

La “nostra” Europa contro la guerra

Ennio Triggiani (Professore emerito di Diritto dell’Unione europea dell’Università di Bari “Aldo Moro”) – 20 aprile 2022

SOMMARIO: 1. La reazione della Comunità internazionale all’invasione russa dell’Ucraina. - 2. Le ragioni politiche della guerra e l’attività di mediazione. - 3. Il ruolo dell’Unione europea nel quadro internazionale in profondo cambiamento.

1. Per anni nel corso di dibattiti o interviste ho sottolineato che la pace conquistata, in termini ritengo definitivi, fra gli Stati membri dell’integrazione europea va considerata come primo e oggettivo risultato conseguito; e che il valore del suo significato è di per sé sufficiente a giustificare l’esistenza dell’Unione europea e la convenienza a parteciparvi. Spesso, tuttavia, tale mia convinzione era accolta con sufficienza da molti per i quali ben altro era richiesto per riconoscere la validità del progetto.

Oggi, dopo gli orrori che ogni giorno vengono sottoposti ai nostri occhi e alle nostre orecchie dalle martoriare terre dell’Ucraina, molti dovrebbero, spero, ricredersi. La guerra è la peggiore “invenzione” che l’uomo potesse effettuare e, nonostante il suo essere antichissima, non riesce a scomparire da un mondo contemporaneo che ama definirsi “avanzato”. Ecco perché la “nostra” Europa non può che essere contro la guerra.

Dobbiamo peraltro considerare che veniamo particolarmente scossi da quanto sta succedendo a seguito dell’invasione russa perché siamo toccati da vicino sia dallo scenario bellico sia dalle conseguenze che sta producendo nella nostra vita quotidiana. Si pensi solo ai milioni di rifugiati che cercano salvezza nell’Unione, agevolati dalla “riscoperta” della “bella addormentata” direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, adottata all’indomani del conflitto nell’ex Jugoslavia. Questa è stata finalmente attivata con decisione n. 382 del Consiglio del 4 marzo 2022 necessaria, *ex art. 5*, per l’accertamento di tale afflusso, nonostante già da anni le coste meridionali dell’Europa vedano un costante ingresso di disperati aventi però il “limite” di essere, prevalentemente, di colore e comunque non europei. Si pensi, inoltre, alle rilevanti e drammatiche conseguenze economiche connesse all’uso dell’energia e dei prodotti alimentari (sulla direttiva sulla protezione temporanea, v. i contributi

di [MORGESE](#) e [COLOMBO](#); nel settore energetico, v. [Pi. MENGOZZI](#), tutti in questo *Blog*).

È questa la ragione per cui viviamo un momento storico a partire dal quale in Europa, e non solo, nulla può tornare come prima. Si spera solo che, ed è già successo con la pandemia, la tragicità della situazione produca un ulteriore salto di qualità nel processo d'integrazione europea evidenziandone il carattere indispensabile. Va ricordato che a seguito del Covid-19 sono stati ottenuti risultati del tutto inimmaginabili fino ad allora quale, fra gli altri, l'attivazione di un debito comune attraverso una solidarietà qualitativa e quantitativa di altissimo rilievo.

Ed allora perché l'Unione europea potrebbe ma, soprattutto, dovrebbe uscire rafforzata? Una delle riflessioni maggiori indotte dalla crisi ucraina riguarda evidentemente la sovranità. Anzitutto, nell'individuazione delle responsabilità, è chiaro che è intollerabile, sotto ogni profilo sia giuridico che politico, l'invasione militare di uno Stato sovrano per di più in presenza in esso di un governo democraticamente legittimato da un ampio consenso popolare. È indiscutibile la palese violazione del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite a partire dal divieto dell'uso della forza armata nelle relazioni internazionali contro l'integrità territoriale degli Stati sancito dall'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite (e si pensi agli Accordi di Helsinki del 1972 e agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione per sicurezza e la cooperazione in Europa).

Ricordiamo, certo, la complessa situazione esistente in Ucraina dopo che anche il Protocollo di Minsk 2 del 2015, firmato per por fine al conflitto nella regione del Donbass, ha visto i suoi 13 punti in buona parte non rispettati da ambo le parti. Non bisogna però dimenticare che con il Memorandum di Budapest del 5 dicembre 1994 l'Ucraina trasferì alla Russia le testate nucleari in suo possesso in cambio delle garanzie sulla propria integrità territoriale da parte di Russia, Stati Uniti e Regno Unito e successivamente anche da Cina e Francia.

Comunque, opportunamente nelle sue conclusioni del 24 febbraio 2022 il Consiglio europeo ha condannato con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina.

D'altronde, la stessa Assemblea generale delle Nazioni Unite riunita in sessione speciale - dopo che nel Consiglio di sicurezza il 25 febbraio il veto russo aveva bloccato il progetto di risoluzione di condanna - il 2 marzo e il 24 marzo con la maggioranza dei due terzi ha condannato la Russia prima per l'invasione dell'Ucraina e poi per la crisi umanitaria in corso invocando un'immediata cessazione delle ostilità. Poi, l'8 aprile l'Assemblea ha sospeso la Russia dal Consiglio dei diritti umani di Ginevra, ma con una maggioranza nettamente inferiore.

In precedenza, il 16 marzo la Corte internazionale di giustizia aveva [accolto](#) (tredici voti a favore due contrari) l'istanza dell'Ucraina volta all'adozione di misure provvisorie sulla base della [Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio](#). La Corte ha ordinato alla

Russia di “immediately suspend the military operation that it commenced on 24 February 2022 in the territory of Ukraine” e di “ensure that any military or irregular armed units which may be directed or supported by it, as well as any organization and person which may be subject to its control or direction, take no steps in furtherance of the military operation”.

Nel contempo e non casualmente, va sottolineato che tale aggressione è effettuata da un governo, invece, liberticida e identificato in una persona al potere da più di 20 anni che si è assicurato formalmente di rimanervi fino al 2036.

La risposta dell'Europa “comunitaria” si è concretizzata nell'irrogazione di sanzioni in prevalenza di natura economica sempre più incisive attraverso decisioni e regolamenti; nella specie, già a seguito dell'invasione della Crimea, furono adottati, ovviamente dal solo Consiglio, e via via modificati i regolamenti 269/2014 del 17 marzo 2014, 692/2014 del 23 giugno 2014 e 883/2014 del 31 luglio 2014, insieme ad una serie di decisioni quali la 2014/145 del 17 marzo 2014 e la 2014/512 del 31 luglio 2014; la base normativa è riconducibile all'art. 21 nonché ai successivi artt. 28 e 29 TUE. Per tali misure sanzionatorie nei confronti di Stati terzi nonché delle loro persone fisiche e giuridiche l'art. 29 prevede, anche se genericamente, che il Consiglio europeo possa definire, mediante decisione, la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica; di conseguenza, gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione.

Inoltre, ci si riferisce anche all'art. 215 TFUE che contempla l'adozione da parte del Consiglio, questa volta a maggioranza qualificata, di decisioni aventi ad oggetto l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più Paesi terzi, informandone il Parlamento europeo. Tali decisioni del Consiglio PESC possono comportare anche misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche nonché di gruppi o di entità non statali. La legittimità di queste misure restrittive è peraltro sottoponibile al controllo della Corte di giustizia, (art. 275, co. 2, TFUE) di cui è invece esclusa la competenza per le disposizioni generali di politica estera e di sicurezza comune (comma 1).

D'altronde, è bene sottolineare come le misure in questione debbano, ad ogni modo, essere redatte alla luce dell'obbligo di cui all'art. 6, par. 3, TUE di rispettare i diritti fondamentali, quali garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e risultanti dalla normativa costituzionale, dalle tradizioni comuni agli Stati membri e dai principi generali del diritto dell'Unione. Tanto per riferirci a recenti e clamorosi esempi si è addirittura pensato di cancellare attività professionali e artistiche solo perché in capo a persone che non facevano espressa “abiura” di Putin o si è impedita la partecipazione di atleti alle paraolimpiadi! C'è quindi da chiedersi, analizzando a mente fredda la situazione esistente, se tutti i provvedimenti adottati nei confronti soprattutto delle persone fisiche russe siano sempre rispettosi di tali diritti fondamentali.

In tale quadro complessivo si colloca la decisione 2022/338 del 28 febbraio 2022 con cui - in applicazione dell'art. 21, par. 1, TUE del Consiglio PESC e nel quadro dello Strumento europeo per la pace - per la prima volta si forniscono armi ai resistenti ucraini oltre a carburante e dispositivi di protezione (decisione 2022/339 del 28 febbraio 2022). Questa scelta, connessa con una prospettiva di riarmo complessivo degli Stati membri, può apparire in contrasto con il profilo identitario stesso dell'Unione anche se la solidarietà richiesta ai Paesi membri dalla Nato pone almeno dei vincoli politici. Bisogna tuttavia ricordare che dopo la caduta del muro di Berlino si è commesso il grave errore di non ridisegnare il sistema di sicurezza europeo e i nuovi equilibri; non si è affiancata alla fine del Patto di Varsavia quella della Nato oppure previsto l'ingresso della Russia in quest'ultima. In altri termini, si sono conservate logiche e strutture appartenenti ad un'epoca passata senza inventarsi le nuove richieste dalla evoluzione storica in atto.

La conseguenza è stata che gli europei hanno via via abdicato alle proprie responsabilità delegando agli Stati Uniti, nel quadro della Nato, i maggiori oneri finanziari e politici ma ponendosi di fatto in situazione subalterna rispetto alla politica estera statunitense. Del resto, non possiamo dimenticare quanto avvenuto in anni trascorsi, ad es., nella *ex* Jugoslavia attraverso interventi (si fa per dire) umanitari o in Iraq sulla base di una c.d. guerra preventiva. Tuttavia, la discutibilità, giuridica e politica, di eventi trascorsi non può assolutamente giustificare la gravità dell'invasione dell'Ucraina che ha stracciato sia la Carta delle Nazioni Unite che gli innumerevoli accordi internazionali stipulati sul fondamento dei principi fissati dalla stessa. Del resto, un segnale preoccupante era già emerso nel 2020 quando nella riforma costituzionale voluta da Putin l'art. 79 chiarì che è il diritto interno ad avere la prevalenza sul diritto internazionale, sancendo la priorità della Costituzione russa rispetto alle decisioni prese sia dai tribunali internazionali che dagli organi dei trattati.

2. Peraltro, il ragionamento da fare non può che essere anche di natura politica. Dovremmo chiederci come mai il popolo ucraino, che sta dando grande espressione di compattezza e solidità evidenziata dalla imprevista resistenza all'invasione, auspichi fortemente il proprio ingresso nell'Unione europea (comunque impossibile in tempi brevi). Certo, con tale ingresso scatterebbe in caso di aggressione la solidarietà anche armata, nel quadro dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, degli altri Stati membri ai sensi dell'art. 42, par. 7, TUE.

Il significato politico, però, va ben oltre e si lega al rapporto tra indipendenza e sovranità: cedere quote della prima aiuta a difendere la seconda se questa si fonda su principi democratici e si dimostra effettiva. L'Unione europea non è un partner che limita l'indipendenza degli Stati nazionali ma una realtà che, al contrario, la rafforza in quanto colloca la sovranità in una sfera di condivisione sempre preferibile ad una isolata e sempre più indebolita. Il processo

d'integrazione europea nasce, appunto, dalla matura consapevolezza che nella società contemporanea è necessario attrezzarsi in modo che l'esercizio di poteri democratici si svolga in un ambito territoriale più ampio ed efficace.

Tornando alla crisi ucraina, la vera paura di Putin, a mio avviso, non è quella di essere accerchiato dalla Nato e di subire attacchi militari che presuppongono, come per i Paesi dell'Unione europea, una volontà di guerra ben lungi dal carattere identitario della stessa basata sulla pace. Il dittatore russo ritiene ancora, in una logica vetero imperiale e sulla base di una lettura della storia ormai superata, molti Stati dell'Europa orientale quali propri satelliti; ha quindi il "terrore" della capacità di attrazione esercitata su di essi da parte dell'Unione europea che si presenta come modello, di gran lunga preferibile, di democrazia, tutela dei diritti fondamentali e legalità internazionale. Per un dittatore che si è assicurato il proprio potere "a vita" si tratta di una prospettiva inaccettabile ed un pericoloso riferimento anche per il popolo russo ed il suo dissenso interno, la cui profondità non è facile per noi misurare.

Nel conflitto russo-ucraino si è, pertanto, palesemente evidenziato il ruolo centrale di un'Europa democratica quale punto di riferimento per la stabilità continentale e fondata sui valori enunciati all'art. 2 TUE e che "si prefigge di promuovere nel resto del mondo" (art. 21 TUE, par. 1).

La resistenza di Kiev si è così posta come la resistenza dei "nostri valori" indicando con chiarezza che la democrazia dei diritti e la democrazia delle istituzioni, insieme con lo Stato di diritto e la legalità internazionale costituiscono la vera natura del patto di civiltà che lega l'Europa.

Va peraltro ribadito che la credibilità della risposta europea e la consapevolezza dei sacrifici che essa potrà comportare si fondano sull'analoga fermezza con cui gli elementi identitari dati dal rispetto dei diritti fondamentali e dei valori democratici, come sanciti dalla Carta di Nizza del 2001 a fondamento della pace, verranno mantenuti.

Ed allora, oggi che lo scenario europeo purtroppo torna ad essere teatro di guerra una maggiore responsabilizzazione anche finanziaria dei Paesi europei all'interno della Nato appare inevitabile. Ed è singolare come un'organizzazione ritenuta "moribonda" sia stata rivitalizzata da Putin tanto da tendere ad ampliarsi non solo a Paesi europei quali Svezia e Finlandia ma anche ai quattro alleati dell'Asia-Pacifico (Giappone, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda) che nei documenti sono definiti "Ap4" (A per Asia, P per Pacifico). Col rischio, però, di alimentare una contrapposizione Occidente (ovviamente non in senso geografico) contro Oriente in una perversa e progressiva abitudine alla tragica necessità della guerra. Ineluttabilità che si lega all'ennesima dimostrazione di impotenza delle Nazioni Unite in materia di mantenimento della pace, frutto di un meccanismo istituzionale del Consiglio di sicurezza basato sul compromesso fra legittimità internazionale e *realpolitik*; esso si fonda su un potere di veto dei vincitori della Seconda guerra mondiale ormai ampiamente superato mentre sarebbe necessario

ridisegnare una struttura di governo all'altezza del progetto di un nuovo ordine mondiale.

Per questa ragione, finora, si è verificata solo una presa di posizione politica da parte dell'Assemblea generale pur se con la sacrosanta condanna a grande maggioranza della brutale invasione dell'Ucraina da parte della Russia (oltre alla sospensione dal Consiglio dei diritti umani). Di più, pertanto, l'organizzazione universale con sede a New York non sembra in grado di fare, come d'altronde è già successo fin troppe volte nel corso dei decenni passati.

La tragica pericolosità della guerra in atto ha finora registrato il fallimento di tutti i tentativi di mediazione per giungere almeno al "cessate il fuoco". Probabilmente sarebbe necessaria l'attivazione di strumenti eccezionali anche per rivitalizzare il ruolo di un'organizzazione, l'Onu, nata proprio per assicurare la pace ma che la pace non riesce a garantire, limitandosi a fare da cassa di risonanza delle controversie internazionali. Oggi è però necessario anche uno sforzo di fantasia diplomatica per rendere molto più forti ed incisivi i tentativi, da più parti posti in essere.

Ed allora per sfuggire alla certificazione di una conclamata inutilità l'Assemblea generale dovrebbe convocarsi in sessione speciale, come previsto dall'art. 20 della Carta delle Nazioni Unite, ma non a New York e probabilmente nemmeno a Ginevra nel Palais des Nations dell'Ufficio europeo (vecchia sede della sciolta Società delle Nazioni) bensì in vicinanza dei luoghi del conflitto. Preferibilmente nella stessa Ucraina o almeno in uno degli Stati confinanti, dalla Bielorussia alla Polonia. La presenza dell'intera Comunità internazionale in prossimità dei territori devastati dalla guerra esprimerebbe un grande valore simbolico e politico. Sarebbe evidenziata la particolare gravità dello scontro in atto che, forse per la prima volta nella storia recente, rischia di produrre conseguenze disastrose e comunque ridisegnerà il quadro degli equilibri e della sicurezza internazionali.

L'Assemblea generale, riunendosi in permanenza ma anche con un suo organo sussidiario (art. 22 della Carta), si porrebbe quindi come diretto soggetto di mediazione non essendo utile un'ulteriore condanna della Russia, incontrovertibile però già avvenuta e superflua sul piano pratico.

Tuttavia, lo stesso Consiglio di sicurezza, pur centro della paralisi data la presenza della Russia nella sua qualità di membro permanente, potrebbe comunque utilizzare per iniziative di mediazione lo spiraglio offerto dall'art. 27 par. 3 della Carta; questo per le decisioni previste dal Capitolo VI e dal par. 3 dell'art. 52 prevede, al fine della soluzione pacifica di controversie di carattere locale, l'astensione dal voto dello Stato che sia parte di una controversia. Bisognerebbe allora sperare che la Cina svolgesse una effettiva funzione di mediazione rinunciando all'esercizio del proprio veto.

È molto probabile che nessuna di queste soluzioni sarà sperimentata e invece l'Onu avrebbe disperato bisogno di un atto di vitalità nella salvaguardia del bene supremo della pace, dopo anni di inutili tentativi di riforma, per sopravvivere.

Certo, sarà impossibile cancellare le atrocità commesse nei confronti dei civili - che restano le vere vittime incolpevoli di ogni guerra - ma anche dei militari quando si dimentica del tutto che all'interno di una divisa esiste sempre una persona. Non avremmo mai immaginato, all'inizio del terzo millennio, di rivedere le atrocità di forni crematori, deportazioni, fosse comuni, stragi di bambini, stupri. Le responsabilità politico-giuridiche derivanti dall'aver scatenato una guerra in violazione di ogni norma del diritto internazionale e soprattutto in palese spregio della vita e della dignità umana dovranno essere sottoposte al giudizio dei tribunali creati proprio nel quadro, diretto o indiretto, delle Nazioni Unite. Mi riferisco alla Corte internazionale di giustizia, per le responsabilità degli Stati, e alla Corte penale internazionale, per quelle degli individui derivanti da, [genocidio](#), [crimini contro l'umanità](#), crimini di guerra e [crimini di aggressione](#). Rispetto a quest'ultima Corte l'Ucraina, pur non essendo parte dello Statuto di Roma, già nel 2014 e nel 2015 ha accettato con procedura speciale la relativa giurisdizione in ordine ai crimini internazionali commessi sul proprio territorio previsti dall'art. 5 (ma non rispetto a quello di aggressione, essendo esclusa la competenza per gli Stati, come la Russia, che non siano parti dello Statuto). Naturalmente si porrebbero tutti i problemi concernenti l'esecuzione delle eventuali sentenze di condanna.

Inoltre, come è noto, a tali strumenti penali si possono affiancare quelli attivabili da parte dei giudici interni, certamente ucraini eventualmente russi nel caso improbabile di un radicale cambiamento dell'attuale regime, ma anche quelli appartenenti a qualsiasi altro Stato che preveda la giurisdizione universale per i crimini internazionali.

3. Resta, peraltro, l'amara constatazione che, di fronte ai gravissimi problemi che affliggono il mondo contemporaneo, incrementare la spesa per la rincorsa agli armamenti in funzione della reciproca deterrenza è un'assurdità.

Per noi Paesi "comunitari" l'unica via d'uscita da una situazione palesemente contraddittoria è data da una maggiore e autonoma coesione militare rafforzando la capacità negoziale e ricordando la pur fallita esperienza di costituire una Comunità Europea di Difesa (CED). Questa presentava profili fortemente innovativi in quanto gettava le basi per la costruzione di uno Stato federale capace di garantire effettivamente la sicurezza dell'Europa e la sua autorevolezza sul piano diplomatico. Infatti, si prevedeva un'Assemblea costituente per redigere il progetto di una Comunità Politica Europea di cui la CED non diveniva che un tassello. Tuttavia, i tempi non erano evidentemente maturi.

La "bussola strategica" varata lo scorso 21 marzo sembrerebbe muoversi, in via purtroppo solo embrionale e parziale, verso il recupero del vecchio progetto.

Essa prevede, fra l'altro, la creazione di una *task force* in grado di schierare rapidamente cinquemila militari ovunque ci sia una crisi e il potenziamento dell'*intelligence* e dei partenariati strategici; la base giuridica si colloca nel quadro della "cooperazione strutturata permanente", di cui agli artt. 42, par. 6 e 46 TUE.

In realtà, riscontriamo l'esistenza di parecchi limiti. Anzitutto, si decide di aumentare la sinergia tra le spese di difesa *nazionale* ma non di investire su una spesa comune *sovranazionale* in riferimento al modello di *Next Generation EU*. E così la maggiore spesa prevista sui 27 bilanci degli Stati membri, la cui somma è già oggi simile a quella della Cina e quattro volte superiore a quella della Russia, risulta tuttavia inefficiente proprio perché non integrata. Tale criticità sarebbe invece superabile ove si recuperasse in tempi rapidi lo spirito alla base della CED, consentendo un consistente risparmio. Utilizzando, così, sempre più le cooperazioni rafforzate si razionalizzerebbe la capacità anche tecnologica della difesa europea e sarebbe quindi possibile dirottare ingenti risorse verso le politiche sociali e la difesa (questa volta) dell'ambiente nonché, soprattutto, della vita e della dignità delle persone.

Ma, soprattutto, una difesa comune non può che essere governata da una vera politica estera comune oggi in realtà inesistente un quanto condizionata dal voto unanime dei 27 Stati membri, circostanza che, in una materia così complessa e delicata, è pressoché impossibile possa verificarsi.

La ricerca di una autonoma soggettività politica diviene, per l'Unione europea, una ancora più urgente necessità considerato il rischio concreto che l'esito della guerra in Ucraina veda un mondo in cui Stati Uniti e Cina emergano come veri protagonisti rispetto ai quali le due Europe, rispettivamente quella occidentale per i primi e la Russia per la seconda, siano destinati a svolgere un ruolo da comprimari. Un mondo, peraltro, che dovrà fare i conti con una pesantissima eredità sui Paesi più poveri sempre più destabilizzati da una crescente crisi alimentare ed economica.

Su queste basi, la gravità della situazione e il conseguente sconvolgimento sul quadro internazionale emerso dalla caduta del muro di Berlino sollecitano una più profonda riflessione sull'improrogabile esigenza di por mano ad una riforma del Trattato di Lisbona del 2007 al fine di consentire il necessario salto di qualità nel processo d'integrazione, partendo dai profili istituzionali. Si tratta, anzitutto, di cancellare il voto all'unanimità nei due Consigli (europeo e dei ministri), espressione di un metodo intergovernativo figlio di altri tempi, e di affidare un ruolo costituente al Parlamento europeo. L'obiettivo non può che essere la progressiva costruzione di un percorso coerente verso un'Europa federale, indispensabile perché l'Unione possa svolgere un ruolo di rilievo nelle vicende internazionali attraverso la costruzione di una politica e una difesa comuni nonché il rafforzamento delle altre politiche come quella dell'energia.

La Conferenza sul futuro dell'Europa rappresenta l'occasione per far partire il processo di riforma del Trattato di Lisbona, sulla base del rafforzamento dei valori democratici, linfa vitale per il mantenimento della pace.