

M. Panebianco, *Il neo-Stato euro-globale, il case Russia v. Ucraina*, Editoriale Scientifica, 2022, pp. XII – 324*.

Francesco Buonomenna¹

La recente opera del Prof. Massimo Panebianco, si pone quale continuità di un pensiero che trova particolare sviluppo nell'ultimo quinquennio (Lo Stato Globale. Funzioni, Sistemi, Trasformazioni, Napoli, 2019; Lo Stato post-globale. Ascesa e Resistenza dello Stato globale Covid-Free, Napoli, 2020; Lo Stato anti-crisi globale. Il *recovery* State, Napoli, 2021), offrendo così al lettore una prospettiva immediata degli eventi internazionali che si sono succeduti in questi anni. La collocazione del Volume risulta nella nuova serie editoriale, di Studi e Documenti, di Diritto internazionale ed Europeo, fondata dal Professore Umberto Leanza, già Capo dell'Ufficio del Contenzioso del Ministero degli Esteri. La collana è attualmente diretta dalla Prof.ssa Ida Caracciolo, giudice internazionale, presso il Tribunale del Mare di Amburgo, ai sensi della nota Convenzione di Montego Bay.

Certamente la recente opera del Maestro, non poteva non dedicare prospettive di lettura in ordine al conflitto in atto nel territorio ucraino, ove una traccia significativa di tale prospettiva si rinviene già nelle prime pagine, normalmente destinate alle dediche dell'opera.

La riproduzione di una frase di Giorgio La Pira, *la guerra è "impossibile", la pace "inevitabile"* determina il perimetro di analisi che l'A. dedica al tema nella sistematica dello sviluppo dell'opera, muovendo dalla trasformazione ed evoluzione dello Stato, nella sua vita di relazione internazionale (parte prima, Origine e trasformazione dello Stato Euro-Globale), con riferimento sia al diritto alla pace, sia al diritto della pace.

La sovranità statale nelle sue diverse "rimodulazioni" conquista "nuove" funzioni dello Stato, messe alla prova durante la fase emergenziale, di crisi e post crisi. Interessanti linee di pensiero si rinvergono nei paragrafi centrali dedicati alle "aree di pace e di mercato" ed alla "giustizia economica e diritto multilivello". Trattasi di prospettive imprescindibili di una visione normativa che guarda al "globale" come ambito regolamentato o tendente ad esserlo. In questa dimensione globale, lo Stato non si presenta affatto debole, ma afferma sé stesso ed i suoi valori, che vengono maggiormente portati ad emersione nella vita di relazione internazionale, a volte caratterizzata da conflittualità.

In tale contesto, centrale il ruolo che assume principio di solidarietà internazionale per la costruzione e la garanzia di una pace duratura, che contribuisca alla sicurezza. Profilo quest'ultimo oggetto di trattazione nella parte seconda (Dalle crisi globali alla pace e sicurezza). Risolutiva la prospettiva della costruzione cd. multilivello della sicurezza internazionale, basata sull'equilibrio fra aree, euro-atlantica ed euro-asiatica e affermazione di identità nazionale, che ha caratterizzato il conflitto russo in territorio ucraino.

In tale fase di transizione, l'inadeguatezza delle classiche istituzioni preposte alla salvaguardia della pace (ONU, Corte penale internazionale) ha ceduto il passo all'autocontrollo individuale e collettivo, nella gestione di politiche, da una parte "offensive" e dall'altra di legittima difesa individuale e collettiva.

Associata alla prospettiva della sicurezza internazionale multilivello, si pone la visione di una geopolitica funzionale ad un Nuovo ordine simmetrico e multipolare a cui l'A. dedica l'ultima parte del volume (Il Geo-Diritto dello Stato Euro-globale oltre la crisi 2022).

* La presente recensione collettanea raccoglie i testi degli interventi pronunciati in occasione del convegno di studi on-line, intitolato 'Lo Stato e il caso Russia-Ucraina, tenuto il 19 dicembre 2022, tenuto in occasione della pubblicazione del libro del Prof. Massimo Panebianco. Tranne pochi adattamenti formali e piccole modifiche, i testi (raccolti in ordine alfabetico) riproducono gli interventi svolti dai relatori nel corso del seminario.

¹ Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

L'opera, presenta un suo valore aggiunto, dettato dalla consapevolezza dell'A. che trattasi di una fase di transizione, rispetto alla quale non sussiste una sola prospettiva di inquadramento. Lo "sforzo" di orientarsi tra diverse "direzioni" aiuta a comprendere come una visione ed affermazione dello Stato cd. Stato globale, nell'accezione originaria ed accattivante del Maestro può contribuire alla pacifica vita di relazione internazionale.

Lucia di Cintio²

Ringrazio il Prof. M. Panebianco che, come oramai è tradizione, mi concede l'onore di leggere i suoi lavori e di essere parte di questi incontri.

In questo suo ultimo lavoro, l'attenzione è incentrata, credo inevitabilmente, sul conflitto russo ucraino e sui suoi vari risvolti geopolitici negli assetti globali. Nel testo è stato ben evidenziato come la zona interessata dalle guerre costituisca una linea di confine tra est e ovest, in un equilibrio che, successivamente allo scioglimento dell'Unione Sovietica, è diventato sempre più precario tra l'autodeterminazione dei nuovi Stati e un avvicinamento alla NATO e l'attuale potere centrale russo ancorato a certi modelli imperialisti passati. Rispetto a una situazione tanto complessa, ci si può chiedere se vi possa essere una spiegazione anche nella storia antica, non solo in quella del XX secolo, che contribuisca a chiarire le dinamiche della guerra quasi endemica ormai.

Basta guardare alla posizione geografica, infatti, per capire che l'Ucraina si erge a baluardo tra oriente e occidente, tra tre mondi, tre imperi, quello romano, *rectius* bizantino, quello islamico e quello che potremmo definire, *latu sensu*, barbarico. L'influenza romana, invero, è stata poco incisiva, e circoscritta a singoli territori, in particolare a una antica colonia greca Tyras che cadde sotto il protettorato romano a partire dal 50 d. C., si può ben capire come tale centro rivestisse una importanza strategica, affacciato sul Mar Nero, alla foce di un fiume, era un punto di snodo sia scopo commerciale sia militare. Come noto, questo vasto territorio trovò una prima unificazione, ad opera dei Rus, scandinavi, che si integrarono con il preesistente, e numericamente preponderante, ceppo slavo e che subirono l'influenza dell'impero bizantino nella seconda metà del X secolo sino alla prima dell'XI quando il regno si divide in principati indipendenti. Si tratta di una disgregazione che non sarebbe stata mai più ricomposta di un paese gravitante tra influenza polacca, Russa, ottomana (Crimea) e poi austro-ungarica. Alla fine del 1700 la maggior parte del territorio gravita sotto l'influenza russa, ma si tratta di una sottomissione politica. Gli elementi etnici restano divisi, da qui anche la costante richiesta della popolazione di un affrancamento dall'impero russo, avvenuto, come noto, solo 1991. Ucraina e Russia sono l'emblema di una contrapposizione, atavica potrei dire, tra lo Stato e Impero. Se la comunità globale è composta da stati singoli che mantengono la loro indipendenza, l'impero, invece, riduce sotto la sua sovranità stati più o meno volontariamente. La propensione all'espansione può trovare la sua ragion d'essere in varie motivazioni, ma mi sembra che tra tutte nel caso Russia Ucraina ne sia emersa una che, sopita sotto le cenere del passato, è riemersa chiaramente, rappresentando un punto di raccordo tra mondo antico e una Russia che guarda all'Occidente, e si tratta della ricerca di una legittimazione morale-etica.

Come è noto, per i Romani il *bellum* doveva essere *iustum*, termine con cui si riferiva non solo a una legittimazione formale, ma anche ad una conformità al *fas*, che giustificasse in qualche modo la violazione, presumibilmente temporanea e con funzione ricostituente, della *pax deorum*. Oltre al rituale, la guerra, infatti, doveva esser eticamente legittima, giustificabile.

Nel mondo romano arcaico, i riti feziali sono attestati già nei trattati di Cartagine e simboleggiavano una sorta di lasso spazio-temporale tra la dichiarazione di guerra e il suo effettivo inizio. Tale ritualismo tende ad assottigliarsi sempre più nel tempo, così verso la metà del II secolo restava una piccola traccia dei riti imposti dal *ius fetiale*. Sarà Augusto a riscoprire una certa ritualità, in quanto

² Professore associato di Storia del Diritto Romano e di Diritti dell'Antico Oriente Mediterraneo, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Salerno.

egli stesso, come noto, riveste il ruolo di *pontifex maximus*. In questo caso, l'esercizio del potere religioso è funzionale a corroborare la *maiestas* dell'imperatore. La dialettica tra potere centrale e teologia si rivitalizza appieno nel mondo tardo antico, non solo come legame politico, si pensi ad Ambrogio e Teodosio, ma anche nell'alveo di una dialettica di tipo teologico. In questo senso è il pensiero religioso che riesce a orientare quello secolare, in particolare nei regni germanici; si pensi a Cassiodoro e Teodorico, Baulio e Chindasvinto.

Ebbene, anche la narrazione russa, seppur di matrice retorica, dell'azione invasiva si è ammantata, meglio ha cercato di ammantarsi di una legittimazione morale e universale per il tramite delle parole pronunciate dal patriarca della chiesa ortodossa. In ciò, si potrebbe ravvisare un avvicinamento ai modelli costituzionali delle democrazie più antiche, occidentali. La dialettica religione-Stato, infatti, era assente nella Unione Sovietica, e appare di nuovo allo scioglimento dell'URSS.

L'avallo religioso all'aggressione ucraina, non di meno, a sua volta riflette una tensione tra ortodossia russa e chiesa ucraina. La chiesa Ucraina, rivendicando una superiorità e antecedenza storica, risalente a Vladimiro il grande, è vicina all'ortodossia di Costantinopoli che nel 2018 ne ha riconosciuto l'indipendenza, in modo consono all'organizzazione ecclesiale ortodossa che conferisce autonomia nazionale alle proprie organizzazioni. Ed è in tale frangente che emerge la tendenza imperialista anche dell'ortodossia russa, in netta opposizione alla cattedra di Kiev. Così la dialettica impero stato risulta trasversale anche alla religione. Se l'ecumenismo cattolico si riflette nella globalizzazione, come fattore coagulante i vari paesi, l'ortodossia russa corrobora e si rafforza a sua volta nella religione: è l'idea di impero che, ancora oggi, persiste con forme diverse, e si tratta di un'ideologia che proviene dal mondo romano. Certamente la Russia di oggi non può definirsi impero, tuttavia tale ratio caratterizza la visione dell'attuale potere centrale che fonde teologia, ideologia ed identitarismo etnico.

L'uso della religione, in chiave identitaria, etnica, culturale proviene dal passato, da quello bizantino, al Sacro Romano Impero e, in tempi recenti, a quello americano, come nel noto messaggio del 1951 di Truman in cui elementi religiosi e politici sono fortemente commistionati, o più di recente il discorso sullo Stato dell'Unione del 28 gennaio 2003 del Presidente Bush in vista della guerra in Iraq. La contrapposizione dell'impero alle spinte autonomistiche trova, così, il suo corrispettivo ideologico e culturale anche nella religione: religione di stato contrapposta a quelle *extra ordinem*, eresie: ciò che non confluisce nell'idea unica di *imperium* è errato, e va neutralizzato in quanto fattore disgregante l'unità e l'ordine necessari al buon andamento di una macchina ponderosa. Ciò non è frutto di una specifica speculazione politica odierna né appartiene a tutto il mondo antico, ad esempio il mondo greco non sembra sviluppare un'idea simile, ma affonda le sue radici nella storia romana, quando già Ambrogio subordina a sé Teodosio I con l'arma della forza teologica, ma che al contempo è politica.

Ogni impero necessita di una forte base ideologica per emergere e resistere, e in ciò, il mondo romano nel suo evolversi costituisce un paradigma trasversale, che muta e si adatta ai vari contesti ideologici nel tempo.

Angela Di Stasi³

È per me un grande piacere partecipare a questo evento che celebra l'ennesima fatica editoriale del Prof. Panebianco, un volume edito nel 2022 dall'Editoriale scientifica nella prestigiosa Collana "Studi e documenti di diritto internazionale ed europeo" fondata dal compianto Prof. Leanza e ora magistralmente diretta dalla Prof. Caracciolo.

³ Professore ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

C'è un *fil rouge* nella produzione scientifica del Prof. Panebianco che lega questa opera al volume precedente *“Lo Stato anti-crisi globale. Il “recovery State”* (2021): un volume, quello che, se non poteva contenere riferimenti all'aggressione perpetrata da parte della Federazione Russa all'Ucraina ed alle sue conseguenze, nondimeno, forniva chiavi di lettura preziose anche per la riflessione critica su alcuni aspetti della drammatica attualità internazionale. Anche quella pubblicazione si poneva in prosecuzione di un articolato itinerario di ricerca sviluppato nel precedente volume *“Lo stato post-globale. Ascesa e resistenza dello stato globale Covid-free”* (2020), occasionato dall'emergenza pandemica. Nelle opere del 2021 e del 2020 l'illustre Autore ricostruiva l'evoluzione del regime giuridico dello Stato rispetto alle crisi di quegli anni e, in particolare, rispetto alla pandemia da Covid-19 ed alla situazione di vulnerabilità economico-finanziaria-sociale ad essa conseguente.

In questa ultima fatica editoriale il *case Russia v. Ucraina* assurge a lente di osservazione privilegiata per delineare una traiettoria di ulteriore trasformazione dei caratteri della statualità con riferimento allo *Stato globalizzato, oltre la crisi 2022*, in una prospettiva che cominciava, peraltro, a delinarsi, già nel 2006 in un'opera che ho avuto l'onore di condividere con il professore Panebianco intitolata *“L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale”* (scritta in occasione della presidenza del G8 da parte della Repubblica Federativa Russa).

Tutti questi importanti volumi citati, a prescindere dai contesti temporali in cui si originano, si incasellano in un itinerario unitario, incentrato sul complesso delle trasformazioni dello Stato contemporaneo alla luce della più generale evoluzione dell'ordinamento giuridico internazionale: lo Stato *uti singulus* ma anche lo Stato nella vita giuridica internazionale e le sue metamorfosi sotto l'effetto di fattori endogeni ed esogeni.

I (parzialmente mutati) caratteri dello Stato contemporaneo sono, evidentemente, un prodotto delle più generali trasformazioni intercorse nella comunità internazionale: da comunità post-westfaliana fondata sulla tendenziale anarchia dei suoi soggetti a comunità basata sulla centralizzazione di alcune funzioni ed alla devoluzione di poteri e compiti a enti pluri-statali (si pensi al divieto dell'uso della forza e all'attribuzione del suo “monopolio” alle Nazioni Unite) fino alla riconcettualizzazione dei poteri dell'autorità sovrana alla luce di un approccio cd. *human rights oriented*.

Il *neo-stato euro-globale* (protagonista dell'ultima opera del Prof. Panebianco) con le sue *“trasformazioni”* rispetto al conflitto russo-ucraino e i *“profili post 2022”* - come recita il capitolo IX del volume - rinviene possibili *“cambiamenti strutturali, di trasformazione o riconversione della forma di stato nazionale, in globale”* (lo si sottolinea nel capitolo I della stessa opera).

Orbene, il conflitto in atto non apporta solo un significativo contributo rispetto al più generale - e anche per certi versi risalente - processo di trasformazione dei conflitti armati con riferimento alla natura, ai contesti, agli attori coinvolti, ai limiti all'uso della forza ma anche all'allontanamento dai paradigmi tradizionali del fenomeno bellico (penso, *inter alia*, al ricorso alle tecnologie avanzate, alle *fake news*, alla propaganda di massa, ecc.). Esso si inquadra in una più articolata rivisitazione della nozione di sicurezza internazionale divenuta ormai sicurezza multidimensionale o *multilivello* (così viene qualificata nel volume) - in cui la componente economica, finanziaria, etnico-religiosa si aggiungono e si intersecano rispetto alle classiche componenti della sicurezza come sicurezza politico-militare - e che, già da tempo, ha inciso sui caratteri stessi della guerra.

Questa guerra di aggressione, combattuta ai confini orientali della vecchia Europa sembra essere dotata della attitudine di sconvolgere alcune nostre relative certezze.

È la prima volta che, nel mio corso di Diritto internazionale ho provato qualche difficoltà a spiegare ai miei studenti i contenuti del principio pacifista di cui all'art.11 della nostra Costituzione e a definirne il suo significato e la sua forza precettiva alla luce della situazione attuale che, ovviamente, non è assolutamente comparabile con il contesto in cui quella norma fu inserita per il fine, ben noto, di consentire all'Italia la ratifica della Carta di San Francisco. Ma soprattutto ho trovato qualche difficoltà a fornirne una lettura unitaria della citata norma alla luce della quale il ripudio della guerra e il consenso alle limitazioni di sovranità per la partecipazione alle organizzazioni internazionali siano finalizzati ad uno scopo preciso: la pace e la giustizia tra le nazioni.

Ora la scelta, da parte del nostro Paese, di mettere a disposizione di un popolo invaso armi (di difesa e non di offesa) è stata ovviamente una scelta sofferta che non equivale in alcun modo ad una dichiarazione di guerra. Al tempo stesso il rifiuto dell'istituzione di una *no-flyzone* pure richiesta con forza dal Presidente Zelensky - rifiuto che si fonda su di una scelta effettuata anche a livello di NATO - ha perseguito l'obiettivo di evitare un allargamento del conflitto e di coinvolgere un paese come il nostro che, in sede di Assemblea costituente, aveva collocato la sua opzione pacifista in quella parte della nostra Costituzione costituita dai principi fondamentali.

Tutti noi abbiamo seguito il dibattito intercorso e ancora in atto sulla legittimità dell'invio delle armi tanto ai sensi del diritto internazionale tanto ai sensi del diritto costituzionale e questo dibattito ci ha riportato alla discussione riaccesasi in occasione di alcuni conflitti passati. Penso in particolare alla posizione di Giuseppe Dossetti (che, in qualche modo, fu il "padre" dell'art.11) il quale, intervistato all'indomani della Guerra del Golfo, sottolineava una possibile incompatibilità tra i contenuti dell'art.11 e un certo uso della Carta di San Francisco (in part. l'art.51 della Carta) laddove il ripudio della guerra, come mezzo di offesa alla libertà degli altri popoli, trova nella seconda parte dell'art.11 una conferma e non già una attenuazione.

Molti gli interrogativi che questo conflitto ha reso di più evidente attualità.

Quale è oggi il significato del ripudio, da parte italiana, della guerra rispetto all'assunzione a materie di *international concern* del perseguimento della pace, del mantenimento e del rafforzamento dello Stato di diritto, della democrazia, del rispetto del principio di libertà e dei diritti fondamentali della persona? E, rispetto alla parabola evolutiva che vede il passaggio della sovranità, intesa quale strumento di tutela degli interessi "privati" dei sovrani ad una sovranità al servizio, *inter alia*, di esigenze comuni e condivise da parte di una pluralità di soggetti di Diritto internazionale (quali costituiscono le organizzazioni internazionali), quali potranno essere le ulteriori metamorfosi del *neo-stato euro-globale*, protagonista dell'ultima fatica editoriale del Prof. Panebianco?

Antonio Di Muro⁴

Ringrazio il prof. Massimo Panebianco per averci riuniti in questo interessante e consuetudinario convegno, in quanto proprio con l'aggravarsi degli eventi del conflitto appena inaspritosi tra Russia e Ucraina noi tutti ci eravamo confrontati sulla natura dello Stato globale e sulle difficoltà inerenti a una possibile ripresa della sovranità statale dalle minacce del mondo uscito da una pandemia ma entrato in una nuova guerra al centro dell'Europa.

Oggi i tempi sono più maturi per comprendere quanto ogni singolo Paese membro dell'ONU, in special modo di tipo democratico, soffra le scelte di vertice della politica internazionale, espresse nei *foreign offices* delle maggiori superpotenze oppure tra i tavoli di organizzazioni internazionali quali la NATO o l'UE.

Pertanto, come allo scorso convegno, che analizzammo la fortunata rassegna giuridica sullo Stato globale, così oggi l'opera del prof. Panebianco, cui presentiamo, il neo stato euro-globale il case Russia v. Ucraina, indaga con grande respiro l'attuale stato dell'arte degli equilibri di potere degli Stati, alla luce di un conflitto, la cui fine non è ancora vicina, ma, soprattutto, traccia un originale e razionale disegno geopolitico in prospettiva di una futura riforma della comunità internazionale. L'opera si propone altresì di sottolineare la silenziosa e pericolosa metamorfosi dell'isolamento della Russia dal mondo, a dimostrazione che Stati quali il Vaticano, sono interessati a mediare per la ricerca di una pace duratura tra Kiev e Mosca.

Nonostante tale crisi siamo comunque dinanzi ad uno Stato globalizzato qualificabile come un soggetto ancora capace di creare norme emergenziali in risposta alle crisi, di dimensioni inusitate rispetto al passato, come da considerazioni dell'autore.

⁴ Avvocato presso il Foro di Salerno

Basti pensare ai piani emergenziali dell'Ue per ridurre la dipendenza del gas russo e individuare nuove forme di approvvigionamento quali il gas Gnl, a titolo di esempio.

Occorre però ricordare che ancora oggi in Europa manca una valida strategia per ridurre il prezzo del combustibile fossile, una sinergia atta a tutelare non solo i cittadini ucraini ma anche i cittadini russi che a seguito di coscrizione raggiungono gli Stati membri come obiettori di coscienza per non partecipare ai teatri di battaglia in terra ucraina, nonché prospettive su un possibile dopoguerra che dovrà tenere conto di un rientro della Russia tra i decisori dell'attuale mondo.

A tal fine non basterà quindi che la NATO e alleati sperino soltanto nella resa dei russi nelle trincee, per vedere la fine di tale conflitto, quanto invece ad una fase di transizione benevola post-conflitto, che veda Kiev come partner garantito dall'Occidente nel preservare la propria sovranità, ma Mosca come attore non indifferente alla deriva globale e verticistica degli Stati Uniti d'America e partecipi in uno scenario internazionale che necessiterebbe, a mio parere, di una maggiore partecipazione delle nazioni alle questioni globali ed una minore influenza di organizzazioni internazionali e entità private, quali multinazionali e filantropi multimiliardari capaci di influenzare le economie mondiali e i Paesi. Stiamo vivendo l'ultimo ventennio delle crisi mondiali dello Stato globale. Abbiamo subito una crisi economica del 2008 per mancanza di regole più ferree per il mercato mondiale, abbiamo assistito ad una crisi pandemica del 2020 per la mancanza di un rafforzamento delle competenze dell'OMS in tema di early warning, stiamo sopportando una crisi energetica per mancanza di un piano di approvvigionamento utile anche durante le emergenze, stiamo assistendo ad un conflitto fratricida tra russi ed ucraini per la mancanza di veti comuni in politica internazionale, tali da poter isolare coloro che hanno voluto soffiare sul fuoco di questa guerra.

Resta quindi l'idea che lo Stato globale, o meglio la comunità internazionale tutta, senza distinzioni tra potenze, riprendano quel dialogo diplomatico atto alla collaborazione e condivisione di fini, tesi ad evitare il riaffermarsi di vecchie guerre fredde, poco consone ai tempi attuali. Concludo pertanto col ricordarvi un Considerando della Dichiarazione di San Pietroburgo voluta da Alessandro II di Russia nel 1868 che dice: "i progressi della civiltà devono produrre l'effetto di attenuare, nei limiti del possibile, le calamità della guerra". Grazie.

Francesco Fasolino⁵

La recente monografia del prof. Massimo Panebianco, di cui oggi si discute qui all'Università degli studi di Salerno, si pone sulla scia di una serie di studi che, negli anni più recenti, l'insigne studioso ha dedicato all'affascinante e complesso tema della radicale trasformazione che oggi sta avendo lo Stato, quanto al suo ruolo ed alle sue funzioni essenziali, sull'onda delle sfide poste dalla globalizzazione.

Nell'esprimere al Maestro tutta la mia ammirazione per l'intensità della sua attività di ricerca e per la profondità e la raffinatezza delle sue riflessioni, da storico del diritto voglio soffermarmi brevemente su un aspetto, a mio avviso molto importante, dell'impatto che la globalizzazione sta avendo su categorie concettuali, giuridiche ma anche politiche e sociologiche, che fino ad ieri sembravano ampiamente consolidate e che attualmente, invece, di fronte ad una realtà in perenne e rapido mutamento, vacillano e debbono dunque necessariamente essere ripensate. Mi riferisco in particolare al tema della cittadinanza intorno al quale, negli ultimi tempi, si è registrato un intenso dibattito, non alieno da condizionamenti ideologici, e quindi anche da inevitabili polemiche, che poco appaiono produttivi al fine di rinvenire nuove possibili soluzioni, il più possibile condivise ed appaganti.

La contemporaneità, invero, presenta una sempre più accentuata complessità dei modelli relazionali, che si connota per una marcata stratificazione all'interno dello stesso concetto di cittadinanza, con la conseguente marginalizzazione di sempre più ampie fasce di persone, per le quali i diritti universali

⁵ Professore ordinario di Diritto romano e diritti dell'Antichità presso l'Università di Salerno, Dipartimento di Scienze Giuridiche. Presidente del Consiglio Didattico del Corso di studi in Giurisprudenza.

formalmente riconosciuti diventano sempre più vuote affermazioni di principio; in questo contesto, la tradizionale categoria di cittadinanza appare sempre più inadeguata ad esprimere idealità aggreganti ed è avvertita sempre più nella sola dimensione limitatrice ed impositiva.

Di fronte a fenomeni, quali le grandi migrazioni contemporanee, che rivelano tutta la insufficienza della tradizionale contrapposizione appartenenza/esclusione, si impone, pertanto, una ridefinizione del paradigma tanto di cittadinanza quanto di Stato nazionale. Da questo punto di vista, la globalizzazione lancia una sfida culturale che sembra imporre il superamento della statualità, entro uno scenario tendenzialmente cosmopolita, in cui la cittadinanza ed i confini nazionali appaiono fluidi, emergendo prepotentemente la centralità dei diritti dell'uomo in quanto tale nell'ambito di una rinnovata vocazione solidaristica delle istituzioni geopolitiche.

Nella consapevolezza della estrema complessità delle questioni poste in campo, un contributo può forse venire dall'esperienza giuridica romana nell'ambito della quale, con particolare riferimento all'arco temporale che va dal I al VI secolo d.C., si è storicamente inventato un modello, quello dell'organizzazione imperiale, che presenta una serie di peculiarità dalle quali oggi sembra possibile trarre ancora interessanti spunti di riflessione. (Su questi temi, di recente, A. Palma, *Civitas Romana, civitas mundi. Saggio sulla cittadinanza romana*, Torino, 2020; Id. *La costruzione dell'identità: dalla narrazione storica dell'individuo alle moderne istanze nazionalistiche*, in *Cittadinanza, identità, confini. Visioni di contemporaneità attraversando il diritto romano*, a cura di U. Vincenti, Napoli, 2021, 15-30; G. Valditara, *Civis romanus sum*, Torino 2018).

L'esperienza storico-istituzionale dell'impero romano, invero, dimostra come l'umanità, nello sforzo di conciliare universalismo e localismo salvaguardando le appartenenze identitarie, abbia concretamente conosciuto e sperimentato forme di cittadinanza che prescindevano dagli Stati nazionali. Il sistema imperialista romano, infatti, perseguiva l'inclusione attraverso un'articolata coesistenza di strutture globali e locali, riducendo al minimo le competenze dello Stato nazionale e, per converso, ampliando quelle delle strutture sovranazionali; tutto ciò però senza comprimere i diritti dei cittadini o affievolirne la relativa tutela.

La cittadinanza romana si caratterizzava, dunque, in prevalenza, per un significativo ruolo riconosciuto alle autonomie: le comunità locali erano, infatti, un momento straordinario di unificazione nel rispetto delle diversità, nell'ambito più generale di una idea non identitaria né esclusivista della civitas; un modello di comunità politica tendenzialmente inclusiva, disposta ad accogliere "gli altri", assimilandoli ai *cives* senza discriminazioni di tipo identitario o nazionalistico: non a caso, già la narrazione mitologica della fondazione di Roma, "è segnata dall'incontro di popoli molto diversi tra loro... il suo percorso evolutivo vede continuamente aggiungersi nuovi popoli e nuove genti che, dopo un certo periodo di tempo e attraverso più o meno complesse trafale, diventano pienamente cittadini romani, fino ad assumere cariche, aspirare al senato e addirittura al soglio imperiale" (così G. Zanon, in *Cittadinanza, identità, confini*, cit.).

La necessità, certamente non scevra da profili di utilitarismo, di accogliere questo flusso eterogeneo, costrinse l'organizzazione imperiale a calibrare e modificare di continuo le modalità di concreta gestione dell'immigrazione, adattandole alle nuove situazioni e tenendo sempre presente le peculiarità degli aspiranti nuovi cittadini, mai esclusi dalla *romanitas*, ma piuttosto cooptati in qualità di "risorse umane" tendenzialmente utili per la collettività.

Si piega così perché, allorquando, nel 212 d.C, con la *Constitutio Antoniniana*, per volontà dell'imperatore Antonino Caracalla, venne estesa la cittadinanza romana a tutti gli abitanti dell'impero (fatte salve alcune residuali e limitate eccezioni), le comunità locali continuarono ad utilizzare il proprio diritto e mantennero le proprie istituzioni politiche, *ma nell'ambito di una identità romana globale o universale, che si connotava per la sua inclusività*.

In tal modo sono giunti fino a noi principi e valori della cultura greca ed orientale, della religione ebraica, del cristianesimo; con riferimento all'ambito più strettamente giuridico, fu proprio questa apertura inclusiva che consentì il recepimento, all'interno dell'antico diritto romano di matrice repubblicana, marcatamente nazionalistico, delle nuove tendenze universalistiche, tipiche di un

impero multietnico e sovranazionale: ebbe luogo così una feconda contaminazione tra diritto romano e diritti locali, orientata dai bisogni della pratica ma guidata sapientemente dalla giurisprudenza che, attraverso l'utilizzo di *rationes* metagiuridiche quali l'*humanitas*, la *benignitas*, la *clementia*, pose le premesse e le condizioni indispensabili affinché si arrivasse, nel VI secolo d.C., con la grande compilazione normativa voluta dall'imperatore Giustiniano, ad una radicale e definitiva trasformazione del diritto romano, che da diritto del popolo romano divenne scienza di un diritto universale, strumentario di un ragionamento tecnico volto al perseguimento del *bonum et aequum*.

Il modello della cittadinanza romana, dunque, faceva leva, non tanto sulla forza dell'imposizione quanto sulla "appetibilità" dei suoi modelli valoriali e culturali, lasciando aperta per chiunque la via del riscatto personale e dell'integrazione; è per questa ragione che esso può, a mio avviso, essere preso in considerazione anche nella contemporaneità in quanto esempio concreto di ordinamento policentrico, indefinitamente e strutturalmente inclusivo, imperniato su una cittadinanza a basso contenuto identitario, nel quale cioè l'identità non viene imposta ma costruita in un processo non di differenziazione ma di assimilazione, che parte dalle diversità e le valorizza.

L'esperienza giuridica e politica romana, in definitiva, può essere assunta come utile paradigma di idee e categorie giuridiche, di forme e modelli istituzionali a cui guardare oggi in funzione euristica per elaborare e testare soluzioni giuspolitiche, potenzialmente idonee a risolvere gli ardui problemi organizzativi e di convivenza civile del nostro mondo globalizzato" (così U. Vincenti in F. Fasolino [a cura di], *Memoria ed identità. Omaggio di allievi e colleghi al prof. Antonio Palma*, Torino 2022). La tendenziale inclusività del sistema della cittadinanza romana, seppur assata su una precisa stratigrafia di livelli identitari distinti e separati, ma tra loro anche permeabili, sta allora storicamente a dimostrare l'effettiva possibilità di configurare processi di emancipazione e di valorizzazione delle diversità in funzione di modelli di appartenenza distinti ma collocati entro una cornice identitaria comune, entro un orizzonte comune di "umanità".

Proprio cogliendo e valorizzando la radice idealmente universalistica e non discriminatoria dell'*habitus* mentale dei romani, sembra possibile, in definitiva, trarre dalla storia validi elementi di riflessione per una rifondazione in senso inclusivo, oggi più che mai necessaria, del concetto tradizionale di cittadinanza.

Vitulia Ivone⁶

La mia presenza tra voi non trova una giustificazione che non sia dettata dall'affetto di cui il professore mi rende destinataria ogni giorno e dall'ammirazione che io nutro verso la sua persona.

Ammirazione ancor di più per quell'ideale di magistero accademico che non termina con il chiudersi dell'impegno universitario, ma che persiste e sa approfondirsi con sapienza.

Questo ponderoso ultimo libro – figlio delle stringenti preoccupazioni per un conflitto forse non inaspettato, ma sicuramente molto pericoloso per l'intera Europa – mi ha indotto ad una breve riflessione in tema di sicurezza europea.

E non essendo io una internazionalista, una publicista o una esperta di diritto europeo, ho fatto appello alle mie letture di formazione, per trovare una chiave interpretativa in grado di fornire una qualche ipotesi di inquadramento del presente, funestato oggi altresì, dall'incombere dello spettro di istituzioni europee corrotte e fragili.

E come sempre – come mi è stato insegnato dai pochi ma indimenticabili maestri della mia vita – il mio sguardo si è volto al passato, alle lezioni di Foucault degli anni Settanta, quando riflettendo sui meccanismi di controllo, selezione e organizzazione del discorso pubblico nelle società occidentali, egli ravvisa l'urgenza di "scongiurare i poteri e i pericoli, di padroneggiarne l'evento aleatorio, di

⁶ Professore associato di Istituzione di diritto privato, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

schivarne la pesante temibile materialità" attraverso strumenti e rituali vari (esclusione, non legittimazione, interdetto, dissimulazione) che le varie istituzioni realizzano, a volte, a scapito della verità, creando quei "corpi docili", incapaci di reazione.

Questa "dittatura della maggioranza" per dirla alla Tocqueville, ha definitivamente innescato quella "spirale del silenzio" che sottace giudizi e opinioni in nome di una omologazione del pensiero che avanza – in apparenza vincente - diventando senso comune?

E l'Europa, questo Leviatano contemporaneo, sta forse arrancando?

Mi riferisco a quell'organismo sovraordinato con specifiche funzioni politiche e di protezione degli Stati membri, da cui ha ricevuto in cambio la cessione di parte della loro sovranità; mi riferisco alle spinte centrifughe di alcuni Stati che, in disprezzo di un patto solidale europeo decidono autonomamente politiche economiche a propria salvaguardia individuale; e ovviamente parlo del conflitto endemico fra i vari sovranismi, che distrugge le premesse per qualunque forma di cooperazione, per una società solidale, migliore.

Il riferimento al Leviatano non è casuale: in quanto grandissimo libro di teoria politica, ma anche straordinario trattato sulla natura umana, inquadra un tempo storico del tutto simile all'attuale: 1651, pace di Westfalia (che l'autore qualifica – in nota 94, p.82 – quale "atto fondativo della comunità internazionale moderna, una pace che "contiene elementi di globalità, in quanto definita universale ed eterna"), cresce la necessità di un rinnovo profondo delle istituzioni che vada ben oltre una visione feudale e teologica.

Hobbes è preoccupato dal disordine insito nella natura umana e anela all'ordine stabile, duraturo e condiviso. E come sottolineato da Galli, assai restio a considerare Hobbes un mero sostenitore del totalitarismo, il Leviatano va letto come una potenza costantemente minacciata dalle forze della storia.

La domanda affiora: è in grado lo Stato leviatano di affrontare e risolvere quei conflitti per i quali è stato predisposto?

Il destino teorico di Hobbes incontra nell'ermeneusi schmittiana quella lettura che mette in dubbio la solidità di fondo dello Stato moderno insidiato dalla imprevedibilità dei soggetti patologici (ai quali lo stesso partito nazista appartiene) e, azzarderei oggi, dalla imprevedibilità degli Stati nazione.

È probabile che una tale convinzione la ricavi dalla consapevolezza di vedere i primi segni della crisi dello jus publicum europaeum: nel suo testo *Der Nomos der erde* (sul Nomos della terra), il crepuscolo della sovranità statale è uno dei temi portanti.

La grandiosità di questo testo sta nella capacità anticipatrice rispetto ad alcune trasformazioni del diritto e dell'ordine internazionale contemporanei.

Si pensi anzitutto alla consapevolezza di una crisi del diritto internazionale classico (siamo nel 1950), interstatale, dato dalla formazione di un "diritto economico comune" e di un "diritto privato internazionale", cioè di una *lex mercatoria* transnazionale, contestualmente all'affermazione di uno "standard costituzionale comune" di impronta liberale.

Ma si pensi anche al doloroso tema della "guerra giusta" o della giusta causa di guerra che nel Nomos si declina in termini di guerra civile permanente e di operazioni di polizia internazionale.

Ecco, la guerra cui stiamo assistendo non è giusta e sta mettendo a dura prova una comunità europea fragile, ancora molto inespressa in termini di difesa: in realtà, di difesa europea si parla dagli albori del progetto di integrazione. Nel 1954, dopo il naufragio della Comunità europea della Difesa, un'idea di matrice federale per risolvere la questione europea, si virò verso una proposta più funzionalista che portò alla nascita, nel 1957, della Comunità europea.

Da allora, di Difesa comune non si è mai più voluto parlare seriamente, almeno fino all'elezione di Donald Trump ed ora in occasione del conflitto in corso.

Il paradosso della mancata integrazione nella difesa e dunque di un adeguato sistema di sicurezza è oramai una dilagante emergenza.

Come scrive l'autore: "Come ulteriore conseguenza negativa, causata dalla propagazione globale della crisi russo-ucraina, c'è il danno alla sicurezza globale dei cittadini degli Stati terzi (welfare). Lo

stesso è risultante dallo sconvolgimento dei mercati dell'energia e dalla riduzione dei livelli di produzione e di reddito, con parallela riduzione del potere di acquisto delle fasce più deboli delle popolazioni interessate. Pertanto, la funzione primaria di sostegno e supporto da parte dello Stato sociale, mira a ripristinare la regolarità dei flussi bloccati o interrotti in operazioni di conflitto armato, cosicché, ne ricevono beneficio le comunità interne ai vari Stati e in modo particolare le classi più deboli (cd. recovery state)".

In altri termini, I valori europei di democrazia e di apertura non sono messi sotto attacco solo dalle ambizioni di Putin, ma anche da trend politici, demografici ed economici con i quali è arrivato il momento di un severo confronto.

Ecco, se da un evento tanto catastrofico è possibile trarre un solo elemento di positività è il rafforzamento del convincimento della necessità di una Europa più forte, simile a quella idea concepita e redatta tra il 1941 e il 1942 (leggo dai diari di Spinelli), *"In quell'ambiente d'eccezione, fra le maglie di una rigidissima disciplina, attraverso un'informazione che con mille accorgimenti si cercava di rendere il più possibile completa, nella tristezza dell'inerzia forzata e nell'ansia della prossima liberazione, andava maturando in alcune menti un processo di ripensamento di tutti i problemi che avevano costituito il motivo stesso dell'azione compiuta e dell'atteggiamento preso nella lotta"*.

Fu proprio in quella lontananza dalla vita politica che "permetteva uno sguardo più distaccato" che fu pensato di *"combattere con efficienza la grande battaglia che si profilava per il prossimo avvenire, si sentiva il bisogno non semplicemente di correggere gli errori del passato, ma di rinunciare i termini dei problemi politici con mente sgombra da preconetti dottrinari o da miti di partito"*.

Ecco, la guerra, la crisi economica ed energetica e ora la corruzione sono proprio il piano da cui partire per una rinuncia dei problemi politici, lavoro possibile solo nella piena consapevolezza della situazione attuale e di come si sia giunti sin qui.

Il volume che oggi presentiamo è una preziosa bussola che orienta il viaggiatore e gli fornisce gli strumenti per formare una severa coscienza.

E di questo, professore carissimo, le siamo molto grati.

Armando Lamberti⁷

Il volume di Massimo Panebianco, pubblicato per i tipi dell'Editoriale Scientifica, chiude idealmente la "trilogia" dedicata allo Stato post-globale, iniziata con *"Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free"* (Napoli, 2020) e proseguita con *"Lo Stato anti-crisi globale. Il Recovery State"* (Napoli, 2021). Il lavoro approfondisce le dinamiche di consolidamento e, al contempo, di trasformazione dello "Stato (euro-)globale", da tempo teorizzato dall'Autore - che, come sempre, affianca alla sua profondità di analisi un raffinato gusto per le formule di sintesi - come nuova configurazione dello Stato costituzionale nell'era della globalizzazione e dell'integrazione sovranazionale (lo "Stato costituzionale aperto", volendo impiegare la categoria utilizzata da Alessandra Di Martino nel suo fortunato volume sul territorio nel diritto costituzionale; v. A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. XV - 602), adesso alle prese con le crisi dell'*annus horribilis* (così lo definisce lo stesso Panebianco) del 2022, che trovano il loro fulcro nel conflitto russo-ucraino.

Come in ogni volume del professor Panebianco, la riflessione più propriamente giuridica si accompagna ad una costante apertura alla dimensione storica, oltre che a quella politologica e a quella sociologica (ed ora anche quella economica, come testimoniano l'interesse e l'attenzione dedicati ai

⁷ Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico e Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

profili della sicurezza energetica per il consolidamento delle economie nazionali). Molteplici e densi, allora, sono gli spunti di riflessione offerti dell'Autore nella sua ampia trattazione.

Mi limiterò ad alcune considerazioni di sistema a partire dalla elaborazione teorica offerta dall'Autore. Innanzitutto, una tendenza fondamentale che l'Autore mette sapientemente in luce è la trasformazione del concetto di sicurezza, sia nella prospettiva del diritto interno che del diritto internazionale, che comprende, accanto alla dimensione più propriamente politica e militare, l'aspetto economico, quello energetico, quello ambientale e quello sanitario. Un ampliamento del concetto di sicurezza che, da un lato, prende atto delle plurime declinazioni delle sfide di un mondo globale (e, al contempo, riempie di contenuto la logica della "protezione" insita nella stessa missione fondamentale dello Stato moderno, se è vero che - come scriveva Schmitt ne "*Il concetto di politico*" - il "*protego ergo obligo*" è il "*cogito ergo sum*" dello Stato); dall'altra parte, però, nella sua spinta espansiva, rischia di legittimare torsioni securitarie di ogni aspetto della vita sociale interna e internazionale e, contestualmente, di svuotare se stesso di contenuto; se tutto è sicurezza, allora niente è sicurezza - così pare avvertire Alessandro Colombo, autorevole studioso di relazioni internazionali, nel suo recente volume "*Il governo mondiale dell'emergenza*" (Franco Angeli, Milano, 2022) - ed ecco, allora, manifestarsi la precarietà "insicura" di un mondo senza coordinate di riferimento, caduto in un lungo interregno.

Questa dinamica, quindi, sembra recar seco opportunità e rischi.

Sotto il primo profilo, come avverte Panebianco, "il neo-statalismo del XXI secolo, allude alla cd. frattura della storia, segnata da un nuovo interventismo politico-economico pubblico, come forma di governo capace di superare i confini storici dei territori nazionali, immersi nell'ambito di più grandi spazi multinazionali, sia economici che politici (...) Allo scopo di dare sostegno e stabilità agli Stati colpiti da crisi globali, all'era dei diritti è subentrata quella dei nuovi doveri di solidarietà sociale" (pag. 21). Conseguentemente, questa dinamica neo-statuale (o neo-statalista, sotto certi aspetti) potrebbe rafforzare una dimensione di solidarietà (politica, economica e sociale, nelle tre declinazioni dell'art. 2 della nostra Costituzione) che è stata a lungo sacrificata dalle esigenze del mercato e dell'*austerità*.

È stato nella pandemia 2020-2022, non a caso, che - come ancora Panebianco sottolinea - "lo Stato si è posto in condizioni di migliorare la difesa dei diritti individuali alla salute e di stabilire condizioni oggettive di dignità, valide per Nazioni e continenti", sicché "il nuovo ordinamento sanitario, o *regimen sanitatis*, ha provocato una svolta nell'idea stessa di sicurezza nazionale" (pag. 23). Il ritorno dello Stato della *recovery* fra tradizione e attualità di crisi globale ha visto allargarsi la "vecchia-nuova" nozione di *recovery* statale, "in senso geo-politico e geo-economico, allorché si è entrati nella linea neo-post globale" (pag. 69), affiancandosi stabilmente alle funzioni di tipo concorrenziale assai valorizzate negli anni precedenti (il c.d. *free state*). Ecco, quindi, l'emersione di uno "Stato nuovo per il controllo dei mercati" (scrive ancora Panebianco), per il quale, con particolare riferimento all'Unione europea, si può affermare che "il *recovery state* è un'integrazione e correzione delle funzioni dello Stato globale, finalizzato al suo scopo primario della difesa delle società", oltre che dei mercati aperti (pag. 122). E, dunque, dopo l'esperienza della pandemia, è adesso l'economia di guerra ad avere esaltato il ruolo dello Stato interventista, "che passa dallo Stato minimo dell'economia globalizzata allo Stato protettore e garante del mercato (*recovery state*) e dei diritti dei cittadini, consumatori e protagonisti del mercato" (pag. 186).

Dall'altra parte, il rischio che - in una logica securitaria assoluta - il ritrovato interventismo statale (e per certi versi auspicato) si trasformi in un "neo-protezionismo" condizionato dalle logiche della conflittualità geo-economica mondiale è certamente dietro l'angolo. A maggior ragione alla luce dell'esperienza della guerra russo-ucraina, che vive anche una forte dimensione geo-economica, rappresentata dalla ridefinizione dei mercati internazionali delle materie prime e, in particolare, di quelle energetiche.

Sullo sfondo, la *questione delle questioni*: trovare una soluzione diplomatica alla crisi russo-ucraina e, obiettivo fondamentale, costruire una più solida architettura di sicurezza europea.

La Russia sembra aver scelto una strada precisa (e le potenze euro-atlantiche, in fondo, la stanno assecondando): guardare all'Asia. Ciò che era iniziato, in termini geopolitici, nel 1917 con il crollo dell'impero zarista - il distacco dal concerto delle potenze europee (e poi euro-atlantiche) e l'allontanamento dall'Europa (simboleggiato dalla scelta della capitale sovietica a Mosca, abbandonando Pietroburgo/Petrogrado, "porta" sull'Europa) – e che in realtà il marxismo-leninismo, ideologia pur sempre figlia della cultura europea, ha rallentato e messo in ombra – sembra essersi realizzato il 24 febbraio 2022. La questione dei "*fines Europae*", assai cara a Panebianco, conosce ora una nuova scossa, consacrata (non solo simbolicamente) anche dall'uscita russa dal Consiglio d'Europa. La tradizione romana occidentale e quella romana orientale incrociano una nuova separazione, una nuova faglia, quasi fossimo in presenza di un rinnovato scisma del 1054.

Scrivono Panebianco, nelle dense pagine conclusive (pp. 202-203): "è cambiato il contesto geo-politico esterno, dopo che la Russia ha abbandonato il suo ruolo tradizionale di mediatore fra il mondo europeo e quello extra-europeo. Di fronte al ruolo anti-europeistico russo c'è un altro futuro per il mondo globalizzato. Al fine di ogni attuale o prossimo allargamento dei *fines Europae*, sembra desueta l'idea di una casa comune europea, aperta all'ingresso della stessa Russia. Nella migliore ipotesi è immaginabile l'ipotesi di un'Europa bi-comunitaria, assuefatta all'idea di un diritto emergenziale anti-crisi. Tale risultato è il massimo che si può concedere da parte delle strategie del mondo occidentale, come nuova versione dell'antica guerra fredda, opaca ed oscura, del XXI secolo". Ecco, il sogno di una casa comune europea sembra - purtroppo - tramontato. Una nuova Helsinki - come pure è stato auspicato in un recente convegno organizzato da *Limes* e dai *Media Vaticani* all'Ambasciata Italiana presso la Santa Sede - non pare affatto essere all'orizzonte. Ma una ridefinizione della sicurezza europea, nella duplice prospettiva di una autonomia strategica dell'Unione e di una strategia di sicurezza condivisa euro-atlantica per il continente europeo, che guardi alle frontiere orientali e si proietti, a Sud, verso il Mediterraneo, è assolutamente essenziale, per non rassegnarci alla cruda possibilità di una "guerra endemica a bassa intensità" (così la definisce Panebianco) come nuova forma di "terza guerra mondiale a pezzi" (per ricordare Papa Francesco).

Una nuova guerra fredda appare, verosimilmente, all'orizzonte: lo scrive bene Panebianco e lo ricordano anche autorevoli osservatori da una prospettiva politologica (di recente ne ha parlato, per esempio, Marta Dassù: cfr. *Guerra nucleare? Dassù: «Solo minacce. Ci sarà la guerra fredda 2.0»*, Intervista a *Il Messaggero*, 29 aprile 2022; v. anche C. GALLI, *La seconda guerra fredda*, in *La Repubblica*, Editoriale, 30 giugno 2022). Ma, affinché questa non degeneri in "guerra calda", tutti gli attori internazionali, più in generale, devono sforzarsi di trovare forme di *governance* internazionali adatte ad un mondo multipolare (forse un rinnovato *concerto delle grandi potenze*, come hanno scritto R. HAAS, C. A. KUPCHAN, *The New Concert of Powers. How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World*, in *Foreign Affairs*, 23 marzo 2021): ciò – si badi – implicherebbe, però, il verificarsi di tre condizioni: l'abbandono di ogni tentazione unipolare (da parte americana), l'assestamento della Russia (e dunque un verosimile ripiegamento, contro ogni tentazione neo-imperiale) e una stabile posizione dialogante della Cina (chiamata ad omaggiare la sua tradizione confuciana di coesistenza pacifica multipolare, piuttosto che ad abbandonarsi a prospettive egemoniche).

Ma che un simile assestamento possa realizzarsi da sé, senza ulteriori scosse, è cosa oltremodo ardua. Di statisti, in Occidente come altrove, non sembra esservi ancora traccia.

Ma che un'autorità morale universale, come Papa Francesco, si impegni ogni giorno, sempre di più, in questa direzione (una pace giusta per l'Ucraina e soprattutto, sullo sfondo, una *governance multipolare per un mondo multipolare*), è un primo segno di speranza per tutti noi.

Francesco Lucrezi⁸

⁸ Professore ordinario di Diritto romano e Diritti dell'antichità, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

Non possiamo non rinnovare al Maestro il nostro sentimento di affettuosa gratitudine, per averci nuovamente offerto una preziosa occasione di riflessione, incontro, discussione, sollecitata dalla pubblicazione di questa sua nuova, importante monografia, così densa di pensiero, analisi, domande. Essa si collega direttamente, senza soluzione di continuità, a tre suoi precedenti lavori monografici, tutti di ampio respiro: *Lo Stato Globale. Funzioni, Sistemi, Trasformazioni*, del 2019; *Lo Stato post-globale. Ascesa e Resistenza dello Stato globale Covid-Free*, del 2020; *Lo Stato anti-crisi globale. Il "recovery State"*, del 2021. È davvero impressionante la capacità del Professore di lumeggiare e interpretare, con straordinaria lucidità, la tumultuosa e drammatica realtà di questi ultimi anni "in tempo reale", offrendoci una sorta di avvincente, anche se non sempre tranquillizzante "diario di bordo". La sua voce infonde sicurezza e serenità; ma, purtroppo, i fatti che analizza (soprattutto quelli di quest'ultimo volume) turbano, com'è noto, i nostri sonni. Speriamo che i suoi prossimi libri possano commentare scenari meno tragici.

In questo ultimo lavoro, segnatamente, Panebianco offre delle chiavi di lettura, *sub specie iuris*, del devastante conflitto che sta dilaniando, di nuovo, il Vecchio Continente. Guerra e diritto, dunque. Un ossimoro? Come ebbe a dire Cicerone, "*silent leges inter arma*". L'Arpinate sapeva benissimo, ovviamente, che anche la guerra, da sempre, ha le sue regole, il suo diritto. Esse, però, servono solo a ritualizzare i comportamenti delle due o più parti belligeranti, per propiziare alle stesse il favore degli dèi, o del dio unico. Ma nessun giudice, nessun tribunale potrà far sì che l'esito della contesa sia determinato da un'equa sentenza, anziché dalla forza delle armi. Il diritto potrà intervenire prima e dopo della battaglia, potrà, forse, mitigare un po' le condizioni del popolo vinto, assicurare qualche forma di protezione ai prigionieri, formalizzare qualche tregua, siglare qualche accordo di armistizio o di pace. Ma nessun soldato, di fronte al nemico – come Ettore, nel duello fatale –, potrà mai invocare, a propria difesa, il soccorso della legge, o di un giudice imparziale. Non è quello il momento: è troppo presto, o troppo tardi.

Nello stupore, nello sgomento che tutti ci avvolge, di fronte allo spettacolo – impensabile, fino a un anno fa – di una guerra distruttiva nel cuore dell'Europa, sembriamo tutti esserci bruscamente risvegliati da un lungo sonno, durato settantotto anni, che ci aveva gradualmente convinti che la guerra fosse ormai un fenomeno del passato, archiviato nei libri di storia. Abbiamo continuato a vederla praticare, ovviamente, ma soltanto in televisione, in Paesi lontani, come uno sfogo inevitabile di tensioni tra le grandi potenze che non avrebbero mai potuto porle, come nel passato, direttamente le une contro le altre. Ma vederla vicino casa nostra, tra popoli che conosciamo bene, che consideravamo entrambi compartecipi di una medesima civiltà, questo no, impossibile solo pensarlo. Ci eravamo beatamente dimenticati che la guerra fa parte della civiltà umana, in modo probabilmente ineliminabile. I Romani la consideravano regolata dagli stessi ritmi dei cicli naturali: in autunno si celebrava la cerimonia dell'*armilustrium*, in occasione della quale venivano 'lustrate', ripulite le armi, prima di essere rinchiusi nei foderi, perché in inverno non si combatteva. Ma, in primavera, con la stagione dei fiori, sarebbero state di nuovo, come ogni anno, sguainate. La terra doveva essere concimata non solo dai semi per il raccolto, ma anche dal sangue dei soldati.

Le parole del Qohelet, "c'è un tempo per la guerra e uno per la pace", non esprimono dolore o lamento per tale ineluttabile alternanza, ricordano semplicemente all'uomo la realtà in cui egli è chiamato a vivere. E Augusto, nelle sue *Res Gestae*, annota come un evento eccezionale il fatto che, durante il suo lungo periodo di principato (quarantuno anni, ma, secondo altro calcolo, addirittura cinquanta) le porte del tempio di Giano sarebbero state chiuse ben tre volte, contro le due di tutti gli anni *ab Urbe condita* (al momento della sua morte, settecentosessantasette). Anche in quel *saeculum aureum* che si era inaugurato, l'età d'oro della felicità e dell'armonia universale, la pace restava pur sempre un'eccezione, sia pur meno rara di prima.

La guerra, come dice Cesare Pavese della morte, nei *Dialoghi con Leucò*, non è altro che un'abitudine, un destino. E Grozio, nel suo *De iure belli ac pacis*, testo base del moderno diritto internazionale, non sembra neanche immaginare una società umana priva dei due elementi che ne scandiscono la storia: la guerra e la pace, ineluttabili come il giorno e la notte. Se apriamo un manuale di storia universale, potremo trovare degli anni apparentemente senza carestie, pestilenze, terremoti, rivoluzioni, scoperte scientifiche, fondazioni e abbattimenti di città, regni e imperi. Mai senza guerre. Il sottotitolo del libro di Panebianco sembra la sigla di un processo americano: “*case Russia v. Ucraina*”. Come una causa di divorzio tra due coniugi litigiosi. I litiganti non sembrano proprio sullo stesso piano, dato che uno dei due è molto più forte dell'altro, e pare decisamente avere torto. Il più debole, quello dalla parte della ragione, riceve degli aiuti, è vero, ma chi sa se basteranno, e in vista di chi sa quale possibile soluzione. Perché di possibilità di soluzioni pacifiche, all'orizzonte, al momento, non se ne intravede neanche l'ombra. È molto facile, invece, immaginare un epilogo catastrofico della vicenda. Non si deve dimenticare che, nella storia dell'umanità, gli ultimi settantotto anni sono, in assoluto, l'unico periodo in cui una nuova, micidiale arma, dopo essere stata usata, per due volte, non è stata mai più adoperata, da nessuno. Eppure, ce l'hanno, ormai, in molti. È forse successo lo stesso per le clave, le selci, le spade, le frecce, le catapulte, gli archibugi, i fucili, i mitra, i carri armati, i caccia, i sommergibili ecc. ecc.?

L'argomento generalmente usato, per spiegare questo mancato uso delle armi nucleari, ossia che una guerra atomica significherebbe la distruzione del pianeta, non ha fondamento, dal momento che pare dare per scontato che le scelte umane siano fondate su criteri di razionalità, e che tutti abbiano, in qualche modo, a cuore le sorti dell'umanità, delle presenti e delle future generazioni. Ma si tratta di una favola. Se è stato possibile pensare e realizzare Auschwitz, perché mai dovrebbe essere impossibile pensare e realizzare un'ecatombe nucleare, un nuovo diluvio? Qualcuno, tanto sopravviverebbe, una nuova colomba sarebbe avvistata da un nuovo Noè, le figlie di un nuovo Lot assicurerebbero ancora una discendenza all'umanità, facendo cadere il padre nell'ebbrezza del vino. Può darsi che quel momento sia arrivato, e può darsi che ciò che, oggi, suscita sgomento, sarà ricordato, domani, come un qualcosa di ineluttabile, anzi, di provvidenziale. Non erano diventati un po' troppi, otto miliardi di esseri umani, su un pianeta così piccolo come la Terra?

Come in tutti i “case”, anche in questo dovrebbe esserci un epilogo, una sentenza. Ma la sentenza non ci sarà, dal momento che non esistono giudici e giurie. Un epilogo sì, certo, perché tutto finisce, in qualche modo. Ma a quale possa essere, meglio non pensare.

Dei contenuti scientifici del libro del Professore, e dei molteplici spunti da esso scaturiti, hanno esaurientemente parlato i Colleghi, sia negli interventi orali pronunciati per la presentazione del volume, sia nelle versioni scritte (spesso ampliate e approfondite) degli stessi che vengono ora pubblicate su *Iura & Legal Systems*. Per evitare ripetizioni, mi limito, in questa piccola nota, a cercare di distillare, dalle pagine di Panebianco, un possibile messaggio di fondo.

È un messaggio di ottimismo o pessimismo?

La risposta non è semplice, perché bisogna chiarire a chi la domanda venga posta: allo studioso o alla realtà che egli analizza?

Nel primo caso, non c'è dubbio che a prevalere debba essere l'ottimismo, perché la visione dell'autore, come sempre, è improntata a fiducia negli uomini, nella ragione, nella forza del diritto, creata proprio per soppiantare quella delle armi (“*cedant arma togis*”: ancora Cicerone). La sua analisi delle istituzioni internazionali e del loro funzionamento non è solo una descrizione dell'esistente, ma anche un'illustrazione di come sarebbe possibile, e non utopistico, accompagnare l'evoluzione degli stati, da nazionali a globali, verso il sogno (concreto, realizzabile) della “pace, libertà e sicurezza globale” (p. 81). Non è una favola ingenua, ma un obiettivo realistico raggiungibile, sul solco dell'insegnamento del grande Giorgio La Pira (padre, fra l'altro, dell'art. 11 della Costituzione

Repubblicana), di cui il libro riporta, in epigrafe, le parole profetiche “La guerra è ‘impossibile’, la pace ‘inevitabile’”.

Ma i due aggettivi sono giustamente posti tra virgolette. Già i Padri Costituenti, e La Pira tra loro, si rendevano conto che la guerra avrebbe continuato a essere ‘possibile’, e la pace ‘evitabile’. Non a caso, nell’art. 11, la guerra è biasimata con un verbo che non è giuridico: “ripudiare”. E a tale articolo fa da contrappunto il successivo 54, che sancisce che la difesa della patria è un dovere ‘sacro’. Altro termine non giuridico, e l’unico caso in cui la sacralità irrompe nella Carta Costituzionale. Anche i cittadini della Repubblica che ripudia la guerra devono essere pronti, in caso di necessità, come i loro antenati romani, e cacciare dai foderi le armi che erano state in essi riposte, nell’autunno precedente. Se la domanda sull’ottimismo/pessimismo si pone non al Professore Panebianco, ma alla realtà, la risposta che ci si attende è dunque diversa.

Dietro il *case* Russia v. Ucraina, in realtà, si nasconde l’eterno confronto tra due modi diversi di intendere le relazioni tra gli uomini. Che uno dei due sia buono e l’altro cattivo, e che quello cattivo sia perciò destinato a scomparire, è un’idea (non dirò un’illusione) molto recente, che, purtroppo, pare oggi, sempre più, perdere terreno, a favore di concezioni molto più antiche, che hanno sempre prevalso.

Francesco Mancuso⁹

“*In cauda futurum*”: nelle ultime pagine di *Il neo-Stato euro-globale* (ES, 2022) Massimo Panebianco tratteggia con l’usuale chiarezza – starei per dire antevoggenza – le prospettive europee alla luce dell’incerto presente di “crisi”, lemma, quest’ultimo, che vuol dire difficoltà, problema, angustia ma innanzitutto mutamento. Anzi, per essere più precisi, crisi è la prossimità a quella soglia oltre la quale vi è una profonda trasformazione, non necessariamente catastrofica, dello stato di cose presenti.

In fondo però, pescando a caso tra i grandi classici, si tratta della intrinseca caratteristica dell’Europa: dalla crisi della coscienza europea di Paul Hazard, analisi della formazione della modernità e della laicità (e dei diritti) a partire dal terremoto culturale, teologico, politico innescato dalla Riforma, a *Die Krisis der europäischen Wissenschaften und die transzendente Phänomenologie* di Edmund Husserl, per giungere a *Kritik und Krise*, opera massima di uno dei migliori allievi di Carl Schmitt, Reinhart Koselleck, dove si mette in opera una delle più lucide analisi ‘iperdialettiche’ dell’interazione tra distanti se non opposti, come possono essere le figure “Stato” e “individuo” (“L’assolutismo condiziona la genesi dell’Illuminismo; l’Illuminismo condiziona la genesi della Rivoluzione francese”); sino, infine, a *Geschonden Wereld (Lo scempio del mondo)*, a cura di L. Villari, Bruno Mondadori, 2004) di Johan Huizinga, storico che fu – specialmente in *Homo ludens* e in *Crisi della civiltà* – uno dei più implacabili critici della fortuna *in statu nascendi* del prima citato “Kronjurist” tedesco (su cui rimando al recentissimo J.-C. Monod, *Pensare il nemico, affrontare l’eccezione. Riflessioni critiche sull’attualità di Carl Schmitt*, a cura e con introduzione/postfazione di F. Mancuso-E.C. Sferrazza Papa, Castelvecchi, 2023): nel testo, che fu pubblicato postumo, e tra gli echi tremendi di uno spaventoso conflitto mondiale, Huizinga rifletteva sulla possibilità di ripristinare un rapporto sinallagmatico tra civiltà e politica, sui mezzi per frenare il nichilismo parossistico dell’ostilità, e sfuggire a quella *montée aux extrêmes* che trasforma la distruzione – come notò Winfried Sebald – in un fenomeno “naturale”, necessitato, inesorabile, destinale, letteralmente disumano. Sotto il piombo fuso e il fuoco, che in Giappone sarebbe stato radioattivo alla fine della guerra, emerge in pieno nelle pagine dello storico olandese tutto quel valore della limitazione, della civilizzazione, della moderazione degli impulsi, degli spiriti animali, come se nella *Montagna incantata* di Thomas Mann il vero personaggio tragico fosse Ludovico Settembrini, non Leo Naphta,

⁹ Professore ordinario di Filosofia del diritto e Sociologia del diritto, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

come se quelle di Norbert Elias e Sigmund Freud non fossero analisi storiche o psicoanalitiche, ma moniti, parole soffiate via dal vento dell'ecatombe bellica generata dalla "tela di ragno" (Joseph Roth, 1923). La sola strada per impedire l'autodistruzione è il ristabilimento "di un ordine in cui valga il diritto delle genti", la ripulsa di quel "militarismo [che] eccita più di qualunque altra cosa il puerilismo": "esso si ammanta di nomi e parole d'ordine dal suono eroico, si veste di quella magnificenza artificiale che copre la più volgare mania di grandezza e di potenza e trascina così anche popoli intelligentissimi in un'annosa schiavitù indegna dell'uomo finché la sua follia abbia trovato sfogo e sia soffocata nel proprio sangue". Ma il ripudio non basta ancora: la soluzione è il federalismo e "una sola comunità giuridica internazionale". La convinzione responsabile che faceva vibrare di passione civile il testo di Huizinga la troviamo nella prosa di Massimo Panebianco, apparentemente più distaccata, in realtà partecipe e 'illuminista' nel suo porre la scienza giuridica come primo protagonista di quella moderna, intrinsecamente europea mediazione tra universale e particolare che è la forma, apparentemente ossimorica, in realtà triadica e dialettica che è lo "Stato euro-globale". Si tratta per Panebianco di giungere a una nuova Vestfalia del XXI secolo, che però non può prescindere né dalla rivalutazione del ruolo dello Stato, né dalla valutazione della insostenibilità di una sua concezione ferma all'idea protoliberalista del "guardiano notturno", né, ultimo ma non meno importante, da una profonda "revisione" del modello geo-politico dell'Unione, tesa, a volte schiacciata, tra Oriente e Occidente transoceanico. La chiave di volta sta nell'affiancare all'integrazione economica "forte" una rinsaldata idea della cooperazione politica intraeuropea. La via breve dei sovranismi e dei nazionalismi è dunque tanto miope quanto ignara dell'antico ma sempre valido motto "*simul stabunt, simul cadent*". L'emergenza, anzi, le emergenze (dalla crisi finanziaria alla pandemia alla guerra) possono essere l'acceleratore di una ritrovata centralità europea: non più colonialistica, bellicistica, ma foriera di una pace che può esserci solo come tutela e salvaguardia dei diritti, e del diritto internazionale (principio di non aggressione, solidarietà). Certo, Martin Wight ci ricorda l'avvertimento di Federico il Grande: "*Plus on viellit (...) et plus on se persuade que sa Majesté le Hasard fait les trois quarts de la besogne de ce misérable univers*". E tuttavia i sudditi del caso possono ribellarsi ad esso, e decidere di non arrendersi all'inesorabile, all'ineluttabile, all'orizzonte insuperabile della mutua distruzione assicurata (MAD), alla "storia naturale" degli uomini, di fatto un controsenso. Motore di questa sacrosanta ribellione, che mai potrà avvenire nell'ottundimento e nell'eversione della realtà (spesso operata anche da intellettuali: è possibile assistere con sgomento ad analisi di teorie basate su romanzi...), è la responsabilità, la lucidità e l'onestà intellettuale. E certamente Massimo Panebianco è andato, va e per lungo tempo andrà in direzione contraria a quella della "*trahison des clercs*" di cui ci parlava Julien Benda, in un libro purtroppo oggi quasi dimenticato. I suoi sono doni preziosi, da leggere, meditare, custodire.

Daniela Marrani¹⁰

Il contributo si sofferma su alcuni profili trattati nella Parte Terza del volume di M. Panebianco, intitolata: Il Geo-diritto dello Stato euro-globale oltre la crisi 2022.

Il tema centrale dei tre capitoli che formano la Parte Terza del volume è la sicurezza, declinata nelle tre dimensioni: interna, internazionale e globale. La sicurezza è anzitutto un valore, un interesse, elevato ad obiettivo sia da parte degli Stati *uti singuli* che dalla Comunità internazionale nel suo insieme. Non a caso, la sicurezza internazionale costituisce uno dei fini primari, o dei pilastri, dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

A tale riguardo, vale la pena ricordare la risoluzione dell'Assemblea Generale delle N.U. del 1986 la quale segna un'evoluzione del rapporto tra sicurezza nazionale e internazionale che «has become increasingly interrelated» (v. UNGA Res. 41/90 del 4 dicembre 1986). È compito degli Stati, pertanto,

¹⁰ Ricercatrice di Diritto Internazionale, presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, Università degli Studi di Salerno.

farsi carico della sicurezza internazionale in maniera «comprehensive and cooperative». Come è emerso in diverse occasioni, tuttavia, gli interessi di sicurezza nazionale perseguiti in maniera unilaterale e secondo la logica del *balance of power* possono entrare in conflitto con la sicurezza internazionale. Un esempio è la Strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti d'America del settembre 2002. Di recente, il *case* Russia v. Ucraina, ha evidenziato come il perseguimento di interessi nazionali e di sicurezza mediante l'uso della violenza bellica possa mettere a rischio la sicurezza internazionale.

Nell'attuale scenario, descritto dal Prof. Panebianco, si assiste all'immobilismo dell'ONU e, di converso, ad un forte protagonismo delle organizzazioni regionali e degli Stati. Con l'espressione «neo-globalismo ecologico», l'A. illustra una tendenza attuale che «parte dalla contrazione e dalla paralisi dell'ONU, come unica forma principale garante della pace e della sicurezza e dalla frammentazione degli sforzi di organizzazioni e gruppi di Stati» (v. p. 160). In effetti, la complessità delle dinamiche di sicurezza internazionale emerge più diffusamente nel prosieguo laddove l'A. osserva: «La crisi 2022 ha rivalutato il ruolo dei meccanismi spontanei e collettivi di sicurezza ed ha dimostrato la necessità di un vasto spiegamento di controllo e difesa lungo le rotte degli oceani (dall'Atlantico all'Indo-Pacifico)» (v. p. 165).

Le esplosioni e le fughe di gas rilevate su due gasdotti Nord Stream tra settembre e novembre 2022 evidenziano l'estrema vulnerabilità di alcune infrastrutture (gasdotti, cavi in fibra ottica) posizionate nei fondali oceanici, quindi in aree non soggette alla sovranità di alcuno Stato e, di conseguenza, la necessità di garantirne la sicurezza nell'interesse di alcuni e/o di tutti gli Stati della Comunità internazionale. Alcuni Paesi, tra cui la Norvegia, hanno intensificato i controlli militari e di polizia presso le proprie piattaforme petrolifere e di gas e gli oleodotti a seguito delle suddette esplosioni. Come è stato osservato, tenuto conto che la Norvegia è il principale fornitore di gas in Europa, con circa 9.000 km di gasdotti, un'eventuale interruzione della sua fornitura «potrebbe innescare un'immediata crisi energetica e una rottura delle condutture attive porterebbe a un disastro ecologico» (v. G. Borger, *Gli attacchi al Nord Stream evidenziano la vulnerabilità dei gasdotti sottomarini a ovest* (traduzione), *The Guardian*, 29 settembre 2022). Di conseguenza, gli alleati della NATO si sono mobilitati al fine di monitorare la sicurezza di tali condutture e di cavi di comunicazione sottomarini. I suddetti profili di sicurezza emergono in tutta la loro problematicità, allo stato attuale, in ragione di due circostanze che meritano di essere considerate con attenzione. Da un lato, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, 1982 (UNCLOS), disciplina in maniera differenziata gli obblighi degli Stati nelle diverse zone di mare soggette o meno alla sovranità degli Stati. Tuttavia, le norme della Convenzione sono state redatte in funzione della posa dei cavi sottomarini (più o meno libera) da parte degli Stati, e non della sicurezza degli stessi (v. G. Della Morte, *Limiti e prospettive del diritto internazionale del cyberspazio*, in *Rivista di Diritto internazionale*, n.1/2022, pp. 5- 42, e spec. p. 30). Tra l'altro, la protezione dei cavi in fibra ottica o dei gasdotti nei fondali oceanici e la prevenzione di eventuali eventi avversi, siano essi naturali o meno (incidenti o atti di sabotaggio) non sembra trovare una adeguata disciplina di diritto internazionale (v. D. Guilfoyle, T.P. Paige, R. McLaughlin, *The Final Frontier of Cyberspace: the Seabed Beyond National jurisdiction and the Protection of Submarine Cables*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2022, pp. 657-696). Al riguardo, vale la pena di ricordare che è stato istituito un apposito Comitato dell'*International Law Association (Submarine Cables and Pipelines under International Law)* i cui lavori non si sono ancora conclusi (v. *Draft Second Interim Report*, 7 giugno 2022). Dall'altro lato, la vulnerabilità di cavi e condotte sottomarine dipende in larga misura dalla gestione di tali infrastrutture da parte di soggetti privati, in particolare società multinazionali, quali, ad esempio, Google e Microsoft, Alcatel Submarine Networks e Huawei Marine Networks.

In questo contesto, gli attori privati hanno un ruolo decisivo nell'affiancare gli organi statali ai fini del mantenimento/perseguimento della sicurezza nazionale. Considerato il carattere intersettoriale di alcune minacce (si pensi alle reti informatiche e alle connessioni con i trasporti e/o l'energia) e i loro effetti transnazionali, è necessario porre in essere azioni mirate e sinergiche da parte degli Stati

avvalendosi anche di un coordinamento tra Stati e privati sempre più efficiente. A tal fine, la direttiva NIS 2 (Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativa a misure per un livello comune elevato di cybersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (direttiva NIS 2)), entrata in vigore il 17 gennaio 2023, disciplina in maniera dettagliata alcuni obblighi di notifica di eventuali incidenti da parte di soggetti individuati mediante criteri armonizzati nell'Unione europea.

La multidimensionalità del concetto di sicurezza è emersa di recente nella disciplina italiana sulla cybersicurezza. L'istituzione dell'Agenzia nazionale per la cybersicurezza è avvenuta in funzione dell'apertura al mercato e ai privati delle iniziative per la cybersicurezza in un'ottica collaborativa e *multistakeholder* (v. Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Dossier 23 luglio 2021, *Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*). L'evoluzione della disciplina nazionale ha consentito, quindi, di superare la precedente impostazione che attribuiva la competenza primaria nella gestione delle problematiche di cybersicurezza al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza della Repubblica e alle due agenzie, Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) e Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), con funzioni di controllo parlamentare affidate al Copasir. Inoltre, l'istituzione del perimetro nazionale di sicurezza cibernetica risponde all'esigenza di disciplinare in maniera coerente con gli obblighi derivanti dalla disciplina dell'UE una serie di profili di sicurezza cibernetica relativi a soggetti critici o fornitori di servizi essenziali (energia, trasporti, servizi finanziari, ecc.).

Come si osservava, alcune infrastrutture sono considerate critiche o essenziali per gli interessi nazionali e quindi oggetto di speciale protezione, ovvero di un regime di sicurezza rafforzata da parte degli Stati, in attuazione di quanto stabilito dal diritto dell'UE (v. Raccomandazione (UE) 2017/1584 della Commissione del 13 settembre 2017 relativa alla risposta coordinata agli incidenti e alle crisi di cybersicurezza su vasta scala). Non esiste invece una specifica disciplina internazionale in tema di infrastrutture critiche se non limitatamente ad alcuni profili, e di carattere non vincolante (v. UNGA Res. 58/199 *on the Creation of a global culture of cybersecurity and the protection of critical information infrastructures*, del 30 gennaio 2004). Nell'ambito di tali "infrastrutture critiche" non rientrano soltanto le "infrastrutture critiche informatizzate", quali i cavi in fibra ottica in cui transitano dati digitali, ma anche le reti energetiche, i trasporti e altre infrastrutture critiche (v. F. Delerue, *Cyber Operations and International Law*, Cambridge, 2020, p. 299 ss.; E. Myjer, *Some Thoughts on cyber deterrence and public international law*, in N. Tsagourias, R. Buchan, *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, Cheltenham, 2017, p. 287). Alcune di queste, in caso di incidente o di attacco armato, rischiano di provocare danni ingenti alla popolazione, quali le centrali nucleari (o infrastrutture vulnerabili a rischi diversi, ad esempio chimico o biologico). A queste ultime si riferisce l'A. nel menzionare i «perimetri di sicurezza, ovvero di interdizione della forza armata intorno ad obiettivi vietati (v. centrali nucleari di Zaporizia interdette nella risoluzione del 11/08/2022 del Consiglio di Sicurezza ONU)» (v. p. 179).

Lo Stato globale post-2022 segna anche il superamento del concetto di sicurezza internazionale come un problema eminentemente di *State security*. Questa dimensione tende ad assumere una connotazione più articolata in quanto si arricchisce del concetto di sicurezza umana (v. R. Pisillo Mazzeschi, *Sicurezza umana e diritto internazionale*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 353- 362). Gli eventi più recenti, da ultimo il conflitto russo-ucraino, hanno evidenziato che le minacce non solo originano dagli Stati o da attori non statali ma possono colpire la sicurezza di entrambi («the security of both, States and the people», v. *The Charter of the United Nations, A Commentary*, edited by Bruno Simma et al., Article. 1, Oxford, 2012, p. 111). In tal senso si è espressa, di recente, la Dichiarazione del 2 dicembre 2022 della Commissione d'inchiesta dell'ONU sull'Ucraina, istituita dal Consiglio per i diritti umani.

All'esito dell'ultima visita in Ucraina, la Commissione d'inchiesta ha sottolineato che la sicurezza umana può essere messa a rischio dalla distruzione delle infrastrutture critiche. In particolare, la Dichiarazione evidenzia che le infrastrutture civili (energia e trasporti) sono la condizione per il godimento dei diritti e sottolinea che tali infrastrutture sono protette dal diritto internazionale umanitario. La Commissione d'inchiesta tratterà di questi aspetti nel Rapporto al Consiglio per i diritti umani atteso entro marzo 2023. Il Rapporto si occuperà anche di riferire in merito all'*accountability* in senso multidimensionale (che include la giustizia penale e la riparazione dei danni, non solo la ricostruzione), sulla base di un processo già avviato che stabilisce l'istituzione di un registro delle vittime.

Il volume affronta molteplici aspetti di sicurezza internazionale analizzando scenari e tendenze che potranno contribuire a realizzare il «*Global stream per la pace in Europa*» (v. p. 167 ss.) e auspica, con una visione lungimirante e realista, la costruzione di un «nuovo ordine europeo e mondiale». La necessità di ridefinire il rapporto tra la «*west e non-west legal tradition*» in una prospettiva che metta insieme tradizione e contemporaneità sembra uno degli snodi decisivi che attraversa l'intera riflessione dell'A. nei vari capitoli del volume. Pur nella complessità e nella drammaticità delle questioni attuali, in cerca di soluzioni percorribili, il Maestro non manca di sottolineare il ruolo decisivo dell'Unione europea e di aprire al lettore, sia esso studioso di discipline internazionalistiche, di analisi storiche o di scenari geopolitici, nuovi ambiti di indagine e di approfondimento.

Cosimo Risi¹¹

Massimo Panebianco prova ad inseguire l'attualità internazionale per dare ordine scientifico ad uno stato dell'arte (*state of play*, per stare al suo gioco con l'inglese) che marcia verso il disordine. Occorre ridefinire le categorie concettuali per dare un senso alle cose che un senso non ce l'hanno. Ed il riferimento al Vasco Rossi prima maniera non è casuale.

La collana in cui si inserisce il volume è stata fondata dal compianto Umberto Leanza, il Maestro di un folto gruppo di accademici e diplomatici, noi della Farnesina lo ricordiamo al Servizio del Contenzioso a distribuire saggi consigli in napoletano, la sola lingua che desse perfettamente conto del suo pensiero. La collana è diretta da Ida Caracciolo, altra valente internazionalista, ed è edita da Editoriale scientifica, la creatura di un altro amico del gruppo, Mario De Dominicis. Potremmo dire che giochiamo in casa, se non fosse che Panebianco ci spinge fuori dall'orto domestico verso l'Europa e il mondo.

Il suo parametro di partenza è, appunto, l'Europa. L'epigrafe iniziale, una citazione da Giorgio La Pira, è una petizione di principio più che un'affermazione: "La guerra è impossibile, la pace è inevitabile". Febbraio 2022 ci dimostra che la guerra è possibile, la si pratica sul suolo europeo che ritenevamo intonso dal 1945, e che la pace è da costruire. I mattoni per l'edificio sono pesanti da portare, c'è un singolare gioco delle parti fra i contendenti, ciascuno ad attendere il primo passo dell'altro. Nel frattempo, sul campo, si accatastano vittime e macerie per non parlare dei milioni di profughi in cerca di riparo. Il numero dei migranti è esploso nell'anno, anche se quello degli ucraini non è considerato nelle statistiche come a rischio per la tenuta sociale d'Europa.

La riflessione di Panebianco parte dalla reazione degli stati e dell'Unione nel suo insieme alla pandemia, scrive infatti di *Recovery State*, di un complesso di soggetti che guardano alla ripresa grazie a Recovery Fund e Next Generation EU. Lo sguardo cattura l'altra grande emergenza, la guerra fra Russia e Ucraina, che minaccia in prima battuta gli aggrediti e, in seconda, l'ordine euro-globale.

Fra i capitoli salienti del saggio è quello intitolato ai "Conflitti di sovranità e conflitti di leggi". La sovranità *versus* la legge: è la riproposizione del tema conduttore dell'integrazione europea. Della

¹¹ Ambasciatore della Repubblica Italiana.

nemesi che Jean Monnet individuò per l'Europa post-bellica: il ritorno alle sovranità nazionali "piene" che avrebbero riportato in auge i nazionalismi e il potenziale bellico. Lo scontro delle sovranità si trasferisce ora a Oriente, è parimenti minaccioso dell'ordine internazionale. Di che affliggere il Kant della Pace perpetua.

Panebianco pone il tema della *pax europea*, quella che meritò all'Unione il Nobel 2012 "per avere contribuito a trasformare la maggior parte d'Europa da un continente di guerra in un continente di pace". L'asserzione del Nostro è ambiziosa: la pace deve essere "in and out of area". D'abitudine "out of area" è riservato alla NATO per le sue operazioni "fuori porta". Qui è l'Europa ad agire con il suo modello di federatore pacifico.

Il che ripropone un altro tema delle nostre conversazioni con Panebianco: quali siano i *finis Europa*. E cioè se sia lecito, e politicamente viabile, considerare Europa il mondo a oriente degli stati membri attuali.

L'adesione dell'Ucraina è di attualità, come sembra credere Ursula von der Leyen, o va pensata per tempi migliori? Quale il rapporto futuro con la Russia? Le domande sono per il prossimo lavoro di Panebianco.

Alfredo Rizzo¹²

Il volume del Nostro comune Maestro condensa una serie di questioni del diritto contemporaneo, prevalentemente quello pubblico, ma con numerose inevitabili implicazioni anche per altre branche del diritto, considerato come regole di matrice internazionalistica possano incidere anche su rapporti sorti iure privatorum. Basti considerare, a tale specifico riguardo, quanto si ricava dall'inserimento della categoria delle disposizioni di c.d. "applicazione necessaria" nel contesto delle regole europee in tema di legge applicabile ai contratti (in tal senso cfr. art. 9 del Regolamento n. 539/2008 c.d. "Roma I" e sentenza della Corte di giustizia dell'Unione del 18 ottobre 2016, *Republik Griechenland contro Grigorios Nikiforidis* C-135/15 secondo la quale, in ogni caso, un giudice può attingere a norme dall'ordinamento di uno Stato diverso da quello del foro considerandole come "elementi di fatto", contenutisticamente riconducibili a quelle di "applicazione necessaria" individuate astrattamente dal Regolamento stesso).

In generale, nella stessa disciplina concernente le regole di coordinamento per la soluzione di controversie in ambito civilistico, quando contenenti "elementi di estraneità" rispetto all'ordinamento nazionale e là dove tali stessi elementi si situino pur sempre nello spazio giuridico creato dai trattati (il che, tuttavia, non esclude la possibilità che vengano presi in considerazione elementi di un rapporto giuridico la cui disciplina si situi anche al di fuori di quel medesimo spazio), il diritto dell'Unione sembra in generale volere ripetutamente porre al centro gli obiettivi di carattere "pubblicistico" stabiliti dai propri trattati istitutivi, a cominciare dalla disciplina sul diritto della concorrenza sino a quella sulla tutela delle parti c.d. "deboli" dei contratti commerciali (consumatori, utenti, ecc.), così come l'attenzione generalmente da riservare al lavoratore e alle relative condizioni di lavoro, arrivando alle situazioni sempre più rilevanti anche in un'ottica prettamente internazional-pubblicistica, in cui i diritti dell'individuo siano particolarmente esposti a rischi di compromissione (libertà, vita, tortura e trattamenti inumani o degradanti).

¹² Foro di Roma, European Law Institute, International Law Association.

Rispetto a tali beni primari, occorre ricordare la particolare forma di tutela (c.d. “par ricochet”) da riservare ai richiedenti asilo e protezione internazionale (standard sanciti agli articoli 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione) e, nel contesto generale delle politiche migratorie dell’Unione, la posizione assunta da persone fragili quali i minori, “accompagnati” e “non accompagnati”, rispetto ai quali l’Unione recepisce il principio onusiano del perseguimento del “maggior interesse del fanciullo”, anche nel contesto di controversie concernenti l’esercizio della potestà genitoriale sul minore stesso. Ma il diritto dell’Unione tende in alcuni casi ad andare anche oltre tali standard di derivazione prevalentemente internazionalistica, avendo adottato discipline particolarmente pervasive dell’autonomia dei suoi Stati membri, se solo si pensa al tema dei migranti irregolari, per i quali è stato sancito un quadro di garanzie che attengono anche e più specificamente al diritto ad agire dinanzi a un giudice contro le decisioni amministrative di rimpatrio.

Ancora nell’ottica della salvaguardia di alcuni beni primari dell’individuo, rilevano in modo sempre più pressante le regole attinenti alla tutela dell’ambiente che abbia contenuti e risvolti significativi rispetto alle stesse condizioni di vita delle persone (ed in tal caso assume particolare pregnanza la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo che applica in genere gli articoli 2 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e le libertà fondamentali, o CEDU, a casi in cui il danno ambientale rappresenti una minaccia per la vita di ogni persona, anche nell’accezione “affievolita” di tutela della vita privata e familiare).

Tenuto conto di questi standard, le politiche dell’Unione, quindi, risalgono agli obiettivi sanciti all’art. 3 del Trattato istitutivo dell’Unione europea, mentre gli standard generali cui l’azione istituzionale deve attenersi sono stabiliti all’art. 2 dello stesso trattato, che allo stesso tempo individua i caratteri essenziali che gli Stati membri devono possedere per continuare a fare parte dell’Unione stessa (onde evitare l’avvio di una procedura di sospensione dello status di membro dell’Unione ai sensi dell’art. 7 dello stesso Trattato) o, se ancora non membri dell’Unione, per fare domanda di adesione a quest’ultima ai termini dell’art. 49 TUE. L’art. 6 TUE, infine, sancisce la definitiva conformazione dell’Unione agli standard internazionalistici e costituzionali di tutela dei diritti umani.

Il tema della difesa europea, nel contesto indicato, rappresenta un leit motiv del processo di integrazione. Difatti, la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), come parte integrante della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), risale al primo progetto di Comunità europea di difesa che, negli anni cinquanta del secolo scorso, non vide mai la luce a favore della Comunità europea del carbone e dell’acciaio, prima, e delle Comunità economiche europee e dell’Euratom, dopo. Si trattò quindi di un progetto “silente” che sino agli accordi di Maastricht rimase affidato all’Unione dell’Europa occidentale per poi venire istituzionalizzato come obiettivo di un modello di cooperazione di natura tipicamente intergovernativa, in quanto appunto afferente alla neonata PESC (e denominata, fino alle riforme di Lisbona, Politica estera di sicurezza e difesa, PESD). I rapporti con l’Organizzazione del Trattato del Nordatlantico (NATO nell’acronimo dall’inglese) rimangono “ibridati” nel senso che alcune prassi particolari, come gli accordi c.d. “Berlin plus” dell’inizio del nuovo millennio, confermeranno una stretta correlazione tra decisioni e interventi intrapresi in ambito PSDC e sostegno da parte dell’Organizzazione stessa, nonostante la sostanziale “segretezza” di tale categoria di accordi. Con Lisbona, le cui riforme transitano per quelle del Trattato istitutivo di una Costituzione per l’Europa (mai entrato in vigore), si prevede *in primis* l’instaurazione “graduale” della PSDC pur nella generale salvaguardia del *carattere specifico* della politica di difesa di *alcuni* Stati membri, presupponendosi che quella dell’Unione sia *compatibile* con la politica di difesa adottata dagli Stati membri in ambito NATO. In secondo luogo, si prevede la possibilità di applicare una clausola di *solidarietà* come specifico ambito di *azione esterna* afferente individualmente a ciascuno Stato membro, ma in conformità con il principio generale di autodifesa già operante a livello internazionale (cfr. art. 42 n. 7 TUE). L’art. 222 TFUE predispone un analogo istituto volto a sostenere gli Stati che si trovino colpiti essenzialmente da due tipologie di eventi, relativi a minacce o attacchi terroristici oppure a calamità naturali o provocate dall’uomo (cfr. C. Risi e A. Rizzo, a cura di, *L’Europa della sicurezza e della difesa*, Napoli, 2016).

Tali pochi dati formali, come ben ricostruiti nello stesso volume del Prof. Panebianco, tracciano le linee di fondo del modello della difesa europea. La coerenza *esterna* con altri strumenti aventi scopi analoghi (NATO) viene bilanciata da meccanismi di coesione *interna* che però non possono non mostrare ancora alcuni profili di relativa debolezza. L'indicata disposizione dell'art. 42 n. 7 TUE si ispira chiaramente all'art. 51 della Carta ONU, a propria volta basato sul criterio di autodifesa individuale dello Stato, estendibile entro certi limiti (violazione di obblighi erga omnes) al diritto per qualsiasi Stato membro della comunità internazionale, compresi cioè quelli che non siano vittime di aggressione da parte di un altro Stato, di reagire a quest'ultima nel perseguimento di obiettivi generali (la preservazione della pace).

Nell'interpretazione offerta a livello dell'Unione a tali ormai consolidate regole generali, prevarrebbe in modo particolare l'accennato approccio solidaristico attraverso il quale, in buona sostanza, qualsiasi membro dell'organizzazione sarebbe titolato a intervenire a difesa del soggetto colpito da un atto di altro soggetto che leda le prerogative internazionalmente riconosciute del primo. In un'ottica di sviluppo del diritto internazionale, il carattere "soggettivistico" di tale approccio – nel senso che esso riguarda una modalità cooperativa tra enti sovraordinati a fini di tutela reciproca in casi di infrazione di principi quali quello della sovranità nazionale – dovrebbe cedere il passo, poi, a un approccio "oggettivistico", rivolto cioè, sul piano dei contenuti, a specifiche categorie di violazioni di obblighi internazionalmente rilevanti, come, ad esempio, quelle concernenti almeno alcuni tra i diritti fondamentali della persona umana (come già accennato, basta pensare alla preservazione della vita e da trattamenti inumani o degradanti) la cui protezione, in quanto tale, dovrebbe inter alia consentire l'affermazione del carattere universale della giurisdizione, almeno dinanzi alla commissione di detti gravi illeciti (cfr. E. Sciso, *Italian judges' Point of View on Foreign States' Immunity*, Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2011, pp. 1201-1231).

Alla disposizione sull'autodifesa di dimensione unionale si è fatto da ultimo riferimento nel 2015 come eco alla risoluzione del Consiglio di sicurezza delle N.U. n. 2249(2015) adottata proprio all'esito di alcuni gravi attentati terroristici avvenuti in Francia. Alcune considerazioni critiche sul piano teorico concernerebbero l'estensibilità dell'autodifesa a casi in cui rilevino atti di terrorismo internazionale riconducibili per gravità a quelli per i quali fu parimenti richiesta, a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001, una reazione a livello delle Nazioni Unite, reazione ottenuta attraverso le risoluzioni dello stesso Consiglio di sicurezza nn. 1368 e 1373 del 2001 con le quali si avallava l'azione in autodifesa degli USA, in quanto colpiti dagli attentati terroristici e, dall'altro lato, si qualificarono quegli stessi atti come minaccia alla sicurezza e alla pace internazionale nella terminologia propria della Carta.

All'indomani dell'aggressione russa dell'Ucraina avvenuta nel febbraio del 2022, i capi di Stato e di governo, in una riunione informale tenutasi a Versailles, Francia, il 10 e 11 marzo 2022, hanno ribadito l'impegno dell'Unione ad assumersi maggiori responsabilità per la propria sicurezza, investendo di più e meglio nelle capacità di difesa e aumentando la capacità di agire autonomamente da parte dell'Unione stessa, sottolineando allo stesso tempo la stretta cooperazione UE-NATO. Anche in tale documento, il principio solidaristico di cui all'art. richiamato (42.7 TUE) viene posto al centro del modello di difesa collettiva prescelto in seno all'Unione, accanto al carattere complementare di tale difesa rispetto a quella sancita dal Trattato dell'Organizzazione del Nordatlantico.

D'altro canto, la solidarietà di dimensione unionale è sancita in modo formale in poche norme di rango primario, (si veda, art. 67 n. 2 TFUE, che introduce la politica in tema di definizione di uno Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia, art. 80 TFUE, in tema di definizione del principio solidaristico tra Stati membri "orizzontalmente" e tra questi e l'Unione stessa nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione, art. 122 TFUE, in tema di crisi di approvvigionamento di alcuni prodotti, in particolare quelli dell'energia, tema specificamente affrontato all'art. 194 TFUE, art. 222 TFUE, su citato, concernente la necessità di sostenere uno Stato membro sottoposto a minaccia terroristica o calamità naturali o provocate dall'uomo, e, infine, Protocollo n. 28 sulla

coesione economica, sociale e territoriale, annesso al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Che tale standard solidaristico sia stato ribadito di recente a livello istituzionale (Commissione europea e Corte di giustizia) è stato testimoniato tanto in occasione della gestione di alcuni flussi migratori successivi, in particolare, alla situazione di destabilizzazione di alcune aree del Medio-oriente (Siria in particolare e conseguenti flussi attraverso la c.d. "rotta balcanica", cfr. ex multis, G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018), quanto successivamente all'esplosione anche in Europa della crisi sanitaria dovuta al diffondersi del virus COVID-19, che ha imposto alle istituzioni il ricorso, in particolare, alla specifica clausola di cui all'art. 122 TFUE, attraverso uno sforzo ermeneutico che deve essere considerato in tutta la sua portata meta-giuridica, dato il contenuto relativamente limitato, per converso, della stessa norma (che riguarda l'attivazione di interventi istituzionali specifici per specifiche situazioni di crisi rispetto alle quali l'Unione sia dotata di competenze di tipo non più che complementare, cfr. ad es. art. 168 TFUE in materia di politica sanitaria, cfr. ex multis A. Rizzo *La crisi pandemica e la nuova centralità delle politiche sanitarie europee alla luce della disciplina 'EU4Health'*, Studi sull'integrazione europea, 2021, vol. XVI, pp.107-128 e letteratura citata *ivi*). Si ricorda anche che tale disposizione è valsa come strumento per diversi interventi istituzionali adottati nel contesto della grave crisi del debito sovrano verificatasi a partire dal 2007 emblematicamente rappresentati dall'ampiamente noto, e criticato, "fiscal compact" (sempre ex multis, cfr. A. Rizzo, *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria ed "European Social Union". A margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, Freedom Security and Justice, European Legal Studies, n. 3, 2021, pp. 100-142 e letteratura citata *ivi*).

Il principio solidaristico, quindi, vale come *trait d'union* di almeno alcuni – e non proprio tutti – tra gli scopi individuati dall'art. 3 TUE e dall'art. 21 TUE (quest'ultimo specificamente in tema di definizione dell'azione esterna dell'Unione, cui afferiscono le accennate PESC e PSDC, costituendo la seconda parte integrante della prima). Elemento, quindi, tanto di forza quanto di intrinseca fragilità del sistema creato dai trattati – in quanto rilevante "a macchia di leopardo" in questi ultimi, e sottoposto al vaglio anche "a valle" dei processi di formazione delle decisioni e degli atti dell'Unione –, si potrebbe leggere lo stesso in una chiave più evolutiva. A tale riguardo, quasi a supporto di un rafforzamento del criterio solidaristico, verrebbe in rilievo la definizione di quella "sovranità europea" ricordata nel volume del Nostro, in particolare in quanto tale concetto è stato ribadito nel Trattato del Quirinale del 26 Novembre 2021. È infatti intuibile che tale sovranità, che, al di là di una generica collocazione nell'alveo dei criteri che attengono originariamente all'individuazione dei soggetti sovraordinati in grado di interagire nel consesso internazionale (cfr. le organizzazioni richiamate dall'art. 53 della Carta delle NU), intanto può affermarsi in quanto alcuni principi tesi alla coesione tra membri dell'Unione, e tra questi e i cittadini dell'Unione stessa, trovino pieno accoglimento nell'agire istituzionale.

La sovranità europea andrebbe quindi affiancata alla congerie di principi del diritto dell'Unione, quali quelli di leale collaborazione, del primato del diritto dell'Unione, dell'effettività e dell'effetto utile da riconoscere alle disposizioni contenute nelle relative fonti legislative dell'Unione stessa: si tratta di criteri di matrice prevalentemente giurisprudenziale che concorrono a supportare le istituzioni nazionali, con particolare riguardo ai giudici, nell'attribuire la giusta rilevanza alle finalità stabilite dal diritto unionale. In tal senso, i "controlimiti" ai poteri delle istituzioni dell'Unione stessa, quali emblematicamente rappresentati dai diritti fondamentali della persona umana, entrano in gioco in questo sforzo ermeneutico che vale a configurare una sempre maggiore autonomia del diritto dell'Unione attraverso la penetrazione di quest'ultimo negli ordinamenti degli Stati membri e garantita proprio dalle istituzioni nazionali, pubbliche amministrazioni e, ancora, organi giurisdizionali interni. La presenza del giudice dell'Unione, in tale ottica, mantiene la funzione di garante dell'armoniosa comprensione del diritto "derivato" dell'Unione stessa alla luce delle norme fondamentali e degli obiettivi sanciti nei trattati.

Sia consentito qui rimarcare solo come, a titolo esemplificativo, l'ampio dibattito giurisprudenziale e dottrinario intorno alle misure di cooperazione giudiziaria penale, emblematicamente rappresentate da strumenti adottati a livello dell'Unione come il Mandato d'arresto europeo, abbiano confermato un approccio particolarmente pervasivo da parte delle istituzioni sovranazionali. Per queste ultime, infatti, il perseguimento degli obiettivi sanciti nei trattati rappresenta un motivo ampiamente valido (e sufficiente) per garantire la piena efficacia di quegli strumenti processuali volti all'ottenimento dello scopo preminente (perché sancito a livello di norme di rango primario del diritto dell'Unione) ad essi sotteso, ossia quello della cooperazione tra organi giurisdizionali dei vari Stati membri. Il presupposto delle garanzie procedurali essenziali offerte ai cittadini colpiti da una misura come un mandato d'arresto resta garantito, nell'ottica dell'Unione stessa, dall'elencazione di quegli standard processuali ribaditi espressamente nel Capitolo VI della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (su questi temi, si veda, ex multis, A. Di Stasi e L.S. Rossi, curr., *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020).

Tornando quindi all'evoluzione, tutt'altro che agevole, della politica di difesa dell'Unione nel prisma della "legalità" unionale, che si fonda sui criteri generali sopra enunciati e racchiusi nel binomio solidarietà-sovranià europea, è certamente da incoraggiare lo sviluppo di tale politica sempre più nel senso di una sua definizione autonoma anche nel contesto definito dal trattato di Lisbona. Anche da tale punto di vista, tuttavia, gli obiettivi sembrano ancora parzialmente indefiniti, sia per il ribadito rapporto "privilegiato" che l'Unione e la PSDC ripetutamente manifestano di mantenere nei confronti della NATO, sia per il fatto che, sul piano degli strumenti concreti adottati proprio a seguito della Dichiarazione di Versailles figura il cosiddetto "strategic compass", nel quale, tra le misure di maggiore concretezza nello sforzo di indicare un punto di svolta rispetto al passato (dettato proprio dalla grave crisi militare creatasi in Ucraina), si prevede la costituzione di un meccanismo rapido di smistamento di forze afferenti all'Unione "en tant que telle", per un contingente di non più di cinquemila unità.

Il binomio, dunque, rappresentato dal ribadito vincolo del modello di difesa europea al modello di difesa cooperativa definito dall'Organizzazione del Trattato del Nordatlantico, da un lato, e dalla messa a disposizione di strumenti di portata ridotta come quello appena accennato (strategic compass), dall'altro lato, sembra confermare una *institutional fatigue* in seno all'Unione nel percorso verso la definizione di una politica di difesa effettivamente autonoma dell'Unione stessa.

Come già segnalato altrove, ad avviso di chi scrive maggiore attenzione dovrebbe essere rivolta a quelle modalità con cui l'Unione, a ridosso del Trattato di Maastricht, ha disegnato un proprio modello di intervento militare al di fuori dei propri confini (e quindi, non nell'ottica della *difesa* interna, il cui cardine rimane quello dell'autodifesa ispirata all'art. 51 della Carta delle NU e ribadito al citato art. 42.7 TUE). Ci si riferisce, in particolare, alle missioni c.d. *Petersberg* che nel trattato di Lisbona sono state confermate come missioni volte a realizzare alcune tra le più tradizionali tipologie di intervento "sul terreno" ispirate ai modelli di peace-keeping di derivazione onusiana. Ovviamente, non vanno dimenticate le missioni di institution building che mirano altresì al rafforzamento e formazione delle forze di sicurezza e istituzioni giudiziarie anche per il perseguimento di obiettivi di diritto internazionale umanitario e protezione dei diritti umani in teatri di crisi.

A tale ultimo riguardo, occorre ricordare la funzione particolarmente evolutiva svolta, anche in tale ambito, dalla giurisprudenza internazionalistica, in particolare da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, quando ha ritenuto che le attività di contingenti di truppe di Stati membri della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali o CEDU svolte in paesi terzi rientrassero nell'ambito di applicazione della CEDU stessa ai termini dell'art. 1 di tale convenzione (si veda in particolare le sentenze *Al Jedda* e *Al Skeini*, del 7 luglio 2011, cfr. ex multis, e per notazioni critiche su tale giurisprudenza, M. Milanovic, *Al Skeini and Al Jedda in Strasbourg*, *European Journal of International Law*, 2012, Vol. 23 No. 1, pp. 121-139).

Il prisma della giuridicità "costituzionale" delle attività militari in paesi terzi rappresenta un punto decisivo degli sviluppi recenti del diritto internazionale e, ad avviso di chi scrive, dovrebbe

rapresentare una modalità di approccio utile al rafforzamento dell'identità "europea" applicabile nel settore in questione (PESC-PSDC), nonostante il reiterato richiamo alla "fedeltà atlantica" dell'Unione stessa. Un segnale in questa direzione è giunto di recente perfino da parte della Corte di giustizia dell'Unione, la quale nella sentenza *H. c. Consiglio dell'Unione* del 19 luglio 2016 (causa C-455/14 P, cfr. ex multis P. Van Elsuwege, *Court of Justice. Upholding the rule of law in the Common Foreign and Security Policy: H v. Council*, *Common Market Law Review* 2017 pp. 841-858), ha riconosciuto l'estensibilità alle decisioni adottate dalle istituzioni per l'attuazione di una missione di polizia (EUPM) in Bosnia, di alcuni standard fondamentali attinenti al vaglio giurisdizionale sugli atti dell'Unione e alla funzione "pivotale" svolta dalla stessa Corte nell'ordinamento creato dai trattati, come ribadito oggi all'art. 19 TUE (che riproduce con modifiche l'art. 220 TCE).

Il binomio solidarietà-sovranià europea, quindi, come autentico motore dei futuri sviluppi del processo di integrazione nel settore specifico della difesa passa, a nostro avviso, necessariamente attraverso una almeno parziale "giuridicizzazione" di tale stesso processo. Il modello di cooperazione europea resta fortemente ancorato, infatti, ai criteri sanciti dai sopracitati artt. 2 e 6 TUE (Stato di diritto, principi democratici, difesa delle minoranze, tutela dei diritti umani). Un sistema fondato su un concetto di democrazia multilivello, complessa e articolata, per la quale il dialogo tra corti e diversi gradi di giurisdizione rappresenta la matrice teorico-pratica fondativa, non può o non dovrebbe quindi accettare che altri ambiti, come la politica estera e quella di difesa, restino completamente esenti da meccanismi di sindacato "a valle" dei singoli comportamenti. Il rafforzamento dell'Unione, ancor prima di una auspicabile revisione del modello di Lisbona, passa innanzitutto attraverso tale cruna dell'ago, nel punto in cui finalità altamente politiche e valori profondi delle nostre democrazie entrano in un conflitto reciproco che non può o non dovrebbe lasciare indifferenti.

Teresa Russo¹³

Il libro di Massimo Panebianco, pubblicato a fine 2022 nell'ambito della autorevole Collana fondata dal Prof. Leanza e oggi diretta dalla Prof. Caracciolo, guarda ancora una volta al ruolo globale o globalizzato dello Stato nazionale, ma, questa volta, dall'angolo visuale del conflitto russo-ucraino. L'A. saggiamente evidenzia sin dal primo capitolo (Il ruolo globale del *recovery State*: eco-logia, eco-nomia e democrazia) il ruolo dello Stato che è il soggetto portatore della tutela dei beni pubblici e dei beni privati, nonché dei valori universali nell'emergenza. Infatti, il ritorno alla normalità dopo l'emergenza passa, nella visione dell'A., attraverso il ruolo di ripresa (*recovery*) che il neo-Stato euro-globale è chiamato a svolgere.

Diviso in quattro parti, il libro fornisce uno spaccato vivido ed emozionante dello scenario internazionale attuale: una chiave di lettura appassionante e calata nella realtà geo-politica contemporanea. Esso, infatti, spazia dalla nascita e trasformazione dello Stato euro-globale, alle crisi sanitaria e politico-economica, che hanno caratterizzato (e stanno ancora caratterizzando) l'ultimo periodo storico che la Comunità internazionale sta vivendo, per proiettarsi, infine, verso le prospettive post conflitto del geo-diritto o, quello che l'A. chiama, del diritto geo-politico-economico dello Stato globale. Esso è frutto di una regolazione piramidale che dal vertice, in cui operano gli Stati, o i principali responsabili della pace e giustizia internazionale, si dirama verso la base frutto della corresponsabilità attraverso il partenariato di tutti gli Stati. Non è un caso che l'A. dedichi la Parte Quarta alla Raccolta delle Dichiarazioni del G7 sullo Stato euro-globale e sulla sicurezza russo-ucraina (Appendice).

Ma Panebianco stupisce il lettore fornendo una chiave di lettura critica delle emergenze e delle crisi di varia natura che trovano nello Stato globale un "minimo comune denominatore". Con la sua finezza

¹³ Professore associato di diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

intellettuale, l'A. conduce, infatti, dall'emergenza sanitaria direttamente, senza soluzione di continuità, alla crisi della sicurezza internazionale del XXI secolo, laddove dichiara che: "Come nella storia delle epidemie, così in quella delle guerre, non è tanto la gravità del contagio, quanto lo spazio della diffusione sua e delle sue varianti. ... Il modello di Stato globale è tale perché si occupa non solo dei momenti di crisi della società politica, ma anche di quella civile ed economica del mondo contemporaneo. La sua competenza si è estesa a tutte le ipotesi della vita internazionale, modulando una serie di risposte innovative, che vanno attentamente analizzate" (p.148). In questo l'A. è capace di fornire una lettura congiunta di fenomeni che accadono in successione temporale e appaiono *prime facie* del tutto disgiunti. In particolare, allorquando Egli chiosa: "Per la ricostruzione dell'Ucraina post-conflitto 2022, serve un nuovo Piano Marshall, così come accaduto per gli Stati europei nel secondo dopoguerra (1945) e perseguiti dall'Unione nel post-pandemia (Piano di ripresa e resilienza 2021-2030)".

A tal fine, nella parte centrale del suo lavoro l'A. evidenzia il nuovo profilo dello Stato europeo a dimensione globale grazie al contributo delle organizzazioni internazionali alla pace mondiale, nonché all'allargamento delle tradizionali organizzazioni regionali di sicurezza collettiva dell'area euro-atlantica del XXI secolo, ossia del Consiglio d'Europa e della NATO. Come giustamente evidenziato, nel contesto europeo, la Federazione Russa ha assunto il ruolo di fattore di crisi e di trasformazione, al centro dei processi di globalizzazione dell'Occidente e dell'Oriente: "Rispetto alla sua frontiera euro-occidentale, la Russia ha assunto una posizione critica sia rispetto alla NATO, sia rispetto al Consiglio d'Europa. Invece, alla sua frontiera orientale, o russo-asiatica, la Federazione si ripropone di tener conto delle nuove realtà geo-politiche e geo-economiche dell'Asia (nord-est, sud-est, centro asiatico)". Questo, come sottolinea l'A., cambia l'idea stessa di Occidente, sempre più interconnesso con "alleati orientali", ma allo stesso tempo evidenzia come si tratti di una guerra endemica, fatta di una serie di "mini conflitti" precedenti, compiuti sul fronte sud dell'Unione europea, che è stata messa alla prova nel conflitto armato russo-ucraino: un conflitto che non si è rivelato e non è un conflitto a bassa intensità.

Pertanto, l'A. fornisce lungimiranti interpretazioni di una situazione che complessivamente ritiene possa essere valutata o "nei termini del secolo scorso come una nuova guerra fredda, tra sistemi geopolitici e geo-economici, ovvero, come la legittima concorrenza tra un modello federativo di tipo russo ed un modello unionistico organizzativo di tipo euro-atlantico. Nella visione "proattiva" di Panebianco, quindi, la linea di demarcazione tra Occidente e Oriente rappresenta la nuova cortina di sicurezza o di relazioni internazionali a regime di guerra fredda, non armata, se non con le armi della contrapposizione economico-sociale che induce a ripensare l'intero sistema concettuale della sovranità mista democratica-autocratica. Tanto perché "il mondo multipolare, uscito dalla pandemia 2020-2022, è lo stesso messo di fronte alla gestione collettiva dell'improvvisa "euro-crisi" globale dell'Europa russo-ucraina 2022". Tant'è vero che l'A. richiama come "l'Unione sia già impegnata in una complessa programmazione di "repower EU", nel cui progetto rientra tanto la procedura d'ingresso dell'Ucraina, quanto la sua partecipazione ad un grande piano Marshall di ricostruzione dell'intero territorio urbano, devastato dalle operazioni militari".

Analogamente, l'A. considera che l'apertura dell'Unione europea a Ucraina, Moldavia e Georgia, sposta e prolunga il confine originario dell'Unione dalla linea nord-est a quella sud-est del Mediterraneo, non senza possibili e future implicazioni verso il cd. sud del mondo "lungo una linea comune che taglia le alleanze e i gruppi di Stati lungo i confini meridionali dei continenti (MERCOSUR - ASEAN meridionale - ASEAN)". Il libro, quindi, guarda alla prospettiva europea dell'Ucraina come una rimodulazione della visione stessa geo-politica e geo-economica dell'Unione, in particolare nella parte in cui afferma che "la Euro-Ucraina è il risultato di un mutamento, anche repentino, delle politiche euro-globali degli Stati membri dell'UE. Proprio a questi ultimi si deve un'accelerazione dei metodi di ammissione di nuovi Stati membri, mediante il favor per quelli attualmente aggrediti nel Mar Nero e la posposizione delle fasi di transizione per l'ingresso di altri Stati dell'area euro-balcanica". La tendenza che il libro ben evidenzia è quella, quindi di un'Unione

europea che si allarga per gruppi o blocchi di Stati, verso il fronte orientale baltico-danubiano-balcanico. La soluzione, però, come ponderatamente sottolinea l’A., non può essere solo di sanzioni politico-economiche, ma deve indurre a riflettere sul ruolo che lo Stato globalizzato anti-crisi (o *Recovery State*) deve svolgere, ossia il ripristino della legalità geo-politica ed economica.

In conclusione, attraverso un libro che si fa leggere tutto d’un fiato, Massimo Panebianco ripercorre la storia del continente euro-asiatico. Nella sua sapiente ricostruzione degli accadimenti passati, Egli è in grado di rileggere il presente (in una sorta di *Relectio de iure belli* a Lui tanto cara), facendo riscoprire le radici di un’Europa secolarmente vessata da contrapposizioni e scontri, e così regalando pagine indelebili al corrente dibattito non solo giuridico, ma anche e soprattutto, politico e culturale.

Antonio Tucci¹⁴

Dopo la pandemia da Covid/19 siamo di fronte ad un nuovo evento, altrettanto dirompente, di portata globale: la guerra russo-ucraina. Il libro che qui discutiamo muove dagli esiti dei due lavori precedenti di Panebianco sullo Stato globale. Tappe di una trilogia, che ogni volta inducono ripensamenti e suscitano nuove domande di fronte alle emergenze, anch’esse inevitabilmente globali: le domande di fondo restano sostanzialmente le stesse, che nella discussione dedicate su queste stesse pagine a *Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free*” avevo sintetizzato nel modo seguente: Siamo di fronte ad un vero e proprio mutamento oppure ad uno slittamento verso un nuovo paradigma? E ancora, quali lenti utilizzare per la lettura delle dinamiche istituzionali in continua metamorfosi nell’assetto geopolitico contemporaneo?

Nel caso della pandemia è l’incidenza di un fenomeno naturalistico-biologico, il virus, a imporre in modo disorientante, disturbante, un ripensamento delle categorie giuridico-politiche dello Stato globale, insomma, l’evento, imprevedibile e dirompente, mette alle strette l’assetto politico-sociale, quanto quello economico-finanziario. Si opera così, una sorta di inversione della relazione causalistica tra il diritto e la realtà che esso stesso pretende di governare, e si mettono sotto pressione le categorie ormai più o meno stabili.

Nel caso della guerra, all’evento naturale si sostituisce la politica. La politica (e le sue relazioni inestricabili con l’economia, con la finanza e con gli interessi del capitale,) determina, dunque la crisi. Ed ha assolutamente ragione Panebianco, quando afferma che “Nella complessa crisi del 2022, il diritto geopolitico-economico dello Stato globale (cd Geo-diritto) ha compiuto un ulteriore passo verso la definizione di un sistema efficace di governance. Il disegno resta quello di una piramide di regolazione normativa al cui vertice operano gli Stati guida o i principali responsabili della pace e giustizia internazionale, alla cui base funziona il partenariato di tutti gli Stati che condividono tale responsabilità come nella storia dell’epidemia, così in quella delle guerre, non è tanto la gravità del contagio, quando lo spazio della diffusione sua e delle sue varianti. In mancanza di una nuova terminologia tali situazioni sono indicate come postguerra o guerra fredda di nuovo tipo. Il modello di Stato e globale è tale perché si occupa non solo di dei momenti di crisi della società politica, ma anche di quella civile ed economica del mondo contemporaneo” (p. 147).

Queste parole, particolarmente illuminanti e lucide, sulla condizione odierna, aprono la parte terza del libro, dedicata alle prospettive dello *Stato euro-globale oltre la crisi*, sulla quale sarebbe interessante soffermarsi, seppur brevemente.

Non è un caso, né un azzardo, il riferimento alla guerra fredda, che risorge ed è messa alla prova.

Un modo, sperimentato nel secolo scorso, per arginare e gestire l’emergenza (fattasi normalità) di una conflittualità globale. La guerra Russo/Ucraina a noi appare come la forma più eclatante di uno stato di “guerra permanente” (che è l’immagine in chiaroscuro della guerra fredda).

Ritorna, a nostro avviso, però la classica logica delle nazioni (la sovranità statale) che con il diritto euro-globale ha qualche difficoltà di concordanza ed è declinato secondo la logica Novecentesca

¹⁴ Professore ordinario di Filosofia politica, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

dell'aggressore e dell'agredito. E appunto, il riferimento alla guerra fredda è sintomatico di questo "ritorno al passato", dal nostro punto di vista una sorta di battuta d'arresto dello Stato globale, che in ogni caso ha da fare pur sempre i conti con la complessità di particolare e universale. Si tratta forse di una logica che induce ad una incessante eterogenesi dei fini? Dove il particolarismo, appunto, fa da argine all'universalismo e dove la logica dei grandi blocchi contrapposti sembra drammaticamente riprendere la propria gelida funzione

Certo, anche come monito, colpisce, il tratto normativo e ottimista della lettura di Panebianco, la citazione in esergo delle bellissime parole di uno dei più grandi pacifisti del secolo scorso, Giorgio La Pira, sulla impossibilità della guerra e l'inevitabilità della pace, manifesta di un afflato di fiducia nelle istituzioni e negli uomini che le governano.

Conclusioni

di

Massimo Panebianco¹⁵

1. Il convegno odierno ha magistralmente dimostrato la continuità della vicenda dello Stato euro-globale nelle sue diverse fasi storiche, fra loro combinate fra analogie e differenze. Nel diritto romano antico, il diritto della pace e della guerra assumeva una funzione in un certo senso sacrale, fra umano e divino, affidata ad una apposita ritualità di magistrati-sacerdoti fondatori del cd. *jus fetiale*. A tale nome originario, ancora usato come intitolazione nei manuali della dottrina inglese di fine 1600, si doveva aggiungere l'altra denominazione più nota e diffusa di *jus gentium*, intesa come parte di una tradizione storica o eredità consegnata all'Europa moderna di Westphalia. Lì l'Europa cristiana avrebbe indicato come suo obbiettivo quello della pace "universale ed eterna", comune all'Oriente ed all'Occidente. Stati e Chiese cristiane e bizantine-ortodosse insieme al mondo ottomano avrebbero rinforzato i regimi della pace, con alleanze chiamate anch'esse "illimitate ed eterne", nei rapporti con gli Imperi extra-europei asiatici (Cina ed India). Da questa ulteriore eredità della *pax perpetua* dell'Europa e dello Stato cosmopolitico sarebbe venuta fuori la stessa fisionomia internazionale dello

¹⁵ Emerito di Diritto internazionale, Università degli Studi di Salerno.

Stato contemporaneo degli ultimi due secoli, di piena integrazione del mondo russo con quello euro-occidentale, in un intero secolo di storia iniziato nel congresso di Vienna del 1814/15.

Su questa base antico-moderna, si innesta la visione dello Stato euro-globale, emersa fin dalla metà del secolo scorso, allorché, non è divenuto più concepibile parlare di guerra e di pace, senza il relativo esame delle origini e delle conseguenze economiche di ciascuna guerra o conflitto, mondiale, regionale o locale. Nel conflitto russo-ucraino attuale post-2022, si coniugano appunto una doppia visione geopolitica di transizione alla democrazia insieme ad una seconda geoeconomica, comprensiva di una pluralità di settori differenziati. Non a caso, in nome di diverse idee della democrazia, dell'ecologia e dell'economia si presenta un inedito conflitto di civiltà fra Occidente ed Oriente, che ha lasciato tracce all'anno 2023, dove l'uso geopolitico delle materie prime e dell'energia è ancora considerato come un'arma di conflitto tra due sistemi, simbolicamente rappresentati nel *Case Russia-Ucraina*.

2. Alla luce di tale ampia e multisetoriale retrospettiva, la visione della pace futura passa per un necessario ritorno ad una nuova eguaglianza tra i Paesi del continente europeo. Essa va in modo particolare valutata come neutralità "ecologica" e come cooperazione energetica sulle due frontiere euro-atlantica dell'Occidente ed euro-asiatica dell'Oriente. Altrimenti detto, è il ritorno dello Stato, non più nazionale ma post-nazionale o euro-globale, caricato di nuove finalità e prospettive, ristrutturato nelle sue forme di Stato e di governo e capace di assumere nuove funzioni di fronte a conflitti globali, geo-politici e geo-economici.

Gli scenari delle crisi globali fino ad epoca recente, erano considerate solo crisi "locali", secondo la teoria del "territorio-oggetto", inteso come patrimonio storico, artistico e paesaggistico della Nazione (art. 9 co. 1 Cost). Attualmente, gli stessi scenari delle crisi globali, sono visti nell'ottica del "territorio-spazio", come ambiente di vari ecosistemi e bio-diversità (art. 9 co. 2 cost riformato nel 2022). Tali scenari, locali e globali, vedono lo Stato come nuovo protagonista delle emergenze, in quanto titolare del potere sul territorio suscettibile di operare oltre i suoi confini per evidenti ragioni di protezione e sicurezza, propria e della comunità nazionale, riscoprendo antiche dottrine dello Stato, dall'antichità al mondo contemporaneo.

Gli scenari delle crisi globali sono sede della gestione dei grandi rischi o eventi negativi, ai fini della loro prevenzione e protezione dei territori colpiti. È sintomatico che la maggior società ecologica (cd. di Greta Thunberg) abbia promosso ricorso dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Cedu), per violazione dei diritti personali e collettivi, come la vita, la salute e la libertà. Ne sono divenuti responsabili decine di Stati europei per omessa adozione di misure adeguate ed efficienti contro le variazioni climatiche ed i disastri ambientali. L'impatto delle crisi globali viene ovviamente registrato anche all'interno della scienza e degli studi del diritto internazionale pubblico-e privato con risultati ancora in fase di adattamento.

Nei nuovi scenari delle crisi globali, ogni Stato si espande oltre se stesso e proietta le sue funzioni oltre gli stessi confini nazionali. Nell'esercizio di una sovranità condivisa, l'epoca delle crisi diventa quella della *governance* globale, da intendersi sia in senso verticale o multi-livello, sia in senso orizzontale o circolare o multilaterale. In essa confluiscono norme di diverso tipo, sia di geo-diritto a dimensione multi-statuale, sia di bio-diritto, ai fini della difesa e protezione dei diritti umani (vita sociale e libertà individuale e collettiva), oltre che degli stessi sistemi naturali in cui vivono le comunità umane (cd. *Lebens-raum*).

Gli scenari delle crisi globali sono molto complessi, per cui le stesse non sono mai singole ed isolate, ma tra loro connesse. Nel mettere a dura prova la fragilità del territorio e la sicurezza dei cittadini degli Stati. Tanto si spiega perché lo spazio o ambiente naturale è una somma di eco-sistemi, terrestri, marittimi e climatici, in cui si producono catene di eventi, che richiedono rimedi e misure connesse ecologico-economico-sociali (cd. *green economy*).

Essendo compresi gli scenari delle crisi, alla catena degli eventi, corrispondono misure di risposta contro la fragilità dei territori e la insicurezza dei cittadini. Il territorio non viene più inteso come

confine di separazione ma di connessione, di modo che in una fase storica di rapida evoluzione, le istituzioni di governo globale delle crisi, si sono dotate di varie strutture normative. Le prime rispondono ancora all'idea di una sovranità orizzontale, come esercizio prevalente e coordinato dei vari poteri nazionali, viceversa, le strutture multi-livello (*multi-level*) rispondono ad una nuova configurazione del potere, in cui le competenze statali vengono esercitate nel rispetto nelle norme, sia euro-nazionali che euro-internazionali (art. 117 cost).

Le crisi globali colpiscono non solo gli eco-sistemi, ma anche la bio-diversità dei diritti umani (vita-salute-libertà). Il bio-diritto va ben oltre la difesa nelle epoche anormali di pandemia sanitaria (Covid19). Esso attiene alla connessione fra scienze biologiche e tecnologiche (bio-tecnologie), in quanto applicabili alla gestione degli spazi, sia urbani che rurali e montani (cd. bio-architettura delle città verdi).

3. La cittadinanza è frutto della doppia eredità, propria della cittadinanza imperiale e di quella nazionale. Alla prima apparteneva la tradizione storica degli imperi europei, viceversa, la seconda deriva dall'emancipazione degli Stati dagli imperi. Attualmente, essa ha una sua duplice dimensione, sia orizzontale che verticale, in una prospettiva euro-internazionale e globale (v. art. 117 cost), venutasi a formare a partire dallo storico XV secolo con la formazione di un pianeta formato da due mondi, vecchio e nuovo, euro-asiatico ed euro-atlantico.

La cittadinanza, così come il territorio, è destinata a superare le frontiere, per partecipare alla vita della società globale, nel quadro di una nuova dottrina dello Stato, non più positivista ma "giusnaturalistica". Anch'essa si presenta con due dimensioni, di cui la prima è orizzontale, o multilaterale, nei rapporti con cittadini ed enti collettivi di altri Stati. Al di là di tale dimensione classica, regolata dal cd. diritto internazionale privato, esiste una seconda dimensione, verticale o multilivello, regolata dal diritto internazionale pubblico, inclusivo del diritto dell'integrazione regionale fra Stati (diritto comunitario-unionistico europeo e diritto internazionale universale).

Nell'Europa degli Stati moderni, la cittadinanza nazionale è un patto di sovranità o contratto sociale, stipulato fra il popolo ed il suo sovrano (*respublica constituenda*). Esso ha una duplice dimensione di confine del vecchio mondo euro-asiatico, ma anche frontiere esterne, proprie del nuovo mondo, euro-americano ed euro-atlantico, attualmente in crisi derivante dal confronto dei rispettivi valori. In questo clima, nascono le prime codificazioni dei trattati nazionali, regionali ed universali, e fra questi i trattati di pace sono quelli destinati a fissare nuovi confini, mentre i trattati di integrazione economico-politica sono quelli destinati al superamento, o vero e proprio abbattimento delle frontiere, geopolitiche e geo-economiche.

La cittadinanza dell'Unione Europea, istituita dal trattato di Maastricht (1992), è stata sviluppata dalla Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione Europea (Nizza-Lisbona, 2000-2007), nonché recepita a livello costituzionale italiano nella riforma dell'art 117 cost. 2001. Essa rappresenta un caso di cittadinanza plurima, allo stesso modo di quella degli Stati federativi e delle Unioni di Stati (v. *Commonwealth*), sviluppando antiche dottrine della cittadinanza imperiale, propria del diritto internazionale antico, medioevale e moderno. Conferisce il diritto all'elezione al Parlamento Europeo ed alla sicurezza delle frontiere dell'Unione (cd. Frontex), aprendo una nuova epoca di "democrazia dei diritti", garantita dagli stati e organismi di integrazione comune.

Oltre i confini dell'Unione Europea, nella vita delle relazioni globali, operano anche cittadini di Stati terzi, sia non appartenenti all'Unione Europea, sia extra-europei (v. art. 117 cost). Rispetto alla vita internazionale normale, si va ben oltre la circolazione delle merci (cd. import-export), in quanto la libera circolazione delle persone e dei servizi, interessa eventi della vita collettiva (migrazioni, turismo, sport). In tal senso, la cittadinanza globale è, innanzitutto, un fenomeno di *soft power* o di *jus culturae*, ma anche di *recovery power* destinato al ripristino delle situazioni normali nelle fasi di post-crisi da qualsivoglia evento anomalo o straordinario.

Come si è anticipato, la cittadinanza globale nasce dalla lunga tradizione storica del diritto internazionale, sia antico che moderno. Ha le sue origini nella cittadinanza degli Imperi (editto di

Caracalla del 212 d.C. di riconoscimento della cittadinanza romana, fino a quella ottomana e russo-zarista). Nell'Europa del 1600-1700 la tradizione giusnaturalistica è quella del diritto internazionale universale e delle relative raccolte di trattati.

4. Nel momento attuale definito come di disordine mondiale, in un mondo nel quale si ripetono le crisi di più vario genere e natura, si allude complessivamente ad una crisi del pianeta nei suoi ecosistemi naturali ed umani, ormai non armonizzati e sottoposti a parametri di rischio e pericolo eccessivo. Gli anni della grande crisi energetica 2022, sono stati quelli del confronto interno ed esterno al continente europeo. Il primo si è consumato tra l'Unione Europea e la Russia, come leader del mondo euro-asiatico (post-sovietico), mentre il secondo si è avuto fra Usa e Cina, come massima espressione politica ed economica del mondo globale.

Nel quadro globale del territorio-spazio e della cittadinanza plurima, gli Stati europei usano il loro potere regolatore per affrontare la crisi post-2022. Le sue origini stanno nel mondo orientale post-sovietico, ai fini del recupero di una propria identità nazionale, sia da parte della Russia, che dei suoi ex-alleati post-comunisti (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria). La crisi ha inseguito con le sue ombre tale mondo, dal Mar Nero al Mar Baltico, inteso come unico ambiente, naturale ed umano, collocato sulla frontiera orientale dell'unione Europea e su quella occidentale del mondo russo post-sovietico (cd. Russ-mir).

Nel grande scenario diplomatico della crisi, la Russia ha riaffermato una propria identità nazional-imperiale, mettendo in scena la sua triplice uscita dalle organizzazioni europee, ritenute anti-russe o russofobe (Consiglio d'Europa, Cedu, Osce). Ma al di là di tale revisione, se ne è compiuta una più ampia, riguardante il potere energetico in Europa, mediante la redistribuzione del cd. *oil-power* o *oil-gas* (*Repower*). Nel nuovo ordine globale dell'energia si sono profilati nuovi "cartelli" di Stati e imprese pubbliche di *oil-gas*, trasformando lo stesso Mar Mediterraneo in un nuovo centro di arrivo e fornitura dei relativi flussi energetici.

Ai fini della revisione normativa degli eco-sistemi, terrestri e marittimi del continente europeo, viene invocata una nuova strategia globale. Non basta la protezione dell'ambiente e l'utilizzo di energie alternative (tipo l'eolico, cd. *green economy*). Le nuove reti energetiche comprendono i tre settori fondamentali di "atomo-petrolio-elettricità" e l'Ucraina è divenuta il settore di scontro e di conflitto per nuove coalizioni e gruppi di Stati, mentre la stessa Unione Europea cerca nuovi gasdotti o vie dell'energia nel Mar mediterraneo, di provenienza sia euro-asiatica che euro-nordafricana (cd. *med stream*). In tale visione, lo stesso territorio italiano sarebbe destinato a divenire un hub energetico, cioè il punto di arrivo di condotte sottomarine provenienti dall'Adriatico e dal Tirreno, da più lontane fonti di energia euro-asiatiche ed euro-africane (Azerbaijan, Qatar, Algeria).

Non a caso l'Ucraina si è trovata al centro di tale conflitto intra-europeo, in quanto considerata nell'iniziale dichiarazione di Putin del 24/02/2022, non già come Stato confinante, ma come "parte integrante" della storia tradizionale e nazionale della Russia. Nella stessa logica di una guerra dell'energia, il gas russo è stato considerato come la prima arma geo-politica, rompendo il patto fondante dell'ordine europeo post-1989 (patto energetico fra Russia ed Unione Europea). Ugualmente, la ricorrente allusione all'uso dell'arma nucleare (o atomica), ha ridisegnato un clima europeo di "Nuova Guerra Fredda", secondo la triplice dimensione atomo-petrolio-elettricità.

Le cause e le conseguenze economiche dei nuovi nazionalismi imperiali dell'Europa orientale sono legati agli eco-sistemi energetici, ovvero al cd. "gioco del gas", utilizzato come strumento di geo-politica e di geo-economia. È un errore colpire le sole operazioni militari speciali, spesso condotte con palese violazione dei diritti umani, all'interno del territorio ucraino. Bisogna agire in un contesto più ampio di riequilibrio ed armonizzazione fra diversi ambienti del continente europeo e più precisamente ricreare un'armonia fra Stati produttori e Stati consumatori di *oil-gas*, anche mediante la fissazione di prezzi comuni o concordati preventivamente.