

ISSN 2785-5228



EUWEB

EU-WESTERN BALKANS

Cooperation on Justice and Home Affairs

EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 1/2026

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES

EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Ana Nikodinovska Krstevska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)

Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)

Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)

Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)

Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)

Giancarlo Scalese, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)

Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)

Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)

Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)

Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)

Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)

Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)

Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)

Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)

Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)

Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)

Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)

Federico Casolari, University of Bologna (Italy)

Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

Fabio Coppola, University of Salerno (Italy)

Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Angela Festa, University of Campania “L. Vanvitelli” (Italy)

Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Anna Iermano, University of Salerno (Italy)

Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)
Francesca Martines, University of Pisa (Italy)
Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)
Heliona Miço Bellani, EPOKA University of Tirana (Albania)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Luigi Palmieri, University of Salerno (Italy)
Mario Panebianco, University of Salerno (Italy)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Matteo Del Chicca, University of Pisa (Italy)
Elisabetta Lambiase, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index
2026, No. 1

EDITORIAL

Sara Poli

La prevenzione dei problemi collegati al rispetto dello stato di diritto nella procedura di allargamento dell'Unione 6

ESSAYS

Massimo Panebianco

Il regime internazionale della pace ecologico-energetica 13

Emmanuel Pagano

La dimensione giuridica della pace tra ordinamento nazionale ed ordinamento dell'Unione europea alla luce dei più recenti interventi in materia 25

Anna Pau

Profili di statualità e riconoscimento quale ostacolo all'allargamento dell'UE. Il caso del Kosovo come "candidato potenziale" 46

Christian Ponti

The Fight Against Illicit Firearms in the European Union Legal Framework: Among Armed Conflicts and Rearmament 65

Gabriele Rugani

The Partial Suspension of the EU-Israel Association Agreement: The Inadequacies of the EC's Proposal and the Critical Issues Arising from Its Non-Adoption 79

FOCUS

Jasmina Dimitrieva

Protecting The Innocent: Removing Barriers to Free Legal Aid for Victims of Violent Crimes 104

CONFERENCE SPEECHES

Christophe Hillion

A New Chapter in EU Enlargement? Some Candid Considerations 117

Elisabetta Lambiase

La violenza contro le donne come forma di discriminazione nei lavori del comitato CEDAW e le sue ricadute nel diritto dell'Unione europea 128

Attilio Senatore

Tutela ambientale e climate litigation in Europa: riflessioni in tema di locus standi tra Corte di giustizia e Corte EDU 135

LA DIMENSIONE GIURIDICA DELLA PACE TRA ORDINAMENTO NAZIONALE ED ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA ALLA LUCE DEI PIÙ RECENTI INTERVENTI IN MATERIA

di Emmanuel Pagano*

SOMMARIO: 1. Introduzione storico-filosofica. – 2. La pace in diritto costituzionale tra dimensione positiva ed esegesi del Giudice delle Leggi. – 3. La pace nel diritto dell'Unione europea tra fonti primarie e sentenze della CGUE – 4. I più recenti documenti europei in tema di pace e di conflitto. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione storico-filosofica

Alla base dello straordinario progetto di integrazione europea avviato nell'immediato secondo dopoguerra, vi è stata la volontà di garantire ad un'Europa dilaniata e ferita un durevole periodo di pace¹.

Senza tema di smentita, è doveroso riconoscere all'Unione europea il merito di aver ben svolto il ruolo di “garante della pace” per aver assicurato al vecchio Continente il periodo più lungo di pace della sua storia, impresa che le è valso il riconoscimento del Premio Nobel per la pace nel 2012 per aver “*contribuito all'avanzamento della pace e della riconciliazione, della democrazia e dei diritti umani in Europa*”².

Sebbene la riflessione sul valore della pace attraversi l'intera storia della filosofia, dalla Grecia antica all'età contemporanea, non v'è dubbio che la pace come obiettivo politico esplicito e normativo abbia trovato il suo sviluppo più significativo nell'ambito della filosofia politica e morale moderna e contemporanea, sfociando, quindi, sia nel pensiero pacifista sia in quello cosmopolita. Entrambi, infatti, culminano nella visione della pace perpetua tra gli Stati.

Al fine di individuare delle possibili prefigurazioni in chiave filosofica del progetto europeo, è possibile effettuare un cenno rapido, in questa premessa, al pensiero del filosofo britannico Tommaso Moro, espresso nell'opera “Utopia” (1516), nella quale vagheggia i tratti di una società ideale dove, non esistendo neanche la proprietà privata, è realizzata “*un'autentica democrazia umano-materiale*”³ nella quale, soprattutto, aspetto più importante per il discorso che si intende condurre, vi è totale assenza di conflitti.

DOUBLE BLIND PEER REVIEWED ARTICLE

* Già Ricercatore di Diritto dell'Unione europea (triennio 2021/2024). E-mail: emmanuelpag85@gmail.com.

¹ “*La salvaguardia della pace è, storicamente, la stessa ragion d'essere della nascita dell'integrazione europea*”, cit. V. U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione Schuman al Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea: verso una revisione del progetto europeo?* in *Freedom, Security & Justice. European Legal Studies*, n. 2, 2025, p.1.

È imprescindibile, a tal proposito, riferire la frase d'apertura della dichiarazione Schumann del 9 maggio 1950: “*La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche*”.

² Comunicato stampa. NobelPrize.org. Premio Nobel per la sensibilizzazione 2025, 30 settembre 2025, disponibile al seguente link <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/press-release/>.

³ Così E. BLOCH, *Das Prinzip Hoffnung*, Frankfurt a.M., 1959, tradotto in italiano *Il principio speranza*, introduzione di R. Bodei, 3 voll., Milano, 1994, II, pp. 595-596.

La guerra, infatti, è condannata senza mezzi termini⁴ – fatta salva quella di tipo difensivo – mentre la pace è ritenuta essere la priorità assoluta, cui devono tendere gli individui.

L’emblema della “filosofia della pace” come progetto politico e giuridico ha trovato l’apice nel pensiero del filosofo tedesco Immanuel Kant e racchiuso nel suo saggio “*Per la Pace Perpetua*” (1795).

In virtù del ruolo di “grande pacificatore mondiale” che sta ricoprendo ormai da più di mezzo secolo, a giusta ragione l’UE può considerarsi un’espressione di quell’ideale tratteggiato da Kant secoli orsono, secondo il quale la creazione di nuovi istituti giuridici avrebbe costituito l’imprescindibile premessa per garantire al mondo una pace perpetua⁵.

In particolare, tralasciando altre valutazioni concernenti il diritto nazionale presenti nell’opera del filosofo di Königsberg, in tempi non sospetti era stato teorizzato come il diritto internazionale avrebbe dovuto fondarsi su una “federazione tra Stati liberi” al fine di assicurare la loro libertà, poiché senza un’autorità sovrastatale e senza forme di coazione condivise era ritenuto impossibile “uscire” dalla logica della guerra.

Tutto questo si è effettivamente verificato con impressionante precisione: sarebbero trascorsi due secoli prima che gli Stati europei accettassero la logica del loro “assoggettamento” ad un ordine superiore superando, soprattutto, in maniera definitiva le logiche statualistiche fin ad allora vigenti.

È necessario riferire brevemente, inoltre, anche il pensiero, espresso in tempi decisamente più recenti, del giurista e filosofo austriaco Hans Kelsen, fondatore del *normativismo giuridico*, erede della scuola “kantiana”, autorevole esponente del *pacifismo giuridico*, i cui tratti salienti possono essere sintetizzati nel primato del diritto internazionale, nella critica del dogma della sovranità e nell’idea di “*civitas maxima*” per giungere alla pacificazione fra tutti i popoli.

Quanto al primo dei succitati punti, nel saggio “*Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*” (1920), Kelsen, partendo dal presupposto che diritto internazionale e diritto statale sono parte di un unico sistema giuridico, essendo questi un fervente sostenitore della natura “monistica” dell’ordinamento giuridico, ebbe modo di teorizzare – con un’intuizione si potrebbe dire “profetica” – il “primato” del diritto internazionale sul diritto statale ritenendo indispensabile per gli Stati limitare la propria sovranità accettando una forma di “sottomissione” ad un ordinamento giuridico internazionale superiore⁶.

Il raggiungimento della pace, infatti, con contestuale eliminazione delle guerre, poteva essere assicurata solo attraverso il diritto e, in particolare, attraverso l’istituzione di un diritto internazionale coercitivo e vincolante.

La pace, quindi, è tratteggiata nel pensiero di Kelsen non come un ideale morale o politico, ma come una condizione giuridicamente organizzata, raggiungibile solo con un

⁴ In Utopia, Moro afferma come “nessuna specie di belve” pratici la guerra “con tanta frequenza quanto l’uomo” e, pertanto, gli abitanti dell’isola vagheggiata – Utopia, appunto – “nulla ritengono più inglorioso della gloria che si va cercando in guerra”, T. MORO, *Utopia*, a cura di Luigi Firpo, 3ª ed., Napoli, Guida, 1990, p. 252.

⁵ Si fa riferimento, nello specifico, al saggio scritto dal filosofo tedesco Immanuel Kant “Per una pace perpetua” nel 1795, opera che, per la sua configurazione, per i suoi ideali e le sue proposte espresse con notevole lungimiranza, è ritenuta il fondamento di un’altra grande organizzazione internazionale, nata proprio per assicurare la pace nel mondo: l’Organizzazione delle Nazioni Unite.

⁶ H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtstheorie*, Tübingen, Mohr, 1920, trad. it. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1989.

ordinamento internazionale in grado di controllare ed autorizzare l'uso legittimo della forza⁷.

A scapito però di simili affermazioni ideali, purtroppo il mondo ha continuato ad essere dilaniato da guerre, che hanno raggiunto la loro acme nel Novecento.

L'incapacità di prevenire i conflitti rappresenta una critica che è stata mossa sovente anche nei confronti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁸, la cui nascita, se pur da un lato non ha evitato il sorgere di nuovi conflitti e guerre civili, è senza dubbio valsa a stabilire un nuovo ordine mondiale sulla base del principio "pace attraverso il diritto". Per tale ragione, essa ha rappresentato uno straordinario argine dinanzi al pericolo dello scoppio di un nuovo conflitto mondiale nel periodo nel quale il mondo era diviso in due blocchi.

"*Mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*" sono i primari obiettivi sulle cui fondamenta è stata edificata l'Organizzazione, come codificato all'art. 1 della sua Carta fondativa; può quindi facilmente dedursi come l'ONU abbia rappresentato fin dalla sua creazione l'espressione istituzionale più vicina all'ideale pacifista e cosmopolita elaborato da filosofi come Immanuel Kant, a cui si è accennato prima.

⁷ Nel saggio *Peace through law (La pace attraverso il diritto)*, pubblicato nel 1944, nel pieno dei combattimenti del secondo conflitto mondiale Kelsen afferma come il percorso per raggiungere la pace perpetua – ideale che egli eredita da Kant – passi inevitabilmente per un'unione tra Stati per la creazione di uno Stato federale mondiale. Gli strumenti di potere e le forze armate degli Stati nazionali diverrebbero, in tal modo, strumenti nelle mani di un governo mondiale sottoposto a leggi emanate da un parlamento mondiale. A fronte di un modello di governo oggettivamente poco realistico, Kelsen immagina, come mezzo per raggiungere in tempi più brevi la pace, la creazione di una nuova organizzazione internazionale: una "Lega permanente per il mantenimento della pace", ossia una "nuova" Società delle Nazioni potenziata e corretta in più punti. Oltretutto, Kelsen, ne *La Pace attraverso il diritto*, cita il pensiero del filosofo olandese Grozio espresso nel saggio *De iure belli ac pacis*, opera del 1625 ritenuta uno dei capisaldi del moderno diritto internazionale. Kelsen, infatti, considerava Grozio un suo precursore, in quanto anche quest'ultimo secoli prima aveva teorizzato una supremazia del diritto internazionale sugli ordinamenti nazionali avendo affermato nel succitato saggio che esiste "un diritto internazionale 'immutabile e naturale' che nessuno aveva posto e a cui nessuno Stato poteva sottrarsi".

⁸ In effetti, i primi dubbi sulla reale efficacia di un'organizzazione quale le Nazioni Unite a salvaguardia della pace nel mondo furono sollevati dal Prof. Luigi Einaudi in un articolo pubblicato il 4 aprile 1948 sul Corriere della Sera intitolato "Chi vuole la pace?" nel quale, il futuro Capo dello Stato ebbe dapprima a dichiarare che "Chi vuole la pace deve volere la federazione degli Stati, la creazione di un potere superiore a quello dei singoli Stati sovrani", per poi aggiungere: "E, badate, il super Stato non può essere una qualunque Società delle Nazioni od anche una Organizzazione delle Nazioni Unite" prima di dichiarare "Come i fatti mi hanno dato ragione per la Società delle Nazioni, così oggi tutti si avvedono che l'O.N.U. non è efficace strumento di pace per il mondo. A che cosa serve una lega, una associazione, la quale deve ricorrere al buon volere di ognuno degli Stati associati per mettere a posto lo Stato malfattore recalcitrante al volere comune?".

Come è intuibile, l'Organizzazione delle Nazioni Unite è stata oggetto di ampissima bibliografia; in questa sede ci si limita a rimandare a B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Tredicesima ed., Padova, 2023; P. GARGIULO, I. INGRAVALLO, P. ROSSI (a cura di), *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, Napoli, 2023; R. WESEL, *Die UNO - Aufgaben und Arbeitsweisen*, Stuttgart, 2019; T.G. WEISS, S. DAWES, *The Oxford Handbook on the United Nations*, II ed., Oxford Handbooks, 2018; S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, II ed., Bologna, 2012; H. VOLGER (a cura di), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen*, München, 2007; S. RYAN, *The United Nations and International Politics*, St. Martin's Press, 2000; L. PICCHIO FORLATI, *Le Nazioni Unite*, Torino, 1998; P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, scritti di B. CONFORTI... [et al.], 1995; R. WOLFRUM, C. PHILIPP, *United Nations: Law, Policies and Practice*, II Vol., 1995; R. WOLFRUM (a cura di), *Handbuch Vereinte Nationen*, II ed., München, 1991.

Dopotutto, nella succitata Carta è sancito per la prima volta il divieto generalizzato dell'uso della forza⁹; pertanto, può concludersi come l'Organizzazione abbia portato a compimento l'avvenuta supremazia del pensiero pacifista sul realismo politico che, al contrario, escludendo l'esistenza di un'autorità centrale superiore agli Stati, ritenendo di conseguenza come ogni Stato debba provvedere alla propria sicurezza, riteneva inevitabile l'uso della forza. In buona sostanza, è stato sancito che la guerra non costituiva più un mezzo legittimo di risoluzione delle controversie: il diritto internazionale, finalmente, si è servito in tal modo di un quadro vincolante per mezzo del quale subordinare la forza al diritto, e non viceversa.

Dunque, l'ideale di pace garantito delle Nazioni Unite, così come tratteggiato nella sua Carta, è quello di una pace positiva: come è noto, essa non consiste nell'assenza di guerre ma, piuttosto, richiede una cooperazione di tutti gli attori (statali e non) per costruire un ordine internazionale fondato sui principi di solidarietà e di rispetto dei diritti umani.

Ad ogni modo, come già evidenziato in dottrina¹⁰, il meccanismo di sicurezza collettiva che l'ONU, nella forma che era stata concepita fin da principio, avrebbe dovuto garantire, non ha mai trovato effettiva applicazione: infatti, nonostante l'art. 43¹¹ della Carta abbia previsto la possibilità di dotare l'Organizzazione della disponibilità dell'impiego di una forza armata, tale opzione non è stata mai effettivamente compiuta, complice la divisione in blocchi che ha caratterizzato gran parte del '900 e di cui si accennava prima.

Di conseguenza, private le Nazioni Unite della possibilità assai preziosa di potersi avvalere di un esercito permanente – ipotesi che, soprattutto in riferimento ad alcune crisi deflagrate nel secolo scorso, sarebbe stata particolarmente vantaggiosa – di fatto, l'Organizzazione ha dovuto adattarsi ad una duplice alternativa: ricorrere ai c.d. “caschi blu”, uomini procurati volontariamente dai Paesi membri dell'Organizzazione per operazioni di “mantenimento della Pace” (*Peacekeeping Operations*), decise dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, oppure all'autorizzazione in favore dei suoi Stati membri a compiere specifiche operazioni.

Orbene, nell'attuale scenario globale, dove la pace è spesso nominata con riferimento a piani e progetti nei quali è associata più che altro a riarmo, deterrenza e difesa, pare opportuno avviare una riflessione sulla portata di un valore che, oggi, si presenta in tutta la sua fragilità, posto sistematicamente in pericolo da vecchie e nuove tensioni. Posto che la vastità del tema non consente in questa sede una trattazione esaustiva, la breve analisi condotta poc'anzi sull'aspetto filosofico della pace costituisce la premessa logica e necessaria per approfondire gli argomenti che seguiranno; il discorso, infatti, sarà esteso alla giurisprudenza nazionale ed a quella europea, ove sarà esaminato il peso effettivo esercitato da questo valore per poi verificare, infine, come esso sia interpretato negli ultimi documenti delle Istituzioni. Tale analisi intende fornire un quadro d'insieme per

⁹ Così dispone l'art. 4 della Carta al par. 3: “*I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo*” ed al par. 4 “*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*”.

¹⁰ Sul punto A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in *DPCE online*, Sp-1/2024, p. 21 ss.

¹¹ “*Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, tutti i Membri delle Nazioni Unite si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali*”.

comprendere cosa rappresenti oggi la pace per l'Unione e come questa intenda blindarlo alla luce dei crescenti pericoli che si moltiplicano ai suoi confini.

2. La pace in diritto costituzionale tra dimensione positiva ed esegesi del Giudice delle Leggi

L'ideale di una risoluzione non bellica delle contrapposizioni tra le Nazioni sopra menzionato costituisce, a ben vedere, il fondamento dell'art. 11 della nostra Costituzione, ossia "*il supremo principio pacifista*"¹², nel quale, premesso il ripudio della guerra come "strumento di offesa alla libertà degli altri popoli" e "*come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*", è stabilito come il nostro Stato consenta "*in condizione di parità con gli altri Stati*" limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Prima di procedere oltre, in riferimento all'art. 11 Cost., pare imprescindibile effettuare una menzione dell'articolo che lo precede – l'art. 10 per l'appunto – che stabilisce, come è risaputo, che il nostro ordinamento si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Per tale ragione, esso è ritenuto un "trasformatore", di tipo permanente, che consente al nostro ordinamento di essere adeguato costantemente alle disposizioni del diritto sovranazionale.

L'art. 11, al contrario, ha una portata più specifica, certamente più aderente al tema di cui si discute, e raggruppa una pluralità di indicazioni¹³.

Pur mancando in Costituzione – per precisa scelta dei padri costituenti – una specifica clausola che autorizzasse espressamente la partecipazione del nostro Stato al processo di integrazione europea, è ampiamente noto come tale ruolo sia stato ricoperto dal succitato art. 11, il quale fu redatto volutamente nella forma generica che ben conosciamo proprio al fine di consentire l'adesione ad altre forme di organizzazioni internazionali, di cui all'epoca non si poteva immaginare il concreto sviluppo¹⁴.

Si tratta di un principio che si impone non solo come limite implicito al procedimento di revisione costituzionale ma anche come "controlimite" rispetto all'ingresso nell'ordinamento interno di norme di segno contrario di derivazione europea così come di diritto internazionale consuetudinario.

Infatti, il "ripudio della guerra"¹⁵ è un vero e proprio principio fondamentale che opera come controlimite rispetto a consuetudini o obblighi internazionali volti a mettere

¹² Così V. ONIDA, *Guerra, diritto, costituzione*, in *Il Mulino*, n. 5, 1999, pp. 958-962.

¹³ A. GUAZZAROTTI, *Articolo 11*, in F. CLEMENTI, F. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II ed., Bologna, 2021, p. 87 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *La Costituzione italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini. Commento agli artt. 1-54*, Torino, 2006, p. 267 ss.; A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 1975, p. 565 ss.

¹⁴ Così N. LUPO, *Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 486. L'A. dunque ricostruisce brevemente la genesi dell'art. 11 della Costituzione ricordando come sia nella Commissione dei 75 sia nella Plenaria si optò per il ritiro degli emendamenti volti a introdurre un esplicito riferimento all'integrazione europea citando dapprima l'intervento dell'on. Aldo Moro in Commissione dei 75 in data 24 gennaio 1947 e poi dell'on. Meuccio Ruini nella seduta dell'Assemblea del 24 marzo 1947.

In argomento, si veda anche L. CHIEFFI, *Pace e guerra nel dibattito alla assemblea costituente*, in *Nomos*, n. 1, 2023.

¹⁵ Quanto alle implicazioni concernenti l'invio di armi in favore della difesa ucraina, G. DE VERGOTTINI, *Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.*, in *Federalismi*, 13 marzo 2024, chiarisce come "*dall'articolo 11 della nostra Costituzione non discende un obbligo di neutralità ex se. Rimane*

a rischio la pace e giustizia. Allo stesso tempo, laddove tale norma afferma che il nostro Paese “promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo” sancisce un vincolo indissolubile tra il nostro ordinamento e quegli organismi internazionali cui il nostro Stato ha scelto liberamente di aderire.

In quest’ottica, pare opportuno richiamare una delle più note pronunce della Corte Costituzionale in tema di “controlimiti”, ossia la n.48 del 1979¹⁶, nella quale essa ha precisato come in caso di contrasto fra norme internazionali entrate nel nostro ordinamento grazie al viatico dell’art. 10, primo comma, Cost. e principi fondamentali dell’ordinamento giuridico italiano, dovessero essere questi ultimi a prevalere.

Tale indirizzo è stato ulteriormente ribadito dalla Consulta nella celebre sentenza n. 238 del 2014 nella quale è affermato che *“i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituirebbero limite tanto all’ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l’ordinamento giuridico italiano si conforma in virtù dell’art. 10, primo comma, Cost., quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall’art. 11 Cost. o derivanti da tali organizzazioni”*¹⁷.

Ad ogni modo, intorno all’art. 11 della nostra Costituzione, da quando è iniziata l’aggressione russa ai danni dell’Ucraina, si è acceso un vivace dibattito in merito alla decisione dello Stato italiano di supportare la resistenza ucraina inviando armamenti in favore di quest’ultima e su come questa scelta politica possa conciliarsi con una Costituzione che *“ripudia”* la guerra¹⁸.

Posto che l’invio di armamenti in favore di uno Stato aggredito è questione non esclusa né tantomeno ammessa dall’art. 11 Cost., posto che tale norma esclude in modo categorico solo la guerra di tipo “offensivo” e premesso anche che l’invio di aiuti all’Ucraina non rende il nostro Stato co-belligerante, è opportuno riferire come in

piuttosto in virtù del diritto consuetudinario internazionale una facoltà di astensione dal prendere parte a conflitti. A livello interno, comunque, il ripudio della guerra non comporta necessariamente neutralità. Quindi rientra nella discrezionalità decisionale degli organi costituzionali decidere se rimanere estranei a un conflitto o schierarsi a favore o contro i contendenti, ovviamente nel rispetto di costituzione e trattati”, p. 6.

¹⁶ La sentenza in questione – nota come “caso Russel” – rappresenta una pronuncia della Consulta di straordinaria importanza nella quale la Corte, chiamata a regolare un contrasto tra l’immunità diplomatica e il diritto alla tutela giurisdizionale dei cittadini, ha chiarito come il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall’art. 10 della Costituzione non potesse in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

¹⁷ Corte Costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2014, n. 238, par. 1.2, p.4.

I commenti alla pronuncia sono stati molteplici, in questa sede ci si limita a rimandare a S. LIETO, *Il diritto al giudice e l’immunità giurisdizionale degli Stati nella sentenza della Corte Costituzionale n. 238 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 novembre 2014; P. DE SENA, *Spunti di riflessione sulla sentenza 238/2014 della Corte Costituzionale*, in *sidi-isil.org*, 30 ottobre 2014; A. RUGGERI, *La Corte aziona l’arma dei “controlimiti” e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all’ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 18 novembre 2014.

¹⁸ Questione analoga ai combattimenti in corso in Ucraina si verificò negli anni 1998-1999 con la missione condotta dalla NATO per il ristabilimento della pace in Kosovo denominata “Operazione Allied Force”, nell’ambito della quale il nostro Paese garantì l’utilizzo delle basi militari poste sul suo territorio in favore dell’Alleanza e partecipò al bombardamento su Belgrado nella primavera del 1999. Anche in quella circostanza si dibatté ampiamente in merito alla violazione dell’art. 11 della nostra Costituzione dal momento che le scelte politiche testé menzionate non furono autorizzate dal Parlamento, non fu deliberato lo stato di guerra previsto dall’art. 78 Cost. e la NATO agì in mancanza di una Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che autorizzasse la missione attivandola, al contrario, unicamente sulla base dell’*Act Order* emesso il 13 ottobre 1998.

argomento si stiano fronteggiando in dottrina tesi diametralmente opposte da parte di esimi giuristi e costituzionalisti che dimostrano totale assenza di convergenza sul punto¹⁹.

Vi è, inoltre, un altro aspetto da tenere in debita considerazione: e cioè come l'art. 11 Cost. sia una norma che non può essere letta ed interpretata in maniera autonoma ma, al contrario, debba esser letta congiuntamente ad altre norme della nostra Costituzione²⁰ e, soprattutto, in combinato con norme del diritto internazionale, tra le quali, *in primis*, l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite che prevede "il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale".

A tale scopo, risulta utile un'analisi della giurisprudenza del Giudice delle leggi, per evidenziare se e come sia cambiato il suo orientamento in riferimento alla guerra, posto che nel nostro ordinamento non esiste una disposizione dedicata specificamente alla pace e alla riconciliazione al di fuori del già citato art. 11 così come non vi è alcuna norma che specifichi cosa si debba intendere per "guerra internazionale".

A tal riguardo, è opportuno precisare come esistano nell'odierna comunità internazionale molteplici situazioni conflittuali caratterizzate dall'uso della forza e che comportano, contestualmente, impiego di armi; si tratta di azioni militari che possono essere attivate prima, durante o dopo una guerra e in riferimento ai quali è utilizzato

¹⁹ A margine della presentazione della relazione annuale sull'attività della Corte Costituzionale, in data 7 aprile 2022, l'allora Presidente della Consulta, Prof. Giuliano Amato, esprimendosi a favore della compatibilità della decisione del governo italiano presieduto dal Presidente Draghi di inviare armi in favore della difesa ucraina con l'art. 11 della Costituzione, ebbe a dichiarare: "*Ci tengo a sottolineare che se all'Italia non fosse consentito per Costituzione di partecipare alla difesa di paesi terzi sarebbero illegittimi sia l'articolo 5 del Trattato della Nato sia, e non lo ricorda mai nessuno e mi dispiace, anche l'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea che dice che qualora uno stato membro subisce pressione sul suo territorio, gli altri stati membri sono tenuti a prestare aiuto e attuare assistenza con tutti i mezzi in loro possesso e in conformità all'articolo 51 della Carta dell'Onu che considera come diritto Usa, negli anni in cui avevano i marine in missione in vari paesi del mondo e temevano accuse. Neanche l'Ucraina lo ha fatto, ma ha accettato lo statuto e quindi rientra in questa giurisdizione*", le dichiarazioni sono consultabili online al seguente link: <https://www.ildubbio.news/news/giustizia/25666/amato-litalia-puo-fare-la-guerra-lo-dice-la-carta.html>.

Di diverso avviso, invece, il Prof. Michele Ainis, il quale, il giorno prima – 6 aprile 2022 – in un'intervista ad un mezzo di comunicazione aveva affermato: "*Se adottiamo il punto di vista dei costituenti del '47, non c'è dubbio che avrebbero fortemente dissentito con una co-belligeranza, anche se questa si traduce, come accade oggi, con l'invio di armi e non di eserciti. Questo è pacifico*". Inoltre, in riferimento all'art. 52 Cost. e su una sua lettura congiunta all'art. 11, questi aveva obiettato: "*Questo mi ha fatto un po' sorridere: l'articolo 52 parla di difesa, così come l'articolo 11 ammette la sola guerra difensiva. Sono due articoli che fanno sistema. E si riferiscono alla nostra patria, non a quella altrui*", le dichiarazioni sono consultabili al seguente link: <https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2022/04/06/ainis-linvio-di-armi-all-ucraina-e-contrario-alla-costituzione/6549941/>.

Per approfondire questo argomento, si segnalano G. AZZARITI, *La Costituzione rimossa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022; E. CATERINA, M. GIANNELLI, D. SICILIANO, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, in *sidi-isil.org*, 26 aprile 2022, disponibile al seguente link: <http://www.sidiblog.org/2022/04/26/il-ripudio-della-guerra-preso-sul-serio-quattro-tesi-sullincostituzionalita-dellinvio-di-armi-allucraina/>.

²⁰ Si fa riferimento all'art. 52 che dispone: "*La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica*" e all'art. 78 che riconosce alle Camere il potere di deliberare lo stato di guerra.

l'acronimo "Mootw", che sta a significare: "Military Operations Other Than War", che potremmo tradurre con "Operazioni militari diverse dalla guerra"²¹.

Si tratta di un concetto che racchiude un ampio novero di situazioni conflittuali o, comunque, di attività nelle quali le capacità di una forza militare sono impiegate per obiettivi politici o umanitari senza degenerare in una guerra su larga scala.

Si fa riferimento, quindi, ad operazioni militari a bassa intensità, che non includono – come detto – combattimenti su larga scala pur richiedendo il dispiegamento di forze armate; esse sono attuate per raggiungere obiettivi di sicurezza nazionale e consistono, quindi, in attività finalizzate a garantire il mantenimento della pace, il soccorso alle popolazioni e assistenza umanitaria. Occorre precisare, tuttavia, che, quando le "Mootw" comportano azioni quali attacchi, incursioni o operazioni di mantenimento della pace, esse possono sembrare molto simili alla guerra. Ad ogni modo, in conclusione, è importante precisare che le "Mootw" consistono in azioni nelle quali *"è garantita priorità alla moderazione, alla legittimità e al coordinamento multilaterale per evitare provocazioni o mission creep in un conflitto più ampio"*²².

Pertanto, il significato di guerra ed il suo ripudio vanno adattati ai nuovi strumenti emersi nel diritto internazionale, la cui compatibilità con la Costituzione va verificata.

Pare opportuno analizzare, a tal riguardo, la sentenza 240 del 2016 della Corte Costituzionale, relativa ai c.d. "benefici combattentistici", nella quale la Suprema Corte ha con chiarezza rimarcato la distinzione tra i conflitti armati e le missioni armate.

Sebbene sia noto il caso di specie dal quale è derivata questa pronuncia della Corte (anche a fronte di un importante contributo da parte della dottrina²³) vale la pena ricordarne i punti salienti: i supremi giudici erano stati interpellati dal Tar del Friuli Venezia Giulia a valutare se la L. 11 dicembre 1962, n. 1746, che nel suo unico articolo riconosce al personale impegnato in zone di intervento *"i benefici previsti dalle norme in favore dei combattenti"*, fosse in contrasto con l'art. 3 della Costituzione che codifica, come è ben noto, il "principio di uguaglianza".

La Consulta ha confermato come la disciplina esistente, che limitava la sopravvalutazione ai periodi di effettiva "campagna di guerra", fosse costituzionalmente legittima e che il servizio prestato in missioni di pace per conto dell'ONU non fosse automaticamente equiparabile alle campagne di guerra del periodo bellico 1940-1945 ai fini della totalità dei benefici combattentistici.

Sul punto, la Consulta ha respinto l'obiezione dei ricorrenti sollevata nei giudizi principali secondo la quale, dovendosi adeguare l'ordinamento interno a quello internazionale, sarebbero stati assimilati nel tempo al concetto di guerra di tipo tradizionale altri fenomeni quali crisi internazionale e conflitto armato, di modo che anche la missione di pace svolta per conto dell'ONU ne sarebbe stata equiparata²⁴.

Al di là dell'indubbia importanza di tale pronuncia per quanto concerne anche il profilo prettamente contabile – dal momento che un esito opposto avrebbe esposto l'erario ad esborsi economici ai limiti della sostenibilità – l'aspetto maggiormente rilevante ai fini del discorso che si sta conducendo riguarda, evidentemente, la distinzione evidenziata dalla Corte tra le missioni di *peacekeeping*, che sono attuate per garantire la sicurezza di milioni di persone "sostenendo nel contempo le fragili istituzioni che sorgono nella fase

²¹ Le "Mootw" sono definite nella manualistica della Difesa statunitense come *"Operations that encompass the use of military capabilities across the range of military operations short of war"*, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Pub. 1-02, Washington, Joint Chiefs of Staff, 23 marzo 1994, p. 288.

²² <https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/27-100/chap6.htm>.

²³ Cfr. M. PIAZZA, *Il computo del servizio reso in missioni O.N.U. a confronto con quello relativo alle campagne di guerra in senso stretto*, in *Il foro italiano*, n.1, 2017.

²⁴ Corte Costituzionale, sentenza dell'11 novembre 2016, n. 240, par. 8.2, p. 16.

post-bellica” e le campagne di guerra che costituiscono, invece, “*situazioni di conflitto bellico fra Stati sovrani o coalizioni per la risoluzione di una controversia internazionale*”²⁵.

Con questa sentenza, si è affermata la legittimità dell'uso della forza nei nuovi contesti internazionali.

Proprio in tema di armi, è importante citare la sentenza n. 222 del 2017 avente per oggetto la legittimità costituzionale di una disposizione che imponeva un trattamento sanzionatorio uguale tra il porto abusivo di armi e il porto abusivo di armi da guerra o tipo guerra²⁶; il discorso sul valore della pace e il ripudio della guerra si è manifestato nella motivazione della Corte, non tanto nel dispositivo finale (che dichiara l'illegittimità costituzionale di una parte della norma per violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza), quanto nel modo in cui la Corte ha inquadrato la disciplina delle armi nel nostro ordinamento.

La limitazione della circolazione e della disponibilità di armi tra i privati contribuisce evidentemente a creare un contesto di minore violenza e maggiore sicurezza, in linea con i valori pacifici su cui si fonda la nostra Costituzione.

La Corte, dunque, riconoscendo un disvalore intrinseco alle armi, in linea con il principio del ripudio della guerra espresso nell'art. 11 Cost., afferma che la detenzione e il porto di armi sono da considerarsi nel nostro ordinamento una deroga eccezionale al principio generale che disincentiva la disponibilità di strumenti potenzialmente offensivi ed evidenzia, infine, che la limitazione della circolazione delle armi sia un tassello fondamentale per la tutela della sicurezza e per la promozione di un contesto di pace a livello sia interno che internazionale.

3. La pace nel diritto dell'Unione europea tra fonti primarie e sentenze della CGUE

Dopo un'analisi filosofica ed un'indagine sul ruolo e sul significato della pace nella Costituzione italiana, è necessario aggiungere come, allo stesso tempo, l'UE – mentre ha avuto successo nel garantire la pace ai propri Membri – non si sia rivelata attrice altrettanto abile nel promuovere nel mondo la propria esperienza di pace. L'Unione europea, giova ricordare, non solo è stata creata anche per garantire il mantenimento della pace, ma annovera proprio fra i suoi obiettivi “*promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli*”²⁷.

Questi valori sono diventati con il Trattato di Lisbona degli “obiettivi” da realizzare e hanno trovato collocazione all'art. 3 TUE, anche se, è opportuno precisare, essi sono da sempre sottesi al sistema fin dal Trattato CEEA del 1951.

Questo aspetto ha trovato conferma nella Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007, proclamata in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei trattati di Roma, nel quale si è affermato, all'*incipit*, come l'Europa fosse stata “per secoli, un'idea, una

²⁵ *Ibidem*, p. 5.

²⁶ La questione di legittimità costituzionale era sollevata da un giudice ordinario e riguardava l'art. 3 della legge n. 110 del 1975 (“Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi”). Pertanto, il giudice rimettente dubitando, come già detto, della legittimità costituzionale di una disposizione che imponeva un trattamento sanzionatorio uguale anche in presenza di condotte diverse, riteneva quella disposizione potenzialmente in contrasto con il “principio di uguaglianza” (art. 3 Cost.) e il “principio di offensività dei reati” (implicitamente collegato agli artt. 25 e 27 Cost.).

²⁷ Art. 3 par. 1 TUE.

speranza di pace e comprensione” prima di evidenziare come il grande merito dell’unificazione europea fosse stato quello “di raggiungere pace e benessere”²⁸.

Che la pace rappresenti un obiettivo per l’Unione europea lo si deduce anche dall’art. 21 del TUE, che è la norma con la quale è stata ridisegnata la struttura delle relazioni esterne dell’UE.

Più in particolare, al par. 2 lett. c, è stabilito che l’Unione “*definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali*” al fine, tra le altre cose, “*di preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale*”.

Si tratta, dunque, delle finalità cui deve essere ispirata l’azione esterna dell’Unione Europea.

Di pace e prevenzione dei conflitti si fa menzione, oltretutto, anche all’art. 42 TUE il quale, presentando la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) quale parte integrante della politica estera e difesa comune (PESC), chiarisce che l’UE può avvalersi di mezzi civili e militari per compiere “missioni al suo esterno” finalizzate per garantire, per l’appunto, il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale.

La pace, dunque, trova in questo caso collocazione nell’ambito di una politica, quale la PSDC, dotata di proprie regole e di una propria specificità²⁹.

Più in particolare, si potrebbe dire che la politica di sicurezza e difesa comune sia al servizio della pace.

Pare conveniente, per il discorso che qui si profila, analizzare più in dettaglio il par. 2 dell’art. 42 TUE: esso dichiara che la PSDC “*comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione*” quando il Consiglio lo avrà deliberato all’unanimità. Si tratta, quindi, di una politica avente per obiettivo quello di gestire crisi e conflitti esterni all’Unione Europea lasciando, si potrebbe dire “sullo sfondo”, la possibilità di procedere alla creazione di una difesa comune, evento finora non realizzato – ed oggettivamente di difficile realizzazione – in virtù della condizione richiesta dal Trattato dell’unanimità da parte degli Stati membri³⁰.

Non è, dunque, un obiettivo della PSDC la difesa territoriale dell’Unione; eppure, ad oggi, l’Europa sta vivendo indubbiamente uno dei momenti più critici per la sua sicurezza dal secondo dopoguerra, circondata da conflitti le cui conseguenze paiono a dir poco imprevedibili.

Considerato il ritorno in Ucraina di una guerra di tipo convenzionale, che comporta inoltre il serio rischio di un’estensione delle ostilità ad uno dei Paesi membri dell’Unione,

²⁸ Di seguito, nella Dichiarazione, è anche affermato “*Aspiriamo alla pace e alla libertà, alla democrazia e allo Stato di diritto, al rispetto reciproco e all’assunzione di responsabilità, al benessere e alla sicurezza, alla tolleranza e alla partecipazione, alla giustizia e alla solidarietà*”.

²⁹ La PSDC costituisce una politica caratterizzata dal metodo intergovernativo, in quanto, in tale ambito le competenze sono riconosciute in favore del Consiglio europeo, del Consiglio, dell’Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dell’Agenzia europea per la difesa. Per un’analisi più dettagliata di questa politica e per approfondirne gli sviluppi si rinvia a V. PETRALIA, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e difesa*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell’Unione europea, Parte speciale – Il diritto sostanziale*, V. ed., Milano, 2018, p. 323 ss; U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 1, 2011, pp. 9-15; L. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010; C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell’Unione europea*, Padova, 2005.

³⁰ “*La politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità, avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali*”, art. 42 par. 2 TUE.

confinanti con i belligeranti e, inoltre, la pericolosa *escalation* che sta caratterizzando il Medioriente, è facile comprendere come il tema della difesa comune europea sia da qualche tempo tornato ad essere per l'UE una questione di stretta attualità.

Si tratta, a ben vedere, di un argomento che ciclicamente si impone nell'agenda delle Istituzioni europee a fronte di pericoli che – come già accaduto fin dagli anni '50, agli albori del processo di integrazione comunitaria – minacciano la sicurezza dell'Europa³¹.

Proprio in riferimento al conflitto in corso in Ucraina, pare opportuno riferire brevemente su alcune pronunce della Corte di giustizia, che rilevano ai fini del presente lavoro.

Si tratta, in particolare, di casi nei quali essa, pronunciandosi su situazioni costituenti un pericolo per la sicurezza dell'Unione – come disinformazione e propaganda perpetrate dal governo di Mosca – ha inteso salvaguardare il valore della pace.

Si consideri, in primo luogo, la pronuncia del Tribunale dell'Unione europea resa in data 27 luglio 2022 (causa T-125/22), caso RT France c. Consiglio, avente per oggetto misure restrittive assunte contro taluni organi di informazione.

Nello specifico, i giudici lussemburghesi hanno rigettato il ricorso della società francese “RT France” teso ad annullare la decisione 2022/351 del Consiglio del 1° marzo 2022 (con la quale era stata modificata la decisione 2014/512/PESC) ed il Regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio, del 1° marzo 2022 (che ha modificato il Regolamento (UE) n. 833/2014), adottati al fine di introdurre misure restrittive nei riguardi di persone o entità collegate alla Federazione russa.

Si fa riferimento, più in dettaglio, alla disposizione contenuta nei due atti succitati con la quale è stato introdotto il divieto per gli operatori di effettuare radiodiffusione, “*ovvero il conferimento della capacità di diffondere, l'agevolazione della radiodiffusione o altro concorso a tal fine, dei contenuti delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi*” che sono elencati nell'allegato IX per la Decisione, e nell'allegato XV per il Regolamento³².

Il nome della RT France, infatti, appariva in entrambi gli elenchi, con la conseguenza che, per effetto delle misure adottate, la radiodiffusione dei suoi programmi veniva oscurata in via temporanea in tutti i paesi dell'UE.

Nel considerando 8 della Decisione 2022/351 impugnata dalla ricorrente si fa espresso riferimento, infatti, alle copiose attività di propaganda attuate dal governo di Mosca che “*rappresentano una minaccia consistente e diretta all'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione*”³³.

Di conseguenza, l'azione legislativa del Consiglio, in questo caso specifico, è stata diretta a proteggere, da un lato, i valori dell'Unione, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità e, dall'altro, “*a preservare la pace, a prevenire i conflitti e a rafforzare la sicurezza internazionale*”³⁴.

³¹ Come è noto, i sei Stati fondatori della CECA, appena un anno dopo la firma del succitato Trattato, in data 27 maggio 1952 procedevano alla firma del Trattato per la Comunità Europea di Difesa (CED) al fine di realizzare l'integrazione degli eserciti nazionali sotto un comando unificato. Mancando solo la ratifica di Italia e Francia, il progetto di dotare l'Europa di una difesa comune naufragò, come ampiamente risaputo, a seguito della bocciatura del Trattato CED sancita dall'*Assemblée nationale* il 30 agosto 1954.

³² Entrambe le disposizioni precisano come il divieto riguardi anche diffusione “sotto forma di trasmissione o distribuzione tramite mezzi quali cavo, satellite, IP-TV, fornitori di servizi internet, piattaforma o applicazione di condivisione di video su internet, siano essi nuovi o preinstallati”.

³³ Al considerando 9 è, inoltre, precisato: “*Gli organi di informazione in questione svolgono un ruolo essenziale, strumentale ai fini della promozione e del sostegno dell'aggressione nei confronti dell'Ucraina e della destabilizzazione dei paesi ad essa limitrofi*”.

³⁴ Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 27 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2022:483, punto 54. Per approfondire, cfr. S. DE VIDO, *La sentenza del Tribunale nel caso RT*

Le misure restrittive di cui si parla, ad ogni modo, sono state ritenute dal Tribunale tanto appropriate per il conseguimento degli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione quanto necessarie³⁵.

In conclusione, i giudici hanno rigettato il ricorso della ricorrente poiché dalle succitate misure restrittive, rientranti in una strategia globale attuata per esercitare una pressione efficace sulla Federazione russa (artefice del conflitto), era ben possibile potessero discendere conseguenze negative, pur se considerevoli, nei riguardi di alcuni operatori, essendo state concepite e praticate al fine di preservare la pace e la sicurezza internazionale.

Il Tribunale ha precisato, infatti, che le misure restrittive “per definizione” producono conseguenze negative: in questo caso, ledendo il libero esercizio delle attività professionali possono causare danni a carico di soggetti che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ne ha procurato l'adozione; tuttavia, essa ha precisato il carattere temporaneo del divieto per la ricorrente di esercitare la sua attività di radiodiffusione nell'Unione o verso l'Unione, che è “pienamente giustificato dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dalle dette misure”³⁶.

La sentenza appena citata rientra, oltretutto, nel solco tracciato da un'altra pronuncia della Corte, meno recente, ossia la sentenza Rosneft (C-72/15, del 28 marzo 2017) avente ad oggetto un rinvio pregiudiziale riguardante misure restrittive adottate dall'Unione a seguito dell'invasione russa della Crimea del 2014³⁷, ritenute dalla ricorrente – tra le altre cose – anche lesive dell'accordo di partenariato esistente fra l'Unione Europea e la Federazione russa.

Pare essere quest'ultimo, a parere di chi scrive, l'aspetto di maggior interesse di questa pronuncia.

Occorre rammentare che, nel succitato accordo di partenariato, in base all'art. 99 p. 1, lett. d) era prevista la possibilità che ciascuna delle due parti potesse adottare misure atte a tutelare i propri interessi fondamentali in materia di sicurezza “*in tempo di guerra o in caso di gravi tensioni internazionali in grado di sfociare in una guerra o per rispettare obblighi assunti al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale*”.

Il Consiglio, dunque, da parte sua, si è servito della possibilità riconosciutagli da tale accordo sfruttando il potere discrezionale di cui gode nei settori che gli richiedono, come in questo caso, scelte di natura politica. Oltretutto, come stabilito nel Regolamento (UE) 833/2014, le misure restrittive poste all'attenzione della Corte erano state create al fine di favorire una soluzione pacifica del conflitto³⁸ e, pertanto, secondo la Corte è proprio seguendo questo tracciato che ha agito il Consiglio.

France c. Consiglio: la propaganda di guerra e il ruolo di imprese operanti nel settore della radiodiffusione nell'aggressione russa contro l'Ucraina, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Vol. 4, 2022, pp. 1076-1084.

³⁵ “*In un contesto del genere, il Consiglio ha potuto giustamente ritenere che fosse essenziale per l'Unione intervenire sin dai primi giorni dall'avvio di tale aggressione, vietando, in particolare, la radiodiffusione di contenuti della ricorrente allo scopo di sospendere temporaneamente un siffatto vettore di propaganda nel territorio dell'Unione in favore dell'aggressione militare dell'Ucraina*”. V. Tribunale dell'Unione europea, *RT France c. Consiglio*, cit., punto 199. Quindi, al punto 200, così i giudici hanno sancito: “*Ne consegue che il Consiglio non è incorso in un errore di valutazione nel ritenere che misure meno restrittive non avrebbero consentito di raggiungere gli obiettivi perseguiti*”.

³⁶ Ivi, punto 228.

³⁷ Si trattava, nello specifico, di un rinvio pregiudiziale di validità talune disposizioni della Decisione 2014/512/PESC del Consiglio nonché sulla validità ed interpretazione del Regolamento (UE) 833/2014 del Consiglio.

³⁸ Il Considerando 2 così dispone: “*Il 22 luglio 2014 il Consiglio ha concluso che, qualora la Russia non risponda alle richieste formulate nelle conclusioni del Consiglio europeo del 27 giugno 2014 e nelle conclusioni del Consiglio del 22 luglio, si tiene pronto a introdurre senza indugio un pacchetto di ulteriori*

Per i giudici di Lussemburgo, il Consiglio ha ritenuto l'adozione di queste misure necessarie per salvaguardare la sicurezza dell'UE ed anche “*per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ai sensi dell'articolo 99 dell'accordo di partenariato UE-Russia*”³⁹.

Nell'ambito del quadro delle misure restrittive previste dal diritto internazionale e dal diritto UE applicabili nei riguardi di terzi rientra anche uno strumento ormai consolidato di lotta al terrorismo, che ha conosciuto uno sviluppo importante dall'inizio di questo millennio ad oggi: ossia il cd. “listing”, che consiste – come è noto – nell'iscrizione in specifici elenchi di nomi di personalità, gruppi o entità sospettate di finanziare organizzazioni terroristiche oppure collegate a governi di Stati terzi rei di condotte politiche criminali⁴⁰.

Le conseguenze derivanti dall'iscrizione nelle cd. “black lists” sono ampiamente risapute: la persona iscritta subisce una misura limitativa della propria libertà patrimoniale come il congelamento dei propri capitali oltre al divieto di transito nei Paesi membri dell'Unione.

Quanto all'ipotesi testé menzionata di “listing” per presunto collegamento con un governo reo di condotte contrastanti con la pace, la Corte di giustizia, in molteplici circostanze, ha ribadito come l'adozione di simili misure costituisca un mezzo necessario per esercitare pressione affinché, nel caso specifico della guerra in corso in Ucraina, lo Stato aggressore ponga a fine al conflitto che ha causato.

Nella sentenza Rotenberg (T-720/14), il Tribunale dell'Unione europea ha respinto il ricorso del Sig. Rotenberg, personalità legata al governo di Mosca, il quale, iscritto negli elenchi di cui sopra, avendo subito il congelamento delle proprie risorse economiche,

misure restrittive significative. Si ritiene pertanto opportuno applicare misure restrittive supplementari onde aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Russia per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e onde promuovere una soluzione pacifica della crisi. Le misure in questione saranno riesaminate periodicamente e potranno essere sospese o revocate, oppure integrate da altre misure restrittive, alla luce degli sviluppi in loco”.

³⁹ Corte di giustizia, sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company, contro Her Majesty's Treasury e altri*, ECLI:EU:C:2017:236, punto 116.

⁴⁰ In argomento, si segnalano S. POLI, F. FINELLI, *Le misure restrittive russe davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: le tendenze giurisprudenziali emergenti*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3-4, 2023, p. 523 ss.; R. BARBERINI, *Il congelamento dei beni degli oligarchi*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2022; R. RUOPPO, *Sanzioni individuali dell'Unione europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali: luci ed ombre all'indomani delle prime pronunce della Corte di giustizia*, in *Ordine Internazionale e diritti umani*, n.5, 2022, pp. 1201-1219G. ZARRA, *Prime note sulle misure di congelamento dei beni di proprietà di individui russi: tra la tutela dei diritti fondamentali dei destinatari delle sanzioni e la posizione dei terzi*, in *Rassegna di diritto civile*, 2022; C. MASSA, *EU's restrictive measures in Ukraine before the CJEU: taking stock*, in *Eurojus*, n. 1, 2021, pp. 31-48; M. TEBALDI, *Le black lists nella lotta al terrorismo. Tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, vol. 7, 2018, pp. 77 ss.; Y. BANIFATEMI, *La lutte contre le financement du terrorisme international*, in *Annuaire Français de droit International*, 2002, pp.103 ss.

Sulle sanzioni applicate in ambito ONU, si segnalano invece M. BRZOSKA, *International Sanctions before and beyond UN Sanctions*, in *International Affairs*, 2015, p. 1339 ss.; G. NESI, *Nazioni Unite e rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo internazionale alla luce del rapporto del Relatore speciale dell'ONU*, in *La Comunità Internazionale*, Vol. 66, n. 1, 2011, p. 73-89; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007; A. ATTERITANO, *Il congelamento dei beni quale strumento di lotta al terrorismo: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e il rispetto dei diritti dell'uomo nell'ottica del Tribunale di I grado CE, tra jus cogens, risoluzioni vincolanti del CdS e principi comunitari fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 1719 ss.; G. ABI-SAAB, *The Concept of Sanction in International Law*, in V. GOWLLAND-DEBBAS (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague/London/Boston, 2001, pp. 29-41; S. BOHR, *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 256 ss.

aveva attivato la procedura di cui all'art. 263 TFUE contro molteplici atti adottati dall'Unione⁴¹.

In questo caso, i giudici di Lussemburgo hanno affermato come le misure restrittive, costituendo un mezzo per esercitare pressione sulla Federazione russa, fossero attuate al fine di perseguire l'obiettivo della fine del conflitto che rientra tra quelli previsti dal Trattato all'art. 21 TUE par. 2 nel quadro PESC che annovera, infatti, obiettivi quali "preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale".

Il "listing" costituisce dunque uno strumento per perseguire la pace, come può evincersi anche dalla giurisprudenza della Corte in materia di ricorsi proposti da organizzazioni o partiti politici legati al terrorismo internazionale.

Si prenda in esame la recente pronuncia della Corte di giustizia (causa C-44/23, sentenza emessa il 13 marzo 2025) riguardante un ricorso proposto dall'organizzazione curda PKK che aveva impugnato la sentenza del Tribunale dell'Unione europea.

Il nome di questa organizzazione, infatti, inserito negli "elenchi controversi" con la Decisione 2002/334, che ne ha iscritto il nome nell'elenco previsto dall'art. 2 par. 3 del Regolamento (UE) 2580/2001, nonostante i continui aggiornamenti cui è stata sottoposta la lista, nel corso degli anni non è mai stato rimosso.

Orbene, contro l'argomento avanzato dal ricorrente secondo il quale il mantenimento del suo nome in lista costituisse nei fatti un ostacolo per il processo di pace, dal momento che le misure restrittive previste da tali atti erano ritenute inappropriate in rapporto agli obiettivi perseguiti, la Corte ha affermato come l'adozione di simili misure potesse avere la conseguenza di produrre "effetti negativi"⁴².

⁴¹ Il ricorso era diretto all'annullamento parziale, da un lato, della Decisione 2014/145/PESC del Consiglio, *concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*, del 17 marzo 2014, in GU L 78, p. 16, come modificata, in primo luogo, dalla Decisione 2014/508/PESC del Consiglio, *che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*, del 30 luglio 2014, in GU L 226, del 30 luglio 2014, p. 23, in secondo luogo, dalla Decisione (PESC) 2015/432 del Consiglio, *che modifica la decisione 2014/145/PESC, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*, del 13 marzo 2015, in GU L 70, del 14 marzo 2015, p. 47, in terzo luogo, dalla Decisione (PESC) 2015/1524 del Consiglio, *che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina* del 14 settembre 2015, in GU L 239, del 15 settembre 2015, p. 157, e, in quarto luogo, dalla Decisione (PESC) 2016/359 del Consiglio, *che modifica la decisione 2014/145/PESC, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*, del 10 marzo 2016, in GU L 67, del 12 marzo 2016, p. 37, e, dall'altro, del Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, *concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*, del 17 marzo 2014, in GU L 78, del 17 marzo 2014, pag. 6, come attuato, in primo luogo, dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 826/2014 del Consiglio, *che attua il Regolamento (UE) n. 269/2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*, del 30 luglio 2014, in GU L 226, del 30 luglio 2014, p. 16, in secondo luogo, dal Regolamento di esecuzione (UE) 2015/427 del Consiglio, *che attua il Regolamento (UE) n. 269/2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*, del 13 marzo 2015, in GU L 70, del 14 marzo 2015, p. 1, in terzo luogo, dal Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1514 del Consiglio, *che attua il Regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*, del 14 settembre 2015, in GU L 239, del 15 settembre 2015, p. 30, e, in quarto luogo, dal Regolamento di esecuzione (UE) 2016/353 del Consiglio, *che attua il Regolamento (UE) n. 269/2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*, del 10 marzo 2016, in GU L 67, del 12 marzo 2016, p. 1.

⁴² Corte di giustizia, sentenza del 13 marzo 2025, causa C-44/23, *PKK c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2025:181, punto 135.

Essa ha precisato, però, di seguito nel dispositivo come l'obiettivo perseguito mediante l'adozione di questo tipo di atti fosse la lotta contro il terrorismo, "che si iscrive nel più ampio obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"⁴³, che l'Unione persegue sulla scena internazionale come affermato nell'art. 21 TFUE.

4. I più recenti documenti europei in tema di pace e di conflitto

Ne consegue che la pace ha assunto e, ancor più oggi, rappresenta una proiezione dell'azione esterna dell'Unione che si ritiene opportuno, a questo punto, analizzare⁴⁴.

Alla luce dei più recenti eventi che rischiano di sconvolgere l'ordine mondiale, pare imprescindibile, a questo proposito, partire dal dato legislativo: lo "strumento" di cui l'Unione europea si è dotata nel 2021 proprio al fine di stabilire la pace e prevenire i conflitti è lo "Strumento europeo per la pace"⁴⁵, che può ritenersi l'atto legislativo più importante mai adottato dalle Istituzioni in materia di sostegno militare e di sicurezza internazionale.

Nato per sostituire il vecchio meccanismo ATHENA⁴⁶, si tratta di uno strumento finanziario fuori bilancio istituito allo scopo di finanziare i costi comuni delle operazioni ai sensi dell'art. 42 par. 4 e dell'art. 43 par. 2 del TUE e le misure di assistenza consistenti in azioni dell'Unione ai sensi dell'art. 28 TUE.

⁴³ Ivi, punto 136.

⁴⁴ Già da metà dello scorso decennio sono stati presentati documenti e annunciate strategie da parte delle Istituzioni al fine di rafforzare la visione strategica dell'Unione in materia di difesa. Occorre rammentare, innanzitutto, la *EU Global Strategy* del 2016, all'interno della quale fu menzionato per la prima volta il concetto di "autonomia strategica". Dal 2016 in poi, la questione della difesa e della sicurezza dell'UE ha riscontrato un notevole seguito: la Strategia presentata dall'allora Alto rappresentante Federica Mogherini è stata implementata dalla "Bussola strategica per la sicurezza e la difesa" pubblicata nel 2022 a fronte degli importanti mutamenti avvenuti sulla scena internazionale. In argomento, si segnalano, *ex multis*, G. FIENGO, *La Bussola strategica nel quadro degli strumenti di politica di difesa e sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2024, p. 219 ss.; L. BUSCEMA, *Difesa comune europea, "Strategic Compass" e valore (costituzionale) della pace*, in *Freedom, Security & Justice. European Legal Studies*, n. 1, 2023, p. 18 ss.

⁴⁵ Istituito con Decisione (PESC) 2021/509, *che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528*, del 22 marzo 2021, in GU L 102, del 24 marzo 2021, p. 14, L'Art. 1 denominato "Istituzione e ambito di applicazione" dispone: "1. È istituito uno strumento europeo per la pace («strumento») volto al finanziamento, da parte degli Stati membri, delle azioni dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) per preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente all'articolo 21, paragrafo 2, lettera c), del Trattato sull'Unione europea, nei casi in cui, a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, TUE, le spese operative derivanti da tali azioni non siano a carico del bilancio dell'Unione".

Sul punto, si rinvia a R. SAPIENZA, *Primi bilanci dell'uso dello Strumento europeo per la pace. Considerazioni sulla Missione di assistenza militare dell'Unione europea in Ucraina*, in O. PORCHIA, M. VELLANO (a cura di), *Il Diritto Internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future. Liber amicorum in onore di Edoardo Greppi*, Napoli, 2023, pp. 129-142; A. MIGNOLLI, *European Peace Facility e fornitura di armi all'Ucraina: l'Unione europea tra pace e guerra*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2022, pp. 258 ss.; F. SANTOPINTO, *EU military assistance under the new European Peace Facility*, *Abidjan-Bruxelles*, 2021.

⁴⁶ Istituito con Decisione 2004/197 PESC del 23 febbraio 2004. Tale meccanismo prevedeva che, per i costi comuni delle operazioni, gli Stati membri contribuissero con una quota annuale fondata sul rispettivo reddito nazionale lordo. Tutti gli alti costi, invece, erano ripartiti tra gli Stati membri secondo il principio del "costs lie where they fall", già applicato in ambito NATO, secondo il quale ciascun Stato era obbligato a farsi carico delle spese del proprio contingente.

Ci si riferisce, in buona sostanza, ai costi delle missioni che l'UE ha competenza ad attivare e, pertanto, sul punto, occorre precisare che il massimale finanziario di questo meccanismo, inizialmente fissato a 5,69 miliardi di euro, è stato oggetto di numerosi aumenti per far fronte, principalmente, agli sforzi sostenuti dall'Europa in difesa dell'Ucraina⁴⁷.

In particolare, si sono succedute ben tre integrazioni che hanno innalzato il massimale dello strumento fino a 17 miliardi di euro con la precisazione che, nell'ambito dell'ultima integrazione (marzo 2024), è stato creato un apposito fondo di assistenza per l'Ucraina.

Alla luce di queste opportune precisazioni, in considerazione del fatto che attraverso questo meccanismo l'Unione è riuscita a garantire una continua fornitura di armi in favore del governo di Kiev, diventa inevitabile affrontare il vero *punctum dolens* relativo a questo meccanismo: come possa essere finanziata la fornitura di armi a beneficio di uno Stato terzo attraverso uno strumento nato, invece, per finanziare le azioni esterne dell'UE e, nello specifico, per prevenire i conflitti e preservare la pace⁴⁸.

Si tratta di un tema ampiamente dibattuto, nel quale si fronteggiano due punti di vista diametralmente opposti: se da una parte è evidenziata la capacità dell'Unione di modificare – e non solo creare *ex novo* – l'essenza e la natura degli strumenti già in suo possesso per supportare uno Stato terzo aggredito, d'altra parte non può ignorarsi la critica, mossa sempre più frequentemente negli ultimi tempi nei riguardi dell'UE, di favorire con le sue politiche una “militarizzazione” che contraddice la sua stessa ragion d'essere.

Premesso che analizzare tali prospettive meriterebbe ulteriori approfondimenti che non possono essere qui sintetizzati, e posto che risulta evidente la discrasia tra gli obiettivi dichiarati dello “Strumento” e le sue finalità operative, vi è un punto in particolare sul quale pare conveniente concentrare questa analisi: ossia la necessità di scandagliare quel nesso tra pace e sicurezza sancito, come già detto *supra* par. 3, all'art. 21 par. 2 lett. c del TUE.

La pace, infatti, valore massimo cui aspira l'individuo, non può essere derubricata esclusivamente ad “assenza di conflitti” costituendo, invece, una condizione che deve essere attivamente creata, mantenuta e difesa.

Prima di essere difesa, essa deve esser perseguita: ad un siffatto risultato non può che giungersi lavorando su precise garanzie di sicurezza che costituiscono, quindi, il mezzo principale attraverso il quale raggiungere questo nobile obiettivo.

Posto che, a parere di chi scrive, vada respinta la critica di chi sostiene che l'Unione europea stia, con la sua politica, incoraggiando in qualche modo il protrarsi del conflitto deflagrato ai suoi confini, non ci si può esimere dal ribadire come il rafforzamento della sicurezza risulti essere l'imprescindibile preconditione per il raggiungimento effettivo della pace.

Tale ultimo passaggio, aspetto cruciale per il discorso che si sta conducendo, trova un'ulteriore conferma in un recentissimo documento presentato congiuntamente da

⁴⁷ Il Consiglio ha aumentato il massimale finanziario nel marzo 2023 per una somma pari a 2,29 miliardi di euro, nel giugno 2023 per 4,06 miliardi di euro e, in ultimo, nel marzo 2024 per ulteriori 5 miliardi di euro per un totale di 17 miliardi di euro per il periodo 2021-2027.

Sulle integrazioni di questo meccanismo, si rinvia a L. GROSSIO, *Il rifinanziamento dello Strumento europeo per la pace: una ritrovata ambizione dell'Unione?*, in *Centro Studi sul Federalismo*, n. 263, 23 maggio 2023.

⁴⁸ Sul punto, si riferisce quanto affermato in G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea*, IX ed., Torino, 2023, p. 73: “l'uso di uno strumento per la pace per finanziare operazioni di guerra, sia pure di guerra di resistenza nei confronti di uno Stato aggredito, evidenzia un paradosso che non può che essere risolto con l'auspicabile fine delle operazioni militari ed il ristabilimento di una situazione stabile di pace nello scenario ucraino”.

Commissione ed Alto Rappresentante, nel quale è fatto un riferimento alla pace in relazione al più ampio e delicato argomento della sicurezza dell'Europa: si parla della Comunicazione congiunta presentata al Parlamento europeo, al Consiglio europeo ed al Consiglio nell'ottobre del 2025⁴⁹.

Si tratta di un documento che si inserisce in un quadro più vasto all'interno del quale si stanno susseguendo molteplici atti delle Istituzioni perlopiù incentrati su difesa, deterrenza, riarmo e, in particolare, su come garantire la sicurezza dell'Unione.

La "Comunicazione", infatti, è stata adottata in conseguenza dell'invito rivolto a giugno dal Consiglio alla Commissione e all'Alto Rappresentante affinché fosse presentata una "tabella di marcia" per esaminare i progressi compiuti alla luce del Libro bianco per la difesa europea pubblicato nel marzo 2025 e discutere, quindi, delle successive iniziative da intraprendere.

Precisato nell'introduzione che le scelte che l'Unione intenderà assumere in questo decennio saranno decisive per la sicurezza del Continente per il secolo a venire, si fa riferimento alla necessità per l'Europa di disporre "di una base industriale della difesa che le conferisca un vantaggio strategico e l'indipendenza necessaria"⁵⁰.

Considerato il gran numero di conflitti divampati ai confini dell'UE e dato atto che "*l'ordine internazionale è messo a dura prova*", gli Stati membri sono invitati a dotarsi "*con urgenza di una capacità strategica interoperabile e indipendente*", sviluppata e mantenuta collettivamente, che ponga l'Europa nelle condizioni di rispondere in tempo reale a qualsiasi minaccia alla sua integrità territoriale e alla sua sovranità.

Proprio a tal riguardo, si rinviene nel documento l'unico riferimento alla pace: è affermato che essa potrà essere garantita attraverso la deterrenza con la precisazione che, per raggiungere questo obiettivo, è necessario lavorare sulle capacità difensive dell'Europa che "*devono essere pronte anche per i campi di battaglia di domani*"⁵¹.

Dunque, può dedursi come, a parere della Commissione, il percorso che conduce alla pace passi, inevitabilmente, attraverso un efficace rafforzamento delle capacità difensive, sulle quali sono richiesti evidentemente importanti investimenti.

È un discorso che ci riporta, in qualche modo, al pensiero di Kelsen cui si è fatto cenno *supra* par. 1, il quale sosteneva la tesi che la comunità internazionale dovesse contare su un'autorità sovranazionale che detenesse il monopolio mondiale della forza e ne limitasse l'uso ai soli fini dell'applicazione del diritto.

5. Conclusioni

In conclusione, è possibile effettuare alcune brevi considerazioni sulle modalità con le quali l'Unione europea sta agendo in ambito internazionale per salvaguardare la pace: ed è importante iniziare tale analisi da un dato incontrovertibile, e cioè come l'UE ricorra da decenni a due differenti approcci per conseguire questo obiettivo.

Da una parte, come prima opzione, essa si è servita di meccanismi quali sanzioni e "*listing*" che possono esser ritenuti ampiamente consolidati nell'ambito del diritto internazionale prima, e dell'Unione europea poi.

Si tratta, a ben vedere, di strumenti "pacifici"— a prescindere dalle interpretazioni semantiche, si tratta di mezzi di coercizione che operano sul piano economico-finanziario

⁴⁹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Preservare la pace - Tabella di marcia sulla prontezza alla difesa per il 2030*, del 16 ottobre 2025, JOIN (2025) 27 final.

⁵⁰ Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante, cit., p. 1.

⁵¹ *Ibidem*.

e non comportano il ricorso alla violenza – dunque, di mezzi non militari che esercitano un’efficace pressione (senza l’uso della forza) nei confronti di persone o entità sospettate con le loro condotte di ledere o di supportare politiche che attentano al valore della pace ed in riferimento ai quali, è opportuno ricordare, sono stati sempre garantiti i diritti fondamentali dell’individuo, come verificatosi nella ben nota sentenza *Kadi*⁵².

Tali strumenti rappresentano un patrimonio di indicibile rilevanza all’interno dell’UE, di natura collaterale rispetto alle altre iniziative adottate dall’Unione in ambito PSDC, di natura “tipica”, applicate anche per sostenere gli sforzi difensivi in favore dell’Ucraina.

Non può dirsi esattamente lo stesso in riferimento al secondo gruppo di opzioni di cui sta servendosi l’Unione per contrastare la guerra.

La creazione di nuovi fondi e meccanismi di finanziamento, che sta verificandosi con una certa continuità in questi ultimi anni, è un aspetto da tenere in grande considerazione poiché in grado tanto di offrire nuovi spunti di interesse quanto di palesare alcuni aspetti critici: già detto dello Strumento europeo per la pace, nato per finanziare le missioni dell’Unione europea e trasformato in brevissimo tempo in un meccanismo di finanziamento per il riamo ucraino, non ci si può esimere dal riferire anche delle problematiche concernenti un nuovo fondo creato nel 2025 dal Consiglio, il meccanismo SAFE, adottato sulla base dell’art. 122 TFUE che ha comportato, per volontà della Commissione che lo ha proposto, l’esclusione dalla procedura del Parlamento europeo.

Per iniziativa di quest’ultimo, come è noto, è stata interpellata la Corte di giustizia per mezzo di un ricorso per annullamento; la questione, oltre a rivelare una evidente “distanza” tra le Istituzioni, sta ponendo in evidenza una problematica di non poco conto in relazione a questo secondo “gruppo di opzioni”: ossia, la mancanza di uno *status* ben definito all’interno della cornice del diritto UE⁵³.

Ad ogni modo, la questione non può essere classificata solo come un problema di *status*; a ben vedere, si tratta di meccanismi che non paiono del tutto coerenti con l’*acquis* del diritto dell’Unione europea. Come è noto, la pace può essere perseguita attraverso il

⁵² Tribunale dell’Unione europea, sentenza del 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:T:2005:332, sentenza “gemella” a quella pronunciata, in pari data, nella causa T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*. Ci si riferisce, come ampiamente risaputo, ad una delle sentenze più importanti in materia di relazioni esterne dell’Unione Europea, con la quale la CGUE si è pronunciata sulla preminenza di una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU sul diritto dell’Unione Europea. Sul caso, origine di una vera propria “saga” dinanzi alla Corte di giustizia, si è formata, come è intuibile, un’ampia bibliografia; dunque, in questa sede ci si limita a rimandare a J. KOKOTT, C. SOBOTTA, *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*, in *European Journal of International Law*, Vol. 23, Issue 4, 2012, pp. 1015-1024; E. CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell’ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008, pp. 976-981; P. BONETTI, *In nome della sicurezza internazionale si possono limitare i diritti di difesa, di giusto processo e di proprietà di potenziali finanziatori del terrorismo?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, I, p. 144 ss.; B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2006, I, pp. 333 ss.

⁵³ Di parere opposto, invece, A. IANNOTTI DELLA VALLE, G.A. LOMBARDI, in *L’afflato costituente della difesa comune europea: da una somma di Stati membri a una più stretta Unione*, in *Federalismi.it*, n.31, 2025, i quali ritengono il meccanismo SAFE uno strumento da accogliere favorevolmente perché “coerente con l’impianto giuridico dell’Unione e con le sue sfide strategiche attuali”. Gli AA. dunque, evidenziando in relazione al SAFE una rinnovata attuazione del modello già applicato con successo con il Next Generation EU, affermano a p. 90: “Nel cammino di integrazione europea, l’indebitamento comune per la difesa, oltre a dotare l’Unione europea di capacità finanziarie finora inimmaginabili, la rende più coesa sul piano finanziario e pertanto più unita anche politicamente. Sotto questo profilo, il risultato auspicato è quindi quello della creazione di un pacifico potere di deterrenza e del riacquisto – almeno in parte – della perduta rilevanza geopolitica europea”.

diritto o attraverso la forza, a seconda del mezzo primario utilizzato per scoraggiare il conflitto e garantire la sicurezza; ebbene, a fronte di tale tradizionale dicotomia, l'Unione europea, nata per incarnare il primo approccio e dopo averlo garantito egregiamente per più di mezzo secolo, pare, in questo momento storico, muoversi, avvicinarsi o più verosimilmente sbilanciarsi verso il secondo approccio come dimostrato anche dall'utilizzo (improprio) dello Strumento europeo per la pace.

E non è tutto, in quanto, a conferma di questa “virata” operata dall'Unione verso il secondo succitato gruppo di opzioni, è necessario riferire l'ultima iniziativa assunta dalla Commissione, vale a dire la presentazione del pacchetto sulla mobilità militare, avente per oggetto una Comunicazione congiunta al Parlamento e al Consiglio, e una proposta di Regolamento, facendo così seguito all'annuncio contenuto nel Libro bianco per la difesa pubblicato nel marzo 2025⁵⁴.

Si tratta di un piano concepito per costruire entro il 2027 un'area comunemente definita “Schengen militare”, nella quale sono eliminate le barriere normative, è rafforzata la resilienza delle infrastrutture di trasporto e si intende creare per la prima volta un quadro d'emergenza per movimenti su larga scala, ossia un sistema europeo di risposta per la mobilità militare che, attraverso procedure accelerate e accesso prioritario alle infrastrutture, possa rendere più rapido, sicuro e coordinato lo spostamento di truppe e attrezzature militari in tutta Europa.

Al momento, quindi, vi è una tensione tra i principi del diritto dell'Unione – tra cui la pace rientra a pieno titolo – ed i documenti e le azioni più recenti delle Istituzioni, caratterizzati da un'inedita e del tutto contingente carica bellicistica. È prematuro affermare come si scioglierà questa tensione tra la dimensione ideale e quella, per così dire, pratica del diritto UE: certo è che stiamo assistendo ad una torsione che sta causando uno scostamento dalla stessa ragion d'essere dell'Unione europea e sulla cui natura – se temporanea o strutturale – solo il futuro saprà fornire una risposta.

A questo punto, paiono più attuali che mai le parole del Presidente statunitense Eisenhower⁵⁵ pronunciate nel suo ultimo discorso alla Nazione il 17 gennaio 1961 nel

⁵⁴ “La Commissione, in consultazione con l'Alto Rappresentante, riesaminerà tutta la legislazione UE esistente che incide sulla mobilità militare – comprese regole più severe in merito alla proprietà e al controllo delle infrastrutture di trasporto critiche – mapperà e aggiornerà le necessarie infrastrutture a duplice utilizzo e le infrastrutture di trasporto critiche e prenderà in considerazione azioni appropriate per rimuovere gli ostacoli persistenti e garantire l'accesso dei militari ai mezzi di trasporto specializzati. I progetti infrastrutturali a lungo termine a duplice utilizzo beneficerebbero anche di una maggiore prevedibilità finanziaria. Quest'anno, l'UE adotterà una comunicazione congiunta sulla mobilità militare, portando avanti le necessarie proposte legislative”, V. Commissione europea, Libro bianco congiunto della Commissione e dell'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Per la preparazione della Difesa Europea per il 2030*, del 19 marzo 2025, JOIN (2025) 120, p. 11.

⁵⁵ “Nei consigli di governo, dobbiamo guardarci dall'acquisizione di un'influenza ingiustificata, cercata o meno, dal complesso militare-industriale. Il potenziale per il disastroso aumento del potere fuori luogo esiste e persisterà. Non dobbiamo mai lasciare che il peso di questa combinazione metta in pericolo le nostre libertà o i processi democratici. Non dovremmo dare nulla per scontato”. Il Presidente Eisenhower coniò l'espressione “complesso industriale-militare” per riferirsi all'intreccio di interessi e affari esistenti tra gruppi industriali e rappresentanti politici del Congresso ed avvertì come sarebbe perdurato nel tempo il pericolo della sua disastrosa influenza progressiva. Il discorso è disponibile al seguente link: <https://www.archives.gov/milestone-documents/president-dwight-d-eisenhowers-farewell-address>.

La preoccupazione espressa dal Presidente americano fu, analogamente, denunciata da Kant nel saggio “Per la pace perpetua”, laddove il filosofo di Königsberg sostenne l'idea della necessaria soppressione degli eserciti permanenti. Infatti, secondo Kant il fatto che uno Stato mantiene un esercito sempre pronto a combattere, essendo percepito dagli altri Stati come una minaccia, non può che alimentare un clima di sospetto reciproco continuo – anche in tempo di pace – e, quindi, gli Stati sono spinti a competere per avere l'esercito più numeroso. È una competizione che, secondo Kant, “non ha limiti” e non fa altro che innescare un circolo vizioso.

quale, questi, pur avendo ricoperto il ruolo di Generale ed essendo a tutti gli effetti un Presidente militare, ammoniva sul pericolo esercitato dall'industria militare sulle decisioni dei governi e di come, pertanto, solo *“una cittadinanza attenta e ben informata”* potesse *“obbligare a unire adeguatamente l'enorme apparato di difesa industriale e militare con i nostri metodi e obiettivi pacifici”*⁵⁶.

⁵⁶ Pare opportuno spendere un breve cenno sulla recente operazione statunitense operata in Venezuela che ha consentito, nell'arco di una notte, di destituire e, quindi, arrestare il Presidente venezuelano Maduro. Posto che il ricorso alla guerra come strumento di politica estera non sembra costituire mai una valida opzione, a prescindere da chi sia il “destinatario” della missione e, soprattutto, alla luce delle vittime che essa finisce inevitabilmente per provocare – secondo le agenzie di stampa, le vittime dell'operazione americana a Caracas del 3 gennaio 2026 ammontano a circa 100 unità – l'aspetto che in questa sede suscita maggior interesse è dato dalla riesumazione operata da alcuni analisti del concetto di “guerra giusta” che sarebbe stata condotta dall'amministrazione statunitense. In qual modo può accettarsi una “guerra giusta” attuata in spregio delle basilari norme del diritto internazionale, è anch'essa questione sulla quale solo il tempo potrà far effettivamente luce.

ABSTRACT

Pace e rifiuto della guerra sono stati i capisaldi della “Dichiarazione Schuman” sulle cui fondamenta è stata costruita l’Europa, che ha visto riconoscersi il Premio Nobel per la pace nel 2012 e che oggi deve fronteggiare le più grandi minacce per la sua sicurezza dal Secondo dopoguerra. Oggi, la pace non è più un bene scontato in Europa con il ritorno di una guerra di tipo convenzionale ai confini dell’Unione fin dal 2022. Inoltre, in considerazione anche del rischio quantomai concreto di un disimpegno americano per la difesa del Vecchio Continente, è inevitabile prevedere per l’Unione europea non solo una maggiore assunzione di responsabilità per la sicurezza sua e dei suoi cittadini ma, fatto alquanto auspicabile, anche, un rinnovato ruolo di grande pacificatore mondiale. Il lavoro, pertanto, si propone di analizzare il valore della pace sulla base di una introduzione di carattere filosofico e storico; di seguito, verrà condotta un’analisi non solo della giurisprudenza nazionale e di quella europea ma anche del diritto positivo. In ultimo, saranno analizzati anche i più recenti atti delle Istituzioni. La loro lettura congiunta, infatti, consentirà di valutare in qual modo l’Unione ha inteso tutelare questo nobile valore e, soprattutto, dinanzi alle sfide che le si pongono nel presente e nel tempo a venire, in qual modo intenderà perseguirlo.

KEYWORDS

Difesa, Listing, Misure Restrittive, Pace, Sicurezza Internazionale.

THE LEGAL DIMENSION OF PEACE BETWEEN NATIONAL AND EUROPEAN UNION LAW IN THE LIGHT OF THE MOST RECENT INTERVENTIONS ON THE SUBJECT

ABSTRACT

Peace and the rejection of war were the cornerstones of the “Schuman Declaration” upon whose foundations Europe was built, a Europe that was awarded the Nobel Peace Prize in 2012 and that today must face the greatest threats to its security since World War II. Nowadays, peace is no longer a given in Europe with the return of conventional warfare on the Union's borders since 2022. Moreover, considering the very real risk of American disengagement from the defense of the Old Continent, it is inevitable to foresee for the European Union not only a greater assumption of responsibility for its own security and that of its citizens but, also, a highly desirable development, a renewed role as a major global peacemaker. Therefore, this work aims to analyze the value of peace, starting with a philosophical and historical introduction; subsequently, an analysis will be conducted not only of national and European case law but also of positive law. Finally, the most recent acts of the Institutions will be examined. Indeed, their combined reading will enable an assessment of how the Union has sought to safeguard this noble value and, above all – in the face of the challenges confronting it in the present and in the future – how it intends to pursue it.

KEYWORDS

Defence, International Security, Listing, Peace, Restrictive Measures.