sufficiente richiamare, a tale proposito, il disposto dell'art. 15, 6 TUE, secondo cui: «il presidente del Consiglio europeo assicura, in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione europea per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza». Eppure, come tutti hanno potuto constatare, la presidente Ursula von der Leyen ha costantemente rubato la scena tanto al presidente Charles Michel quanto al suo successore (dal 2024) presidente António da Costa relativamente al conflitto russo-ucraino e alla sua evoluzione. Le azioni e le dichiarazioni della presidente della Commissione, specialmente durante i primi due anni dall'avvio delle operazioni belliche, non solo hanno indebolito la figura e il ruolo istituzionale del presidente del Consiglio europeo, ma hanno, ed è forse l'aspetto più rilevante, prodotto confusione e ambiguità in ordine alla manifestazione di una effettiva e univoca posizione dell'Unione europea rispetto a un aspetto di politica estera di sicurezza così rilevante e vitale. A complicare e indebolire ulteriormente la percezione di una posizione comune e univoca dell'Unione europea in ordine alle implicazioni dello svolgimento di un drammatico conflitto a ridosso dei suoi confini esterni hanno contribuito (e continuano a contribuire) molti capi di Stato e di governo che siedono nel Consiglio europeo, organo espressamente deputato, ai sensi dell'art. 15, 1 TUE a «definire gli orientamenti e le priorità politiche generali» anche con

riferimento alla PSDC e sempre «conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite». Alcuni capi di Stato e di governo agiscono e formulano dichiarazioni fuori dal Consiglio europeo e non di rado in aperto contrasto con il contenuto degli orientamenti da esso appena deliberati. Il riferimento non può che essere, in primo luogo, alla condotta del primo ministro dell'Ungheria Viktor Orbán che ha, a più riprese, assunto iniziative del tutto unilaterali, specialmente durante la presidenza semestrale dell'Ungheria del Consiglio dell'Unione europea, dal 1° luglio al 31 dicembre 2024, talvolta trovando appoggio nel primo ministro della Repubblica Slovacca Robert Fico, in particolare in materia di forniture di armi all'Ucraina e sulle prospettive di adesione di questo Paese all'Unione europea. Di segno opposto, ma ugualmente dannosa, rispetto al raggiungimento e al mantenimento di una posizione comune in capo all'Unione europea, è la c.d. "Coalizione dei volenterosi", un'alleanza di Stati presentata a Londra il 2 marzo 2025 dal presidente francese Emmanuel Macron e dal premier britannico Keir Starmer, finalizzata a sostenere l'Ucraina e assicurare la protezione dei suoi confini da future aggressioni nel caso in cui il conflitto con la Federazione russa dovesse arrivare ad un cessate-il-fuoco o ad un accordo di pace. Questo format, vago nei contenuti e approssimativo nelle forme, ha palesemente portato fuori dal Consiglio europeo l'effettivo contesto ove assumere le decisioni sugli aspetti strategici, a cominciare dalle interlocuzioni con gli Stati Uniti nel corso delle trattative con la Federazione russa per una tregua o una pace. Con ciò evidenziando la volontà di rimettere a tre soli soggetti principali, Francia, Regno Unito e Germania le decisioni ultime rispetto alla posizione europea in ordine al conflitto russo-ucraino (come reso evidente nell'incontro tra Emmanuel Macron, Keir Starmer, Friedrich Merz e Volodymyr Zelensky del 9 dicembre 2025). In pratica, una clamorosa avvisaglia del possibile ritorno al passato dell'Europa del Concerto delle Nazioni!

4. – Le vicende degli ultimi quattro anni testimoniano che il processo di integrazione europea è oggettivamente in grande difficoltà di fronte alla sfida di realizzare una sicurezza e una difesa comune. Il metodo funzionalista, che ha così ben operato in settori strategici e fondamentali per i cittadini dell'Unione europea, non sembra, in questo caso, portare a risultati apprezzabili. Alcuni avanzamenti, specialmente nella realizzazione della industria della difesa comune, potrebbero certamente essere fatti attraverso la legislazione derivata e a trattati invariati (vedi a tale proposito le considerazioni di F. Munari, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte*, in EuroJus, 2024, 213 ss.), ma la prospettiva dell'attuazione di una effettiva difesa comune resta, almeno nel medio termine, oggettivamente fuori portata. Gli Stati membri (non solo quelli oppositivi a prescindere) antepongono il proprio interesse nazionale e in materia di difesa non fanno sconti. La Francia, che dispone di una particolare capacità militare basata sulla disponibilità della deterrenza nucleare (la c.d. Force de frappe), non sembra voglia assumere un ruolo guida all'interno dell'Unione europea, preferendo, come si è visto, trovare sponda addirittura in uno Stato extra-UE (ossia nel Regno Unito), oltre che nella Germania. Quest'ultima ha avviato, sotto la guida politica del cancelliere Friedrich

Merz, un piano da 900 miliardi di euro con il quale intende rimettere l'industria bellica al centro dell'economia nazionale e potenziare di conseguenza le forze armate tedesche. Gli Stati baltici e la Polonia continuano a guardare agli Stati Uniti come unico reale interlocutore in termini di difesa militare, rendendosi disponibili, come loro richiesto dall'amministrazione Trump, ad aumentare la loro spesa militare ben oltre il 3% del loro PIL. L'Italia ha assunto una posizione ambivalente nel tentativo di tenere insieme sensibilità politiche e istituzionali diverse e che rischia, in ogni caso, di metterla ai margini di ogni vero processo decisionale. La recente proposta della Commissione europea, inizialmente denominata ReArm Europe e poi Readiness 2030, di un piano di azione europeo si risolverà essenzialmente in una facilitazione al riarmo e ammodernamento delle forze armate nazionali degli Stati membri (si veda in proposito A. Miglio, *Risorse europee per una difesa... europea? Il Libro bianco e le proposte della Commissione per il finanziamento della difesa*, in EuroJus, 2025, 159 ss.).

5. – In un quadro così eterogeneo e bloccato, l'Unione europea avrebbe, dunque, urgente bisogno di intraprendere una stagione di riforme radicali al suo diritto primario che le consentono di affrontare le nuove sfide, a cominciare da quella dell'autonomia tecnologica nella sua difesa nei tradizionali domini terrestri, marittimi e aerei oltre che in quelli di spazio e cyber, in concorrenza geostrategica non solo con la Federazione russa e la Cina, ma anche con gli stessi Stati Uniti. I possibili rimedi all'attuale struttura istituzionale e alle modalità di suo funzionamento non mancano; ciò che veramente latita è la volontà politica di darvi corso da parte della maggior parte dei governi degli Stati membri. I governi europei, infatti, preferiscono agire individualmente o d'intesa con alleati tradizionali o occasionali, guidati dall'illusione di apparire (più) forti o, comunque, di avere un posto tra i grandi. Essi preferiscono utilizzare nel linguaggio politico, e non è un caso, il termine Nazione anziché Stato che, come ben sanno internazionalisti ed europeisti, non si equivalgono affatto. Come prevedibile, l'allontanamento dal multilateralismo verso la logica «del più forte», fa rapidamente proseliti. In questo quadro, gli Stati che possono permetterselo, militarmente e tecnologicamente, riscoprono la tentazione di risolvere le controversie con la minaccia o direttamente con il ricorso all'uso della forza (mutatis mutandis, la Federazione russa con l'Ucraina, la Cina con Taiwan, gli Stati Uniti con il Venezuela) in violazione dell'art. 2, 4 della Carta delle Nazioni Unite («I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite»).

Occorre, dunque, rassegnarsi all'ineluttabile e ammettere, per la prima volta, che l'Unione europea di fronte alla sfida più alta, quella che mette in gioco la sua sicurezza e difesa, è destinata a restare irrilevante sulla scena internazionale o, peggio, a disgregarsi? A non essere in grado di replicare ciò che ha saputo realizzare all'interno dei suoi confini dove è riuscita a preservare una pace ininterrotta? A subire la stessa sorte, sul piano continentale, di quanto sta avvenendo, sul piano mondiale, in seno alle

Nazioni Unite per ciò che riguarda la cooperazione internazionale organizzata in forma istituzionale? Esiste un antidoto a tutto ciò?

Occorre ripartire, a parere di chi scrive, dal primo comma dell'articolo 3 del TUE dove, a ben vedere, c'è la vera ragion d'essere dell'Unione europea, la quale si prefigge «di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli». Nulla di più, nulla di meno. Ciò significa che al centro del progetto si collocano i cittadini e il loro benessere in un contesto pacifico e rispettoso del principio di legalità. In tale prospettiva, il diritto dell'Unione europea può essere considerato come un'evoluzione virtuosa e auspicabilmente anticipatoria del diritto internazionale. Un diritto sui generis che in un contesto continentale, prima ristretto a sei Stati e poi in virtù dell'allargamento ad un numero crescente fino agli attuali ventisette, ha saputo evolvere da un diritto solo o principalmente «per gli Stati» a un diritto anche e soprattutto «per i cittadini di quegli Stati». L'apporto dei giudici della Corte di Giustizia dell'Unione europea così come dei giudici nazionali per rendere concreta questa trasformazione è così noto e decisivo da potere essere qui solo richiamato, così come, del resto, l'evoluzione del quadro normativo primario, con l'aggiunta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e derivato, con la continua approvazione di regolamenti direttamente efficaci e invocabili negli ordinamenti nazionali (si rinvia al riguardo alle note introduttive dedicate all'Unione europea e al suo diritto da A. Tizzano e R. Adam, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 4 ed., 2024, 3 ss.).

Concordiamo, dunque, con le considerazioni finali di Giovanni Zarra sull'opportunità di mettere, più che mai in questo momento storico, al centro del diritto internazionale, come lo è già saldamente del diritto dell'Unione europea, il cittadino e il suo benessere, recuperando al contempo il concetto «laico» di Stato rispetto a quello di nazione. In questa prospettiva il diritto dell'Unione europea è in anticipo e ha molto da offrire, in materia di strumenti giuridici elaborati nel corso di una esperienza pluridecennale, al resto della Comunità degli Stati. Si pensi, senza nessuna pretesa di esaustività, a quanto realizzato in termini di modalità di attraversamento delle frontiere interne, di soluzioni per pacificare e fare collaborare le comunità che abitano territori limitrofi di Stati diversi e storicamente in disputa tra loro, di regolazione normativa condizionata alla sostenibilità ambientale e sociale a beneficio del singolo e della collettività tutta. Non bisogna, dunque, abbandonare la via intrapresa e poi seguita per settantacinque anni a livello continentale e anzi offrirla a modello sul piano mondiale.

L'europeista convinto non ha dubbi e non ha incertezze sul fatto che ogni altro scenario che, viceversa, rimetta al centro gli Stati-nazione svincolandoli dal multilateralismo e, anche solo in parte, dal rispetto della rule of law, specialmente in tema di minaccia e di ricorso all'uso della forza, costituisca un drammatico arretramento giuridico tale da sottoporre nuovamente, per impiegare le stesse illuminanti parole del preambolo della Carta delle Nazioni Unite, le future generazioni al rischio del flagello della guerra che per ben due volte nel secolo scorso ha portato indicibili sofferenze all'umanità.

Michele Vellano  
Dip.to di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Torino  
[michele.vellano@unito.it](mailto:michele.vellano@unito.it)

