

GUERRA E DIRITTI UMANI  
A PROPOSITO DEL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO\*

Francesco Lucrezi, Giovanbattista Greco, Vitulia Ivone, Teresa Russo, Antonino Sessa, Massimo  
Panebianco

PREMESSA

Francesco Lucrezi\*\*

È stato per me, come sempre, motivo di grande piacere – sul piano umano, etico, professionale – partecipare, ancora una volta, a questa pubblica discussione intorno al nuovo libro dell’infaticabile Maestro Massimo Panebianco, dedicato al tema del *Neo-stato euro-globale. Il ‘case’ Russia v. Ucraina*. Anche stavolta, il ricco e stimolante dibattito avvenuto nell’ambito della presentazione del volume, all’interno del Dottorato di ricerca di Scienze Giuridiche del nostro Ateneo, va a confluire nelle pagine della Rivista dipartimentale, che ho, da ormai undici anni, l’onore di dirigere.

Gli incontri intorno al pensiero di Panebianco sono ormai diventati un significativo appuntamento fisso del nostro Dipartimento, un seminario permanente, all’insegna della interdisciplinarietà e del libero scambio di opinioni, da cui tutti – docenti, dottorandi, studenti – ricaviamo sempre nuovi stimoli di riflessione e di analisi critica. Di ciò non possiamo non essere profondamente grati, in primo luogo, al Professore, che ci richiama al nostro primo compito, che è quello di interpreti della realtà alla luce della logica e delle categorie del diritto. Una sollecitazione che mi sembra essere stata adeguatamente raccolta, in questa occasione, dai Colleghi Greco, Ivone, Russo e Sessa, che, nelle pagine che seguono, offrono delle considerazioni di grande spessore sul fondamentale, drammatico tema del rapporto (intrinsecamente conflittuale, se non impossibile) tra guerra e diritti umani.

Questo compito – interpretare la realtà *sub specie iuris* – appare particolarmente arduo, spinoso, se non disperato, nei momenti – come quelli dei giorni che stiamo vivendo – in cui la razionalità e l’equilibrio del diritto sembrano travolti dall’oscura forza della guerra, che, da sempre, del diritto stesso appare la radicale negazione. Se nella giurisdizione dovrebbe prevalere chi ha, dalla sua parte, la forza della ragione e della giustizia, nella guerra, ovviamente, non vale – non è mai valso – lo stesso principio. A prevalere è il più forte, e solo lui, e l’unica forza che conta è quella delle armi. *Vae victis*. Il sottotitolo del libro del Professore richiama la denominazione di un processo anglosassone: *Il ‘case’ Russia v. Ucraina*. Ci sono due contendenti, due parti in causa (ciascuna delle quali appoggiata da un certo numero di “supporter”, di varia importanza), e una delle due prevarrà (a meno che la controversia non si concluda con un accordo transattivo, al momento decisamente improbabile). Ci sono anche dei testimoni, il pubblico, la stampa, come in ogni processo degno di attenzione. Manca, però, il giudice, la giuria. Chi deciderà a quale delle due parti dovrà essere assegnata, alla fine, la vittoria?

---

\* Sono qui riportati i testi di alcuni dei contributi presentati nell’ambito del Seminario *Guerra e Diritti umani. A proposito del conflitto russo-ucraino*, tenutosi presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Salerno il 23 maggio 2023, in occasione della pubblicazione del libro di M. Panebianco, *Il neo-stato euro-globale. Il ‘case’ Russia v. Ucraina*, Napoli 2022.

\*\* Professore ordinario di Diritto romano e diritti dell’antichità presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Salerno.

La ricostruzione, offerta da Panebianco, degli strumenti di autoregolamentazione del neo-stato euro-globale è anche una cruda e spietata descrizione della sostanziale impotenza di tale sistema nei momenti di crisi. Lo studioso parla della oscillazione delle funzioni del nuovo ordinamento sovranazionale (ma esiste, poi? o è solo un'aspirazione, un'utopia?) tra le situazioni "di normalità" e di "emergenza", facendo notare che "l'anno della crisi 2022 ci ha ricordato la duplicità dello Stato globale" (p. 1). Quello che Panebianco chiama "*l'annus horribilis*" ci ha insegnato che "rispetto alla funzione di normalità, come epoca di grazia dell'ampiezza dei diritti dei cittadini, le fasi di emergenza non sono una disfunzione o una eclissi del diritto, ma un dosaggio sapiente delle loro necessarie limitazioni di fronte a rischi e pandemie" (p. 5). L'autore ci invita a prendere atto che ogni diritto può esistere ed essere tutelato solo nel breve e limitato perimetro spaziale e temporale in cui le circostanze che ad esso fanno da cornice lo consentono. Circostanze (politiche, economiche, sociali, militari...) sempre esterne al diritto, perché non potrà mai essere il diritto stesso a decidere se, quando e in che misura esso potrà trovare applicazione, diventare qualcosa di effettivo, cogente, e non un mero auspicio, una vana invocazione. Nell'era messianica, forse, non ci saranno più tali limiti, ma sarà ipotizzabile, in essa, una forma di 'diritto'? Il giurista non può permettersi di essere ingenuo, deve sapere che la vita del diritto, come quella della giustizia, è breve, fragile, precaria.

Particolarmente interessanti e suggestive le considerazioni del Professore riguardo a quella che egli definisce "*soft* sovranità", ossia la sovranità "limitata" e "debole" che è dato oggi riscontrare, di fatto, in molti Paesi, a partire da quelli europei, nei quali l'espropriazione di facoltà decisionali, a vantaggio di sistemi sovranazionali o di potenze straniere, è quanto mai evidente. Tale sovranità "debole" si contrappone a quella "forte" che vede nei vari modi di esercizio della forza armata (incursione, invasione, annessione e occupazione di territori altrui) la propria prima ed essenziale forma di estrinsecazione (p. 35). Bisogna prendere atto, in ogni caso, che il tradizionale concetto di 'sovranità' è profondamente cambiato, così come sono mutate le tratte accezioni di 'stato', 'popolo', 'nazione' (pp. 55ss.), 'democrazia' (pp. 57ss., 67ss.), 'pace' (Panebianco parla di una "pace euro-atlantica" [p. 86ss.], una "pace euro-asiatica alternativa" [pp. 88s.], una "pace euro-russo-ucraina per l'identità nazionale" [pp. 89ss.]: non, si badi, di diversi 'modi' attraverso cui raggiungere la 'pace', ma proprio di diverse 'paci', laddove la parola 'pace', com'è noto, non dovrebbe conoscere il plurale). Dalle pagine del volume pare emergere il triste ma realistico invito ad abituarsi a convivere con la realtà della "guerra endemica a bassa intensità" (pp. 109ss.) (e dovendo pure sperare che la cosa non peggiori), e a rassegnarsi a sperare in una "terza via diplomatica" atta a permettere (forse, qualche volta, se va bene...) una "risoluzione parziale delle controversie" (pp. 171ss.): niente di più, bisogna sapersi accontentare.

Ricordo, a proposito, le parole pronunciate da Amos Oz, a Napoli, in occasione della presentazione di un suo libro, negli anni '90, quando ricordò che ogni crisi generata da un'ingiustizia conosce due tipi di soluzione: quella "alla Cechov" e quella "alla Shakespeare". Nella prima, alla fine, si riesce a raggiungere solo compromessi, rimescolamenti di carte, scambi di ruolo e di posizione. Si gira pagina, e ai torti vecchi se ne aggiungono di nuovi. Tutti restano insoddisfatti, avviliti, frustrati, e continuano a litigare come e più di prima. Restano, però, tutti vivi, perché la vita è proprio questa. Nella seconda, invece, i torti sono vendicati col sangue, i responsabili pagano le proprie colpe con la vita, e i vendicatori offrono la propria per realizzare la catartica vendetta. Non si gira pagina, tutti i protagonisti hanno terminato il loro compito, la storia è finita per sempre. La giustizia è stata ripristinata, ma su un mondo di morti, l'unico su cui essa può regnare.

Il grande scrittore, dall'alto della sua saggezza e conoscenza della vita, invitava a diffidare delle soluzioni "alla Shakespeare", e ad accettare quelle "alla Cechov" (si riferiva, segnatamente, al conflitto mediorientale). Come non essere d'accordo? Ammesso che una siffatta soluzione, nel "case" Russia v. Ucraina, sia a portata di mano, è obbligatorio prenderla in considerazione, certo, pensando, se non a noi stessi, ai nostri figli e nipoti. Ma non camuffiamo questa eventuale scelta, comprensibilmente presa per "quieto vivere", se non per viltà, come una scelta di 'giustizia'. Non

abbiamo voluto “morire per Kiev”, tutto qui, così come, ottantaquattro anni fa, ci si chiedeva se valesse la pena “morire per Danzica”. Chi può mai dire a qualcuno che deve morire, e per che cosa? Un libro, quello del Professore, tanto bello quanto triste, dal momento che sembra volerci soprattutto ricordare l'intrinseca debolezza, la sostanziale impotenza del diritto, quando chiamato a fronteggiare la forza bruta. Una realtà, questa, che Grozio – il padre del diritto internazionale, il cui pensiero proprio il Professore ha tanto contribuito a illustrare, fare comprendere e attualizzare – aveva già ben capito, dal momento che il suo nome è rimasto per sempre legato all'analisi del diritto “*belli ac pacis*”, facendo così chiaramente intendere che uno *ius pacis tantum* non esiste. Siamo noi che, viziati da quasi ottant'anni di apparente pace, almeno “nel giardino di casa” (con la guerra confinata in quelle che ci parevano lontane, e circoscritte, zone periferiche del nostro mondo), sembravamo averlo dimenticato.

## I

Giovanbattista Greco\*

SOMMARIO: 1.- Guerre di parole; 2.- Il ‘*bellum iustum*’; 3.- ‘*Miles*’, ‘*hostis*’, ‘*praeda bellica*’; 4.- Qualche riflessione conclusiva.

### 1.- Guerre di parole.

Il conflitto che da oltre un anno si consuma tra Federazione Russa e Ucraina ci ricorda quotidianamente l'importanza rivestita dalle parole nella descrizione degli eventi che si svolgono sul campo di battaglia.

La scelta ponderata di termini ed espressioni nella composizione dei messaggi che i belligeranti affidano ai mezzi di comunicazione può avere l'effetto di rendere accettabili all'opinione pubblica azioni che altrimenti ne susciterebbero l'indignazione, oltre a dare alle stesse un crisma di legittimità. L'orizzonte che si offre agli occhi è, indubbiamente, dei più complessi e la questione non è di pura forma espositiva.

La comunicazione associata alla guerra sembra vivere, da qualche tempo, una fase di smarrimento, indotta dai considerevoli mutamenti che hanno investito il suo oggetto. Rispetto ai decenni passati, le entità capaci di avviare e sostenere le ostilità si sono moltiplicate ed annoverano tra le proprie fila non soltanto Stati e Organizzazioni internazionali ma anche soggetti privati. La sostenibilità economica dei conflitti armati è migliorata, con l'effetto di estenderne la durata e mutarne le dinamiche di evoluzione. Le relazioni sempre più frequenti tra gruppi di interesse a carattere transnazionale hanno reso evanescente la differenza fra conflitti esterni e guerre civili<sup>1</sup>.

Il quadro che viene a comporsi distorce i consueti schemi di rappresentazione delle guerre e pretende profonda attenzione anche da parte della scienza giuridica, chiamata ad aggiornare termini e contenuti dello *ius ad bellum* e dello *ius in bello* per adattarli al più recente e problematico modo di atteggiarsi dei fenomeni<sup>2</sup>.

---

\* Ricercatore in Diritto romano e diritti dell'antichità presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno. Il presente testo riprende, con apparato essenziale di fonti e bibliografia, i contenuti della relazione svolta in occasione del Seminario.

<sup>1</sup> R. Fröhlich, *Media's Role in the Creation of Knowledge and Images of Wars: More Relevant and More Complicated Than Ever*, in R. Fröhlich (ed.), *Media in War and Armed Conflict. The Dynamics of Conflict News Production and Dissemination*, New York 2018, 4.

<sup>2</sup> Si considerino, ad esempio, le difficoltà di inquadramento giuridico relative all'operato delle compagnie militari private, su cui è intervenuta cospicua letteratura negli ultimi decenni: J. C. Zarate, *The Emergence of a New Dog of War: Private*

Senza voler necessariamente propugnare una continuità tra categorie antiche e moderne, l'ottica della comparazione storica è forse in grado di fornire qualche coordinata utile ad orientare l'analisi del presente, almeno sotto il profilo metodologico.

Nelle pagine che seguono si proverà brevemente a perseguire tale prospettiva, attingendo elementi dall'esperienza giuridica di Roma antica.

L'esposizione risulterà rapsodica e ciò è dovuto, in massima parte, alla concentrazione a cui aspira questo intervento. Vi è però da considerare che, anche nella fase più matura della storia giuridica romana, non venne mai a profilarsi un *corpus* ordinato di regole appositamente concepite per disciplinare la politica estera<sup>3</sup>.

## 2.- Il *'bellum iustum'*.

La storiografia antica è concorde nel segnalare che l'Urbe dovette misurarsi con i conflitti armati fin dalle origini e la sua storia vide il costante susseguirsi di ostilità e mobilitazioni. Le stesse operazioni di conta della popolazione, i censimenti, potrebbero essere state inaugurate a supporto delle procedure di leva, quale strumento per conoscere la consistenza numerica degli uomini arruolabili<sup>4</sup>.

I motivi per i quali la città si trovasse continuamente a combattere, specie nel periodo di massima espansione tra il II secolo a.C. e il II secolo d.C., non si prestano ad una facile ricostruzione.

Un'idea recente ritiene di spiegare la continua promozione di iniziative belliche con l'ambizione di coloro che si trovavano al comando delle forze armate e la non secondaria esigenza di conseguire il controllo di risorse in danno di altri popoli<sup>5</sup>. Paradossale, ma soltanto in apparenza, è invece la tesi alternativa del c.d. 'imperialismo difensivo', alla cui stregua Roma avrebbe fatto ricorso alle armi per neutralizzare in via preventiva le popolazioni vicine quando, a torto o a ragione, giungeva a percepirle come una seria minaccia alla propria sicurezza<sup>6</sup>.

---

*International Security Companies, International Law, and the New World Disorder*, in *Stan.J.Int'l L.* (1998) 75ss.; P. W. Singer, *War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law*, in *Columbia J. Transnat'l L.* (2004) 521ss.; N. Boldt, *Outsourcing War – Private Military Companies and International Humanitarian Law*, in *GYbIL* (2005) 502ss.; E.-C. Gillard, *Business goes to war: private military/security companies and international humanitarian law*, in *IRRC* (2006) 525ss.; L. Doswald-Beck, *Private military companies under international humanitarian law*, in S. Chesterman, C. Lehnardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford 2007, 115ss.; C. Hoppe, *Passing the Buck: State Responsibility for Private Military Companies*, in *EJIL* (2008) 989ss.; L. Vierucci, *Private Military and Security Companies in Non-International Armed Conflicts: Ius ad Bellum and Ius in Bello Issues*, in F. Francioni, N. Ronzitti (eds), *War by contract: human rights, humanitarian law and private contractors*, Oxford 2011, 235ss.; E. Calazans, *Private Military and Security Companies: The Implications Under International Law of Doing Business in War*, Cambridge 2016; B. Anders, *Private Military and Security Companies (PMSCs)*, Oxford 2017; M. D. Ramirez, M. W. Reed, *Public attitudes toward private military companies: Insights from principal-agent theory*, in *Journ. Confl. Resol.* 63.6 (2019) 1433ss.

<sup>3</sup> Alla ricognizione e sistematizzazione del contenuto delle fonti antiche in tema di relazioni internazionali si sarebbe dedicato, come è noto, Ugo Grozio nel suo *De jure belli ac pacis*, dato alle stampe nel 1625. La sensibilità del padre del giusnaturalismo moderno verso l'eredità storica greca e romana è accuratamente ricostruita da M. Panebianco, *Ugo Grozio e la tradizione storica del diritto internazionale*, Napoli 1974, 21ss.

<sup>4</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio a G. Greco, *Census. Profili storico-giuridici delle attività di censimento a Roma*, Torino 2022, 62ss.

<sup>5</sup> W. V. Harris, *War and Imperialism in Republican Rome 327-70 BC*, Oxford 1979.

<sup>6</sup> Così, ad es., Th. Mommsen, *The History of Rome*, London 1877-80; T. Frank, *Roman Imperialism*, New York 1914; M. Holleaux, *Rome, la Grèce et les monarchies hellénistiques au IIIe siècle avant J.-C. (273-205)*, Paris 1921; E. Badian, *Foreign Clientelae (264-70 BC)*, Oxford 1958; F. W. Walbank, *Polybius and Rome's eastern policy*, in *JRS* 53 (1963) 1ss.; E. Badian, *Roman Imperialism in the Late Republic*, Oxford 1968; R. M. Errington, *The Dawn of Empire: Rome's Rise to World Power*, London 1971.

Se rimane altamente probabile che le ragioni sottese agli sforzi militari furono molteplici e composite, sconsigliando processi di eccessiva semplificazione<sup>7</sup>, è ancora più certo che i romani associarono subito alla guerra schemi e forme che partecipavano del giuridico.

Ai primordi della storia cittadina, la gestione dei rapporti tra Roma e le altre popolazioni vedeva la significativa partecipazione dei componenti di un collegio sacerdotale, quello dei *fetiales*<sup>8</sup>.

L'ambito sacro a cui accedeva la funzione era coerente con il fatto che diritto e religione vivevano ancora avvinti in un coacervo di prescrizioni caratterizzate da elevato formalismo e fiducia nella valenza performativa della parola.

Relazionandosi con sacerdoti omologhi che operavano presso altre popolazioni italiche, i *feziali* erano competenti a stipulare trattati, chiedere il risarcimento per i torti che altre comunità avessero arrecato a Roma, formulare dichiarazioni di guerra.

Il loro intervento risultava indispensabile a fare in modo che le decisioni politiche provenienti dagli organi della *civitas* venissero esteriorizzate nel rispetto delle forme richieste perché potessero assumere rilevanza giuridica.

In questo particolare frangente, la guerra era dunque 'giusta' perché dichiarata in ottemperanza agli schemi che il diritto prevedeva fossero rispettati a tale scopo.

Volendo dar credito a Tito Livio, le linee portanti del rituale che si sarebbe dovuto seguire per il legittimo ricorso alle armi sarebbero state fissate dal *rex* Anco Marzio:

Liv. 1,32,6-14: 6. *Legatus ubi ad fines eorum venit unde res repetuntur, capite velato filo — lanae velamen est — “Audi, Iuppiter”, inquit; “audite, fines” — cuiuscumque gentis sunt, nominat —, “audiat fas: ego sum publicus nuntius populi Romani; iuste pieque legatus venio, verbisque meis fides sit”*. 7. *Peragit deinde postulata. Inde Iovem testem facit: “Si ego iniuste impieque illos homines illasque res dedier <p.r.> mihi exposco, tum patriae compotem me numquam siris esse”*. 8. *Haec cum fines suprascandit, haec quicumque ei primus vir obvius fuerit, haec portam ingrediens, haec forum ingressus paucis verbis carminis concipiendique iuris iurandi mutatis peragit*. 9. *Si non deduntur [quos] <quae> exposcit, diebus tribus et triginta — tot enim sollemnes sunt — peractis bellum ita indicit*: 10. *“Audi, Iuppiter, et tu, Iane Quirine, diique omnes caelestes, vosque terrestres, vosque inferni, audite: ego vos testor populum illum” — quicumque est, nominat — “iniustum esse neque ius persolvere. Sed de istis rebus in patria maiores natu consulimus, quo pacto ius nostrum adipiscamur”*. Tum ... nuntius Romam ad consulendum redit. 11. *Confestim rex his ferme verbis patres consulebat: “Quarum rerum, litium, causarum condixit pater patratus populi Romani*

<sup>7</sup> In tal senso, v. J. Rich, *Fear, greed and glory: the causes of Roman war-making in the middle Republic*, in J. Rich, G. Shipley (curr.), *War and Society in the Roman World*, London – New York, 1993, 38ss.

<sup>8</sup> Della vasta letteratura in tema, segnaliamo: G. Wissowa, *Religion und Kultus d. Römer*, München 1912, 550ss.; F. W. Walbank, *Roman Declaration of War in the Third and Second Centuries*, in *Classical Philology* 44.1 (1949) 15ss.; P. Catalano, *Linee del sistema sovranazionale romano*, I, Torino 1965; C. Saulnier, *Le rôle des prêtres fétiaux et l'application du 'ius fetiale' à Rome*, in *Revue historique de droit français et étranger* 58.2 (1980) 171ss.; T. Wiedemann, *The Fetiales: A Reconsideration*, in *The Classical Quarterly* 36.2 (1986) 478 ss.; R. J. Penella, *War, Peace and the 'ius fetiale'*, in *Classical Philology* 82.3 (1987) 233ss.; P. A. Brunt, *Roman Imperial Themes*, Oxford 1990, 288ss.; J. Rüpke, *'Domi Militiae': Die Religiöse Konstruktion Des Krieges in Rom*, Stuttgart 1990, 97ss.; A. Watson, *International Law in Archaic Rome: War and Religion*, Baltimore, 1993; M. R. Cimma, *I feziali e il diritto internazionale antico*, in *Ius Antiquum* 6 (2000) 24ss.; M. Sordi, *'Bellum iustum ac pium'*, in Ead. (cur.), *Guerra e diritto nel mondo greco e romano*, Milano 2002, 3ss.; A. Oyarce Yuzze, *El derecho internacional en Roma. El 'ius fetiale'*, in *Vox Juris* 13 (2003-2005) 119ss.; F. Santangelo, *The Fetials and Their 'Ius'*, in *Bulletin of the Institute of Classical Studies* 51 (2008) 63ss.; G. Turelli, *Polisemia di un gesto: l' "emittere hastam" dei "duces" e dei feziali*, in *Revue Internationale des droits de l'Antiquité* 55 (2008) 523ss.; G. Turelli, *'Audi Iuppiter'. Il collegio dei feziali nell'esperienza giuridica romana*, Milano 2011; B. Smith, *The 'ius fetiale' and its legacy on Roman war and imperialism in the period of 264-32 BC*, in *Classicum* 38.1 (2012) 23ss.; G. Turelli, *'Fetialis religio'. Una riflessione su religione diritto nell'esperienza romana*, in S. Randazzo (cur.), *Religione e diritto. La cogenza del rito*, Bari 2014, 449ss.; G. Giliberti, *L' "ius gentium" romano come ordinamento transnazionale*, in *Cultura giuridica e diritto vivente* 2 (2015) 1ss.

*Quiritium patri patrato Priscorum Latinorum hominibusque Priscis Latinis, quas res nec dederunt nec fecerunt nec solverunt, quas res dari, fieri, solvi, oportuit, dic” inquit ei quem primum sententiam rogabat, “quid censes?”* 12. *Tum ille: “Puro pioque duello quaerendas censeo, itaque consentio consciscoque”*. *Inde ordine alii rogabantur; quandoque pars maior eorum qui aderant in eandem sententiam ibat, bellum erat consensus. Fieri solitum ut fetialis hastam ferratam aut sanguineam praeustam ad fines eorum ferret et non minus tribus puberibus praesentibus diceret:* 13. *“Quod populi Priscorum Latinorum homines[ve] <que> Prisci Latini adversus populum Romanum Quiritium fecerunt, deliquerunt, quod populus Romanus Quiritium bellum cum Priscis Latinis iussit esse senatusve populi Romani Quiritium censuit, consensit, conscivit ut bellum cum Priscis Latinis fieret, ob eam rem ego populusque Romanus <Quiritium> populis Priscorum Latinorum hominibusque Priscis Latinis bellum indico facioque”*. 14. *Id ubi dixisset, hastam in fines eorum emittebat. Hoc tum modo ab Latinis repetitae res ac bellum indictum, moremque eum posteri acceperunt.*

Quando le ostilità fossero divenute un’opzione per regolare i rapporti con una popolazione vicina, il sacerdote si sarebbe recato sul confine tra Roma e il popolo avversario e li avrebbe invocato Giove, quale divinità tutelare dei patti stipulati, le frontiere (i *fines*), e il diritto sacro (*fas*), reclamando un risarcimento.

Il feziale si sarebbe quindi incamminato verso la città nemica, ripetendo le stesse invocazioni in più momenti: all’atto di attraversare il confine; al cospetto del primo uomo incontrato sul suolo straniero; mentre faceva ingresso nell’altra città e, infine, quando si recava nel foro, dove richiedeva che le sue rimostranze fossero accettate entro trentatré giorni. Se le richieste non fossero state soddisfatte, il sacerdote, dopo essere tornato a Roma per riferire al senato, sarebbe tornato sul confine e avrebbe scagliato al di là di esso una lancia, dichiarando così l’inizio delle ostilità<sup>9</sup>.

Le rigidità che connotavano il rituale non devono farne trascurare la sostanza: la procedura prevedeva che le ragioni di conflitto fossero esposte apertamente e che parimenti esplicita fosse la richiesta di riparazione. La pubblicità attribuita alle recriminazioni doveva essere massima e vi era un termine perché la controparte ponesse rimedio alle condotte che le venivano contestate, scongiurando la guerra.

La necessità che l’avvio del conflitto fosse formalizzato continuò ad essere avvertita anche quando la gestione delle relazioni internazionali di Roma finì per essere progressivamente sottratta ai feziali, a vantaggio di delegazioni senatorie e altre tipologie di emissari diplomatici.

La nozione di ‘guerra giusta’, già nel I secolo a.C., si arricchì di connotati ulteriori, questa volta di ordine sostanziale.

Secondo Cicerone, per ritenere che un *bellum* fosse *iustum*, oltre alla sua formale indizione, era indispensabile la ricorrenza di una giusta causa, costituita dalla necessità di vendicare un torto subito o respingere indietro i nemici<sup>10</sup>. Qualche decennio dopo, Livio lascerà intendere che anche le modalità di conduzione delle ostilità non risultavano indifferenti: *iustum* era il *bellum* che veniva combattuto in campo aperto, non quello fatto di sortite e scorrerie<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Sul valore paradigmatico del diritto feziale, vale segnalare come questo sia stato recuperato da autori quali A. Gentili, *De legationibus libri tres*, London 1585 e R. Zouche, *Juris ed Judicii Feccialis*, Oxford 1650 per definire la regolazione giuridico-formale dei rapporti tra Stati moderni e i tratti essenziali dello *ius legationis*.

<sup>10</sup> Cic., *Rep.* 3.23.35: *Illa iniusta bella sunt, quae sine causa suscepta. Nam extra ulciscendi aut propulsandorum hostium causam bellum geri iustum nullum potest. Nullum bellum iustum habetur nisi denuntiatum, nisi indictum, nisi de repetitis rebus*. Trattasi di un passo dell’opera ciceroniana ricostruito grazie al richiamo operato da Isidoro di Siviglia e della cui integrale genuinità si è dubitato. Le cause sostanziali che avrebbero reso ‘giusta’ la guerra, ad esempio, costituirebbero un’aggiunta del teologo secondo la prospettiva tracciata da A. Calore, ‘*Bellum iustum*’ tra etica e diritto, in *Diritto@Storia* 5 (2006) 1ss.

<sup>11</sup> Liv. 1.15.1.

Si è ipotizzato che simili precisazioni valessero unicamente sul piano etico, anche per la natura delle fonti che le contenevano. A mitigare le incertezze, però, può soccorrere la circostanza che i romani, già nel I secolo a.C., avessero ben presente la nozione di causa come fondamento di atti giuridicamente rilevanti, per cui può accedersi ragionevolmente all'idea che le testimonianze dell'Arpinate, ed eventualmente anche di Livio, non vadano lette in termini di opportunità ma di doverosità.

### 3.- 'Miles', 'hostis', 'praeda bellica'.

La pendenza di un conflitto che rispondesse a connotati di giustizia spiegava ripercussioni sull'ordinaria applicazione di regole ed istituti.

Un esempio ci è dato dalle specificità che circondavano la figura del combattente legittimo, il *miles*. L'acquisizione della qualifica di soldato, in conseguenza dell'arruolamento, sottraeva l'individuo alla consueta dimensione di svolgimento delle relazioni sociali. Le peculiarità della sua condizione discendevano dall'obbligo di partecipare alle ostilità fino a quando non fosse intervenuto il congedo<sup>12</sup>, che lo avrebbe sciolto dall'impegno a combattere assunto in forma solenne<sup>13</sup>.

Ragioni di necessità e scelte di favore verso i coscritti spinsero ad accordare loro peculiari facoltà, specie in ambito successorio. Ed infatti, fin dall'età arcaica, furono legittimati ad esporre validamente le proprie ultime volontà nei momenti immediatamente precedenti alla battaglia (c.d. *testamentum in procinctu*) quando, diversamente, la designazione del successore sarebbe dovuta avvenire dinanzi ai

<sup>12</sup> Tanto può ricavarsi da Cic., *de off.* 1.11.36: “[*Popilius imperator tenebat provinciam, in cuius exercitu Catonis filius tiro militabat. Cum autem Popilio videretur unam dimittere legionem, Catonis quoque filium, qui in eadem legione militabat, dimisit. Sed cum amore pugnandi in exercitu remansisset, Cato ad Popilium scripsit, ut, si eum patitur in exercitu remanere, secundo eum obliget militiae sacramento, quia priore amisso iure cum hostibus 37 pugnare non poterat. Adeo summa erat observatio in bello movendo.*]. *M. quidem Catonis senis est epistula ad M. filium, in qua scribit se audisse eum missum factum esse a consule, cum in Macedonia bello Persico miles esset. Monet igitur, ut caveat, ne proelium ineat; negat enim ius esse, qui miles non sit, cum hoste pugnare*”.

<sup>13</sup> Fin dagli albori dell'età repubblicana, infatti, in ambito militare vigeva la prassi per i membri della truppa di formulare promesse di obbedienza ai superiori e di mutua assistenza agli altri colleghi di reparto. Queste rivestivano la forma di veri e propri giuramenti ('*sacramenta*'), la cui forza si può apprezzare nell'episodio delle molestie portate a Virginia dal decemviro Appio Claudio di cui ci racconta Dionigi di Alicarnasso e che costituiranno l'antecedente di una serie di eventi che segneranno il tramonto di quella magistratura straordinaria. Stando al racconto, il padre della donna, dopo averla uccisa per sottrarla alla lussuria del malvagio spasimante, fece ritorno all'accampamento dove serviva come centurione con l'intenzione di convincere l'esercito a sollevarsi contro i soprusi. In quel frangente si vide obiettare non solo del rischio che i disertori subissero la pena capitale ma anche la necessità di conservare integri i giuramenti prestati (Liv. 1.58ss.; Dion. Hal. 4.64ss.). Ancora, nell'anno 216 a. C., nel territorio di Canne, approssimandosi lo scontro con il nemico, Livio ci dice che i militari romani si sottoposero solennemente al comando dei consoli e tra di loro si impegnarono a non abbandonare i ranghi se non per recuperare un'arma, colpire un avversario o proteggere un concittadino (Liv. 22.38.2). Circa i diversi impieghi del *sacramentum* a Roma, cfr., tra gli altri, B. Biondi, *Il giuramento decisivo nel processo civile romano*, Palermo 1913; G. Provera, *Contributi allo studio del 'ius iurandum in litem'*, Torino 1953; L. Amirante, *Il giuramento prestato prima della 'litis contestatio' nelle 'legis actiones' e nelle 'formulae'*, Napoli 1954; S. Tondo, *Il 'sacramentum militiae' nell'ambiente culturale romano-italico*, in *SDHI* 30 (1963) 71ss.; Id., *La semantica di 'sacramentum' nella sfera giudiziale*, in *SDHI* 35 (1969) 249ss.; O. Diliberto, *Ricerche sull' 'auctoramentum' e sulla condizione degli 'auctorati'*, Milano 1981; A. Calore, *'Iuro per Deum omnipotentem...': Il giuramento dei funzionari imperiali all'epoca di Giustiniano*, in Id. (cur.), *Seminari di storia e diritto, II. Studi sul giuramento nel mondo antico*, Milano 1988, 107ss.; A. Valvo, *'Fides', 'foedus', 'Iovem lapidem iuratae'*, in M. Sordi (cur.), *Autocoscienza e rappresentazione dei popoli nell'antichità*, Milano 1992, 115ss.; F. Hinard, *'Sacramentum'*, in *Athenaeum* 81 (1993) 252ss.; A. Calore, *'Per Iovem lapidem'. Alle origini del giuramento. Sulla presenza del 'sacro' nell'esperienza giuridica romana*, Milano 2000; B. Albanese, *'Foedus' e 'ius iurandum'; 'pax per sponsionem'*, in *AUPA* 46 (2000) 49ss.; F. Zuccotti, *Il giuramento nel mondo giuridico e religioso antico. Elementi per uno studio comparatistico*, Milano 2000; M. Gueye, *La valeur du serment militaire dans les guerres civiles à Rome: l'exemple du conflit de 49-45 av. J.-C.*, in *Gerión* 33 (2015) 111ss.; F. Zuccotti, *'Sacramentum Civitatis'. Diritto costituzionale e 'ius sacrum' nell'arcaico ordinamento giuridico romano*, Milano 2016.

comizi calati, nelle due adunate specificamente riservate allo scopo del 24 marzo e 24 maggio. Il privilegio si mantenne anche dopo il tramonto delle forme testamentarie più antiche: ai *militēs* si consentì di confezionare le proprie determinazioni nel rispetto di forme meno rigide e assillanti rispetto a quelle imposte ai comuni cittadini (c.d. *testamentum militis*).

Sotto altro profilo, solo in presenza di un *bellum iustum* l'avversario era considerato a tutti gli effetti *hostis*, ossia nemico<sup>14</sup>, e la prigionia presso il medesimo comportava per il cittadino romano la perdita della libertà e, con essa, della soggettività giuridica, riacquistabile solo quando l'interessato riuscisse a far ritorno nei confini della patria, per effetto dell'istituto del *postliminium*<sup>15</sup>. Lo stesso non avveniva nel caso in cui le ostilità non rispondessero ai canoni tracciati dallo *ius*, per cui gli offensori restavano alla stregua di *latrones*, ossia briganti, delinquenti.

La giurisprudenza di età severiana dimostra di aver ben presente il discrimine:

D. 49.15.19.2 (Paul. 16 *ad Sab.*): *A piratis aut latronibus capti liberi permanent.*

D. 49.15.24 (Ulp. 1 *inst.*): *Hostes sunt, quibus bellum publice populus Romanus decrevit vel ipse populo Romano: ceteri latrunculi vel praedones appellantur. Et ideo qui a latronibus captus est, servus latronum non est, nec postliminium illi necessarium est: ab hostibus autem captus, ut puta a Germanis et Parthis, et servus est hostium et postliminio statum pristinum recuperat.*

D. 50.16.118 (Pompon. 2 *ad Q. Muc.*): *"Hostes" hi sunt, qui nobis aut quibus nos publice bellum decrevimus: ceteri "latrones" aut "praedones" sunt.*

La pendenza di una guerra giusta scriminava ovviamente l'uccisione di altri esseri umani, quando questi appartenessero alla schiera dei nemici<sup>16</sup>. Anche furti e rapine perpetrati ai danni degli avversari, però, non erano punibili, andando ad accrescere la *praeda bellica*, ossia il bottino di guerra. Questo ricomprendeva, essenzialmente, tutte quelle cose prese al nemico: beni mobili, immobili, persone libere o schiave.

<sup>14</sup> D. 50.16.234 pr. (Gai. 2 *ad l. XII tab.*): *Quos nos hostes appellamus, eos veteres 'perduelles' appellabant, per eam adiectionem indicantes cum quibus bellum esset.*

<sup>15</sup> L'origine del *postliminium* resta dibattuta. La tesi per cui la figura si sia originariamente imposta in ambito bellico ha trovato adesione da parte di F. De Visscher, *Aperçus sur les Origines du 'Postliminium'*, in *Festschrift Paul Koschaker*, I, 1939, 367ss. con una posizione che vede concorde, almeno in linea di massima, di P. Fuenteseca Díaz, *Origen y perfiles clásicos del 'postliminium'*, in *Anuar. Hist. Der. Esp.* 21-22 (1951-1952) 300ss. secondo cui l'istituto era funzionale al ritorno in patria anzitutto delle persone e, solo successivamente, delle cose. Altri ha ritenuto che il fenomeno di perdita e riacquisto di poteri e facoltà da parte del *civis* in dipendenza dei suoi spostamenti traesse motivo da una rigida concezione del *ius Quiritium*, che vedeva il proprio ambito di applicazione territoriale ristretto ai confini dell'Urbe (L. Amirante, *'Captivitas' e 'postliminium'*, Napoli 1950, 15ss.). Un'ulteriore ipotesi vede nel *postliminium* una sorta di corollario della regola che vietava, allo stesso individuo, il cumulo di più cittadinanze (C. Gioffredi, *Sul «ius postliminii»*, in *SDHI* 16 [1950] 18ss.). L'interesse verso il tema è testimoniato da ampia letteratura di cui v. S. Solazzi, *Il concetto del 'ius postliminii'*, in *Scritti di diritto romano in onore di Contardo Ferrini*, II, Milano 1947, 288ss.; L. Amirante, *Appunti per la storia della 'redemptio ab hostibus'*, in *Labeo* 3 (1957) 7ss.; Id., *Gai 1.135: appunti per la storia della pendenza*, in *BIDR* 54 (1961) 109ss.; Id., *Pendenza e prigionia di guerra*, in *Labeo* 9 (1963) 23ss.; Id., *Postliminio (diritto romano)*, in *Noviss. Digesto Italiano*, 13 (1966) 429ss.; Id., *Prigionia di guerra, riscatto e 'postliminium' (Lezioni) 1-2*, Napoli, 1969-70; Id., *Quiescenza dei diritti*, in *Enc. Dir.* 38 (1987) 136ss.; A. Maffi, *Ricerche sul 'postliminium'*, Milano 1992; A. Guarino, *Giavoleno e il «ius postliminii»*, in Id., *Pagine di diritto romano*, V, Napoli, 1994, 168ss.; M. F. Cursi, *La struttura del 'postliminium' nella Repubblica e nel Principato*, Napoli 1996; Ead., *'Captivitas' e 'capitis deminutio'. La posizione del 'servus hostium' tra 'ius civile' e 'ius gentium'*, in *Iuris vincula. Studi in onore di Mario Talamasca*, 2, Napoli 2001, 297ss.; L. D'Amati, *'Civis ab hostibus captus'. Profili del regime classico*, Milano 2004; M. V. Sanna, *'Capitis deminutio' e 'captivitas'*, in *Diritto@Storia* 6 (2007) 1ss.; F. Cuena Boy, *Ausencia y «postliminium»*, in *Riv. Dir. Rom.* 8 (2008) 1ss.

<sup>16</sup> In argomento, anche per una rassegna delle principali fonti, v. I. Ramelli, *Il concetto di 'iure caesus' e la sua corrispondenza con quello di 'bellum iustum'*, in Sordi (cur.), *Guerra e diritto* cit. 13ss.



Per il *ius belli* la *praeda bellica* aveva un suo statuto specifico. Dal momento della sua appropriazione essa diveniva *res populi Romani*, essendo quindi sottratta all'occupazione privata da parte dei singoli, salvo, a quanto pare, che si trattasse di *res hostiles* presenti nei confini romani al momento dello scoppio della guerra<sup>17</sup>. Non vi era distinzione tra ciò che veniva in possesso dell'esercito in quanto tale e ciò che si accaparrava il singolo soldato. Quest'ultimo, occupando le *res hostiles*, agiva come parte del *populus Romanus*. Il bottino era nella disponibilità del magistrato posto al comando dell'esercito per tutta la durata delle ostilità e spettava a lui scegliere se distribuirlo tra le truppe, versarlo nell'erario o riservarlo alla propria disponibilità alla cessazione dall'incarico<sup>18</sup>.

#### 4.- Qualche riflessione conclusiva.

Dal breve resoconto che si è svolto pare potersi ricavare che la guerra giusta legittimasse la deroga all'ordinaria disciplina dei rapporti tra gli uomini e tra uomini e cose. Tutte le altre forme in cui poteva manifestarsi un conflitto armato non producevano le stesse conseguenze.

Se il conflitto armato è negazione dell'ordine, dell'equilibrio connaturato al consueto svolgersi delle relazioni umane, i romani, non diversamente da quanto avviene oggi, si preoccuparono di associarvi qualificazioni specifiche ed un sistema minimo di regole per fare in modo che il fenomeno, ancorché presidiato da norme d'eccezione, non travalicasse i confini stessi del diritto. A questo risultato pervennero individuando nel *bellum iustum* il baricentro della disciplina e facendone presupposto per l'applicazione di uno strumentario abbastanza nutrito di principi.

Pur nella consapevolezza dell'alta politicizzazione del tema e della sterminata varietà di forme in cui un conflitto può presentarsi nel tempo presente – dove agli armamenti tradizionali si affiancano quelli in grado di operare nella dimensione immateriale del web – potrà forse essere utile per le corti e i legislatori internazionali, chiamati a dare nuovi contenuti alla nozione di “attacco armato”<sup>19</sup>, non smarrire la linearità dell'impostazione antica.

## II

Vitulia Ivone\*

Dopo il solito – iniziale – moto di smarrimento che mi pervade ogni volta che il Prof. Panebianco ha la cortesia di invitarmi ad una sua preziosa iniziativa, sono sopraggiunti subito altri pensieri e altre suggestioni. E lo smarrimento ha ceduto il posto all'entusiasmo nel poter analizzare percorsi per me non consueti.

E ho compreso che questa poteva essere la mia unica occasione di esprimere il mio pensiero su una delle questioni più urgenti, preoccupanti, pericolose e difficili degli ultimi cento anni.

Ho chiesto aiuto a chi ne sa più di me e i piani di indagine mi sono sembrati sostanzialmente 3:

- Il piano storico
- Il piano letterario

<sup>17</sup> D. 41.1.51.1 (Cels. 2 dig.): *Et quae res hostiles apud nos sunt, non publicae, sed occupantium fiunt.*

<sup>18</sup> In tema, v. F. Bona, *Preda di guerra e occupazione privata di 'res hostium'*, in *SDHI* 25 (1959) 325ss., Id., *Sul concetto di 'manubiae' e sulla responsabilità del magistrato in ordine alla preda*, in *SDHI* 26 (1960) 105ss.; Id., *Preda bellica (storia)*, in *ED*, 34, Milano 1985, 913; R. Ortu, *'Praeda bellica': la guerra tra economia e diritto nell'antica Roma*, in *Diritto@Storia* 4 (2005) 1ss.

<sup>19</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, in *I.C.J. Reports* (1986) 14; General List No. 70.

\* Professore Associato di Diritto civile e Nozioni giuridiche fondamentali presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno.

- Il piano sociale ed economico.

Partendo dal piano storico, ho formulato il mio primo quesito: i miei studi germanici – dei quali il professore è certamente il responsabile (al quale dunque va la mia eterna gratitudine per avermi offerto una eccellente via di fuga dall'inevitabile torpore della mente) – mi hanno insegnato la teoria del “Sonderweg” (“auf Deutsch, besonderer Weg”) ovvero “percorso speciale”, una teoria storiografica emersa durante la seconda guerra mondiale, espressione con cui la storiografia del dopoguerra ha indicato la deviazione compiuta dalla Germania rispetto al cammino storico che ha condotto i paesi occidentali alla democrazia liberale parlamentare. L'interrogativo che ha tormentato generazioni di studiosi è: a chi imputare la colpa dell'avvento del nazionalsocialismo, con il suo esito genocidario? Quali sono state le cause generatrici del più grande orrore del Novecento? E soprattutto: perché proprio la Germania, la nazione di Kant e Goethe, fu capace di tanta barbarie?

La questione di questa specificità tedesca, percorsa in tutto il suo sviluppo secolare a partire dalla Riforma luterana, è rivista non soltanto sulla scorta dei dibattiti storiografici classici e alla luce delle più recenti acquisizioni della ricerca, ma viene riproposta in termini speculari: nonostante quell'orrore, oggi la nazione tedesca ha superato brillantemente la catastrofe della guerra di sterminio ed è approdata con successo all'Unione europea: il federalismo, lo Stato di diritto, lo Stato previdenziale, l'economia sociale di mercato, il patriottismo costituzionale<sup>20</sup>.

Insomma, pur avendo percorso un pericoloso “Sonderweg”, oggi è una nazione leader in Europa.

Possiamo procedere analogicamente per la grande madre Russia? Quali sono le vere radici del popolo russo? Come comprendere l'apparente rassegnazione di cittadini costretti ad entrare in un conflitto imposto dall'alto?

Sbaglia chi crede che i russi siano abituati ad un immobilismo psicologico o sociale: sarebbe semplice citare la rivoluzione d'ottobre del 1917 che mise fine al regime zarista. Ma è ancor prima di questa data che bisogna andare a capire: nel dicembre 1865, a San Pietroburgo, scoppiò una insurrezione contro le politiche autoritarie degli zar ad opera dei diversi comandanti dell'esercito imperiale che si rifiutarono di prestare giuramento al nuovo zar, Nicola I. Il gesto doveva segnare l'inizio di un colpo di stato militare che aveva come obiettivo quello di costringere la monarchia ad adottare una costituzione liberale.

L'origine di questo movimento decabrista era fortemente legata alla partecipazione della Russia alle guerre napoleoniche (1801-1815) e in particolare alla fallita invasione francese nel 1812. Gli ufficiali che inseguirono l'esercito di Napoleone fin dentro al cuore di Parigi entrarono in contatto con le idee liberali della rivoluzione e al loro ritorno in patria si sforzarono di introdurre nel loro Paese. Allo stesso tempo, l'invasione francese causò un sentimento di profonda delusione ideologica. I russi si resero conto che la Francia, il Paese che avevano sempre provato a imitare e la cui lingua si parlava nei salotti aristocratici, stava cercando di occupare la terra dei loro antenati. D'altro canto i contadini russi, nonostante fossero sottoposti a un regime di servitù, svolsero un ruolo cruciale nel respingere l'invasore. Per questa ragione alcuni intellettuali si convinsero del fatto che l'autentica essenza dell'“anima russa” risiedesse nella rassegnazione cristiana e nella profonda capacità di resistenza dei contadini.

Col fallimento del decabrismo, all'élite europeizzata apparve chiaro come le dinamiche di sviluppo attive nel contesto russo andassero declinate in termini diversi da quelli validi in Occidente: i grandi rivolgimenti politici che avevano scandito la storia d'Europa non erano riproducibili negli stessi termini per le strade di San Pietroburgo, e l'estraneità mostrata dalle masse popolari nei confronti del tentativo messo in atto da quegli eroi aveva mostrato quanto il tessuto della nazione fosse lacerato in segmenti socio-culturali incomunicanti.

---

<sup>20</sup> M. Ponso, *Una storia particolare. “Sonderweg” tedesco e identità europea*, Bologna 2011.

Dunque, quale “Sonderweg” per la Russia? Quale cammino peculiare per una Russia che, citando Puškin (1830) «non ha mai avuto nulla in comune col resto d’Europa: (perché) la sua storia esige un altro modo di pensare, un’altra formula»?

È nel giudizio sull’operato di Pietro il Grande che si annida la biforcazione fra modello occidentalista e modello slavofilo? Quanto è Europa la Russia, e quanto è altro dall’Europa? E cos’è questo “altro”? È un bene o è un male essere Europa? È un bene o un male essere “altro”?

Si tratta di stilare visioni dell’identità nazionale, dei suoi dilemmi presenti e delle sue prospettive future che solo apparentemente si pongono in antitesi inconciliabile: esse costituiscono se mai la trappola emotiva nella quale rischiano di precipitare coloro i quali provano a definire l’identità russa e/o definirsi in relazione a essa.

Appare qui necessario – proprio allo scopo di cercare risposte a questi quesiti che non si basino sulle regole di un perfetto occidentalismo, ma che tentino di leggere questo colosso orientale con le sue proprie linee di DNA – spostarsi verso il campo della letteratura, che ha partorito giganti, saggi, visionari.

Come è tristemente noto, da quando l’esercito russo ha cominciato a sferrare colpi di inaudita violenza contro l’Ucraina – penso solo al massacro di civili a Bucha – in molti hanno messo in discussione la letteratura russa.

Comprensibile reazione nell’immediato, questo atteggiamento ha ben presto lasciato il posto ad una riflessione più composita, meno emotiva.

Quando dopo la Seconda guerra mondiale, il critico tedesco Theodore Adorno descrisse l’Olocausto come un duro colpo inferto alla cultura e alla filosofia occidentali, ebbe a chiedersi se gli eventi occorsi avevano penetrato e messo in discussione la capacità stessa degli esseri umani di “vivere dopo Auschwitz”.

La stessa domanda non appare scomposta o inadeguata dopo il brutale bombardamento di Mariupol, dopo gli orrori per le strade di Bucha e le atrocità commesse a Kharkiv, Mykolaev, Kyiv e in molte altre città.

Tutto ciò, tutta questa violenza indiscriminata può modificare il modo in cui i lettori si avvicinano ai grandi autori russi?

Non ha senso rimanere nel vago. Bisogna chiedersi quale letteratura ha nutrito il popolo russo nei secoli, bisogna capire quali insegnamenti sono stati impartiti ad una nazione dai padri della letteratura. Quando Dostoevskij apprese che Ivan Turgenev aveva distolto lo sguardo all’ultimo momento mentre assisteva all’esecuzione di un uomo, decise di chiarire la sua posizione: “Un essere umano che vive sulla terra non ha alcun diritto di voltarsi e ignorare ciò che accade su quella stessa terra, e ci sono alti imperativi morali a giustificazione di ciò”.

Era il 1880, quando Dostoevskij, con il suo penetrante sguardo morale, rifletteva sulle sofferenze dei bambini nel romanzo *I fratelli Karamazov*.

Ecco, Ivan Karamazov si concentra molto più su questioni di responsabilità morale che di accettazione o perdono e riconciliazione cristiana. Nelle sue conversazioni, Ivan porta spesso ad esempio i bambini a cui viene fatto del male e implora gli altri personaggi perché riconoscano le atrocità che sono costretti a patire. Ed è determinato a trovare una punizione.

In questo processo di accostamento dell’idea di grandezza della Russia con i concetti di sofferenza e di fede, l’autore esprime idee di stampo dogmatico sulla grandezza della Russia e sulla sua missione messianica, legate alla più ampia ideologia che ha alimentato le imprese coloniali del Paese in passato, così come l’attuale politica estera ora violentemente in mostra in Ucraina.

Dal punto di vista umano, aver dovuto trascorrere 5 anni in un campo di lavoro in Siberia soltanto per la partecipazione ad un club socialista del libro, aveva esposto Dostoevskij alla lettura del valore spirituale delle umane sofferenze, senza accettare però il terrorismo di Stato.

Chi legge *Delitto e castigo* scopre il peso attribuito all’omicidio che grava su chi lo commette che, nell’atto di uccidere, vede morire anche una parte di sé.

Ma l'autore che meglio esprime le opinioni russe sulla guerra è Tolstoj: non a caso, *Guerra e pace*, è stata tradizionalmente riletta dai russi durante i grandi conflitti, inclusa la Seconda guerra mondiale. Nel romanzo, Tolstoj sostiene che la morale dell'esercito russo sia la chiave per la vittoria. Le battaglie che verranno vinte con maggiori probabilità sono quelle difensive, in cui i soldati sono ben consapevoli del perché combattono e per cosa: per proteggere la loro casa.

Anche in quel caso, lo scrittore riesce a descrivere l'atroce esperienza dei giovani soldati che devono confrontarsi con gli strumenti di morte e distruzione sul campo di battaglia. Si disperdono tra la folla del loro battaglione, eppure ogni singola perdita ha un effetto devastante sulla famiglia che aspettava il ritorno a casa.

Dopo la pubblicazione di *Guerra e pace*, Tolstoj denunciò pubblicamente molte campagne militari russe. Come è noto, l'ultima parte del romanzo *Anna Karenina* del 1878 originariamente non venne pubblicata perché criticava le azioni della Russia nella guerra russo-turca.

L'*alter ego* di Tolstoj nel romanzo, Konstantin Levin, definisce "un omicidio" l'intervento nella guerra e ritiene inappropriato che il popolo russo vi sia trascinato dentro. "Il popolo si sacrifica ed è sempre pronto a sacrificarsi per la sua anima, non per uccidere", dice.

Si ricordi che nel 1904 Tolstoj firmò una lettera aperta che denunciava la guerra russo-giapponese, che è stata in alcune occasioni paragonata a quella in Ucraina: egli scriveva "Di nuovo la guerra. Di nuovo sofferenze, necessarie a nessuno, totalmente ingiuste; di nuovo l'inganno, di nuovo lo stordimento e l'abbruttimento generale dell'uomo".

Ecco, questa iniquità, questa ingiustizia, mi portano al terzo piano di indagine: quello economico.

Se il conflitto armato originato dall'invasione della Russia in Ucraina sta portando con sé sconvolgimenti economici, le decisioni di Europa Stati Uniti e Cina sono determinanti nell'acuire una crisi che ha conseguenze economiche, energetiche, ambientali, alimentari, sociali: sembra si possa usare un termine stilisticamente assai cacofonico, ma forse efficace, ovvero una policrisi.

Pare che l'ideogramma cinese della parola crisi corrisponda – contemporaneamente al concetto di catastrofe ma anche di opportunità.

Analizzare ragioni e possibili effetti delle decisioni che seguono la guerra, significa appunto volgere la crisi in opportunità: ciò è possibile soltanto passando attraverso lo studio del modello sociale ed economico, ricordando l'assunto neoliberaista che ha improntato le politiche della globalizzazione.

Senza scomodare Friedrich Von Hayek – e neppure Reagan e la Thatcher – possiamo affermare che la globalizzazione neoliberalista ha portato con sé due criticità: l'aumento esponenziale dei profitti fondato sull'abbassamento dei costi – a cominciare da quello del lavoro – e dalle delocalizzazioni; e un processo di finanziarizzazione ipertrofico.

Dopo la iperglobalizzazione, gli andamenti dell'inflazione, la finanziarizzazione sono stati per il capitalismo un modo fondamentale per contrastare la stagnazione e cercare fonti alternative di profitto mediante la repressione della forza lavoro. A questo quadro si aggiunge la guerra che ha aumentato le spese agli armamenti, ad un riarmo dei singoli stati, con conseguenziale sottrazione di risorse alle politiche pubbliche.

Non temo di passare per una putiniana se affermo che se gli Stati, già molto provati dalle crisi economiche e dalla pandemia, dirottano gran parte delle loro risorse verso gli armamenti e gli sforzi bellici, la precarietà e le difficoltà occupazionali si accrescono, i servizi sociali vengono ristretti, la povertà torna ad aumentare, l'esclusione sociale si incrudelisce, si allargano le disuguaglianze, si rafforzano le mafie, la corruzione, la zona grigia intorno alla criminalità organizzata.

Questo è ciò che accade fuori dall'Ucraina: ma dentro?

So di sembrare cinica, ma credo fermamente che sia già partita una nuova corsa all'oro: la ricostruzione dell'Ucraina, ovvero un cantiere da 750 miliardi di dollari.

Ricostruzione a guerra in corso? Sì, già da mesi c'è chi ha iniziato a lavorare, prima in silenzio, ora con forme sempre più visibili, all'architrave del processo di ricostruzione in Ucraina mentre segnali

concreti di una conclusione positiva del conflitto per Kiev, o per il successo di un negoziato, sono ancora inesistenti.

Germania e Francia anche questa volta si sono mosse per prime, con le loro conferenze bilaterali rispettivamente a ottobre e a dicembre 2022. Macron, in particolare, ha mobilitato 700 imprese e promesso un pacchetto robusto di garanzie statali. Nel frattempo il G7 ha lanciato la Piattaforma di coordinamento dei donatori e dopo la prima Ukraine Recovery Conference, che si è svolta lo scorso luglio a Lugano, un altro appuntamento multilaterale si terrà a Londra, a giugno.

Il 26 aprile 2023, l'Italia ha ospitato una conferenza bilaterale sulla ricostruzione dell'Ucraina presso il Palazzo dei Congressi di Roma. La presidente del Consiglio Giorgia Meloni si era impegnata ad ospitare questa conferenza quando ha incontrato il Presidente Volodymyr Zelenskyy a Kyiv alla fine di febbraio. Prima di pronunciare il suo discorso dinanzi a più di mille rappresentanti di imprese ucraine e italiane, Meloni ha incontrato il primo Ministro ucraino Denys Shmyhal.

La pianificazione della ricostruzione può dare maggiore concretezza alle ambizioni europee dell'Ucraina rispetto al proprio ingresso nell'Unione. Il precedente governo italiano, guidato da Mario Draghi, è stato determinante nello spingere il Consiglio europeo a concedere all'Ucraina lo status di candidato all'adesione all'Ue, superando l'iniziale esitazione di alcuni pesi massimi dell'Ue. Sebbene lo status di candidato fosse politicamente necessario per inviare il messaggio inequivocabile che il futuro dell'Ucraina è in Europa, rimangono molte sfide significative: dalla capacità di Kyiv di soddisfare prontamente i criteri di Copenaghen all'impatto che un paese con una popolazione di 41 milioni può avere sugli equilibri istituzionali e geopolitici all'interno dell'Ue. Inoltre, l'Ucraina ha legami commerciali significativi con Polonia, Germania e altri paesi dell'Europa centrale e orientale, ma meno con il resto dell'Europa. Per approfondire la sua integrazione in Europa, l'Ucraina deve rafforzare ed espandere i suoi legami economici e logistici con i paesi europei oltre il suo immediato vicinato.

Allo stesso tempo, il rafforzamento di questi legami sarà determinante per porre fine una volta e per sempre dipendenza economica e logistica dell'Ucraina dalla Russia. Questa dipendenza è certamente ora estremamente meno significativa rispetto a dieci anni fa, ma ci sono ancora alcune aree in cui la Russia può creare problemi. Dal punto di vista logistico, l'Ucraina ha fatto un ottimo lavoro nel disconnettere la rete elettrica del paese dalla più ampia rete gestita dalla Russia entro sole 2 settimane dall'aggressione di Mosca. Tuttavia, altri settori, ad esempio il nucleare e l'energia, dipendono ancora dalla Russia o dai suoi alleati, ad esempio la Bielorussia.

La guerra di aggressione russa iniziata il 24 febbraio 2022 ha distrutto una volta per tutte i collegamenti politici e strategici tra Kyiv e Mosca. L'Ucraina è ora pienamente orientata verso l'Ue. Tuttavia, per rendere questo cambiamento strategico sostanziale e irreversibile, anche i legami economici devono diventare ancora più profondi e forti. Kyiv aveva già compiuto progressi significativi in questo senso anche prima della guerra. I suoi fondamentali macroeconomici sono molto più sani di quanto non fossero nel 2014, e ciò di cui ha bisogno ora è un ulteriore passo per staccarsi definitivamente da ciò che rimane dell'influenza economica, finanziaria e infrastrutturale di Mosca. Inoltre, l'ulteriore integrazione dell'Ucraina in Europa può aiutare a impedire alla Cina di intervenire per sfruttare eventuali difficoltà. Negli anni, Pechino è diventato uno dei principali partner economici di Kyiv. Un'integrazione economica più rapida e decisa con l'Ue può evitare che alla dipendenza economica e logistica russa si sostituisca, eventualmente, quella cinese.

La "stanchezza da guerra" sta emergendo nell'opinione pubblica in molti paesi occidentali: una volta superata la sua "sacralità", oggi se ne scorge tutto il potenziale nefasto e solo un paese come l'Italia che, dopo la seconda guerra mondiale, ha dovuto chiedere l'appoggio degli Stati Uniti può conoscere quanto sia difficile la ripresa fisica, mentale ed economica dopo un conflitto.

Perché per dirla alla Hannah Arendt, "La guerra non restaura diritti, ridefinisce poteri".

## III

Teresa Russo\*

SOMMARIO: 1.- Premessa; 2.- La Federazione russa fuori dai “giochi”?; 3.- Le vie “impervie” della perseguibilità dei crimini internazionali; 4.- La condanna dell’invasione russa e la “politica” delle sanzioni; 5.- Brevi riflessioni conclusive.

**1.- Premessa.**

Una relazione che abbia ad oggetto il rapporto tra guerra e diritti umani nella prospettiva del diritto internazionale non può non aprirsi con due premesse. La prima è che la guerra è la negazione dei diritti umani. La seconda è che la guerra, nello specifico russo-ucraina oggetto del seminario, è in senso tecnico una guerra di aggressione, laddove da molto tempo eravamo abituati a discutere di conflitti internazionali sia per il coinvolgimento delle missioni internazionali che per la partecipazione di più Paesi in azioni militari all’interno di determinati Stati.

Nel caso della guerra in Ucraina, torniamo, invece, alla classica contrapposizione di Stato contro Stato, ovvero di uno Stato che aggredisce un altro Stato, in cui le “parti” rivendicano l’applicazione dei diversi “strumenti” del diritto internazionale: la sospensione ed espulsione dalla membership delle organizzazioni internazionali, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nel sistema onusiano, la perseguibilità dei crimini internazionali e del crimine di aggressione; l’adozione delle sanzioni contro gli Stati e contro gli individui e le entità coinvolte. Con alcune brevi osservazioni, suddivise per punti, cercherò di evidenziare che la contrapposizione in atto è quella storica del diritto internazionale di guerra e pace, in cui la tutela dei diritti umani, sebbene possa contare sull’istituzione di nuovi strumenti, appare *prima facie* sacrificabile e, in ogni caso, richiede tempi lunghi di attuazione.

**2.- La Federazione russa fuori dai “giochi”?**

Per quanto riguarda la sospensione ed espulsione dalla membership delle organizzazioni internazionali, il giorno dopo lo scoppio del conflitto, il Comitato dei Ministri decide di avviare la procedura prevista dall’articolo 8 dello Statuto (1426ter meeting, 25 February 2022 Situation in Ukraine – Measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3) e sospende la Federazione russa dai suoi diritti di rappresentanza nel Consiglio d’Europa, conformemente alla Risoluzione sulle conseguenze giuridiche e finanziarie della sospensione per grave violazione dei valori e dei principi della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (Resolution CM/Res(2022)1 on legal and financial consequences of the suspension of the Russian Federation from its rights of representation in the Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2022 at the 1427<sup>th</sup> meeting of the Ministers’ Deputies).

Con l’inizio dell’offensiva su larga scala, il 1° marzo, su richiesta del governo ucraino, la Corte di Strasburgo emette una misura provvisoria *ex art. 39* Regolamento della Corte (ECtHR, President of

---

\* Professore Associato di Diritto dell’Unione europea presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Salerno.

the Court, Decision on interim measures, 1 March 2022, application no. 11055/22, Ukraine v. Russia (X)) con cui invita la Russia ad astenersi dal proseguire nella propria azione militare, specialmente contro i civili, compresi edifici residenziali, veicoli di emergenza e altri oggetti civili particolarmente protetti come scuole e ospedali, e di garantire immediatamente la sicurezza delle strutture mediche, del personale e dei veicoli di emergenza all'interno del territorio sotto attacco o assedio da parte delle truppe russe. Intima, poi, alle autorità russe di garantire corridoi umanitari sicuri per la popolazione, evidenziando la pericolosità della situazione di conflitto per la tutela dei diritti fondamentali (Decision of the Court on requests for interim measures in individual applications concerning Russian military operations on Ukrainian territory, Comunicate nr. 73, 4 March 2022).

Il 15 marzo, l'Assemblea parlamentare adotta all'unanimità un parere in cui ritiene che la Federazione russa non possa più essere membro dell'Organizzazione (Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine, Opinion 300/2022), ma il governo della Federazione russa informa la Segretaria generale del suo ritiro dal Consiglio d'Europa conformemente all'art. 7 dello Statuto dell'Organizzazione e della sua intenzione di denunciare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La decisione viene confermata il 23 marzo 2022 dal Comitato dei Ministri (Resolution CM/Res(2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation in the Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 23 March 2022 at the 1429bis meeting of the Ministers' Deputies), con la conseguenza che la Federazione russa non è più membro del Consiglio d'Europa dopo 26 anni dalla sua adesione, avvenuta il 28 febbraio 1996. Ciononostante, essa è membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, statutariamente votata al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, con "l'aggravante" di essere membro permanente del Consiglio di Sicurezza che, ai sensi dell'art. 25 della Carta ONU, ha la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e che, viceversa, ha palesemente violato i principi di cui all'art. 2 della Carta. Al momento dell'aggressione all'Ucraina, cioè nel febbraio 2022, la Federazione russa deteneva la Presidenza del Consiglio e dal 1° aprile 2023 la stessa ha nuovamente detenuto per un mese la Presidenza del Consiglio. Tanto a rimarcare che i rapporti di forza e di potere nella Comunità internazionale degli Stati sono prevalenti e restano inalterati, rispetto alla tutela dei diritti umani.

### **3.- Le vie "impervie" della perseguibilità dei crimini internazionali.**

Ed infatti anche la perseguibilità dei crimini internazionali commessi soprattutto da parte del governo russo è stata al centro del dibattito diretto ad assicurare i colpevoli alla giustizia. Sin dai primi giorni di marzo 2022, la Corte Penale Internazionale (CPI) ha aperto un'inchiesta sui possibili crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi dalla Russia nell'invasione dell'Ucraina, e conseguenti al bombardamento di numerosi ospedali, edifici scolastici e universitari, edifici residenziali per civili abitazioni con città completamente rase al suolo, all'utilizzo di bombe a grappolo ed al fosforo, alle violenze e le torture ingiustificate su civili e militari da parte delle truppe di invasione, al ritrovamento di cadaveri di civili, alcuni con le mani legate, vittime di presumibili esecuzioni sommarie e arbitrarie da parte dei militari russi, nonché al ritrovamento di una fossa comune nel villaggio di Bukova (Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: Receipt of Referrals from 39 States Parties and the Opening of an Investigation, 2 marzo 2022). Ciononostante, nell'ambito delle indagini sulla situazione in Ucraina è stata la massiccia deportazione di minori ucraini in Russia a far scattare, in data 17 marzo 2023, due mandati di arresto nei confronti Vladimir Vladimirovich Putin e Maria Alekseyevna Lvova-Belova, Commissario per i diritti dei bambini presso l'Ufficio del Presidente della Federazione russa da parte della camera preliminare della CPI (Pre-Trial Chamber II) sulla base delle richieste della Procura del 22 febbraio 2023 (Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova, 17 marzo 2023). Gli illeciti contestati sono il crimine di guerra di

deportazione illegale di popolazione (bambini) e di trasferimento illegale di popolazione (bambini) dalle aree occupate dell'Ucraina alla Federazione russa (articoli 8(2)(a)(vii) e 8(2)(b)(viii) dello Statuto di Roma). In particolare, Vladimir Putin, in qualità di Presidente della Federazione Russa, sarebbe personalmente responsabile per aver commesso gli atti direttamente, congiuntamente con altri e/o attraverso altri (articolo 25(3)(a) dello Statuto di Roma), e per non aver esercitato un controllo adeguato sui subordinati civili e militari che hanno commesso gli atti, o hanno permesso la loro commissione, e che erano effettivamente sotto la sua autorità e il suo controllo, in virtù della responsabilità del superiore (articolo 28(b) dello Statuto di Roma). Anche Maria Alekseyevna Lvova-Belova, in qualità di Commissario per i diritti dei bambini presso l'Ufficio del Presidente della Federazione Russa, sarebbe personalmente responsabile per aver commesso gli atti direttamente, congiuntamente ad altri e/o tramite altri (articolo 25(3)(a) dello Statuto di Roma).

I reati sarebbero stati commessi nel territorio occupato ucraino. Tuttavia, la Russia non è parte e non riconosce la giurisdizione della Corte e non concede l'extradizione dei suoi cittadini. Ne consegue che né il Presidente né la commissaria Lvova-Belova verranno consegnati almeno durante l'attuale regime russo. Infatti, gli obblighi di cooperazione riguardano gli Stati parte sul cui territorio si trovano i destinatari del mandato di arresto internazionale da assicurare alla giustizia. Inoltre, al momento dell'arresto la persona indagata deve essere tradotta dinanzi all'autorità giudiziaria competente dello Stato di custodia, che deve decidere la consegna alla CPI. Segue poi, un'udienza di comparizione dinanzi alla Camera preliminare per la convalida delle accuse prima del processo. Pertanto, l'arresto e la consegna degli indagati sono condizioni procedurali ineludibili. Resta fermo che tali soggetti non potranno recarsi in nessuno degli Stati che hanno sottoscritto lo Statuto di Roma, onde evitare il rischio di essere arrestati, ma, tra questi, non rientrano né l'Ucraina, né gli Usa e né la Cina.

Altra questione di cui si discute è la perseguibilità del crimine di aggressione commesso dalla Federazione russa. Per effetto dell'emendamento (art. 15-bis) adottato a Kampala nel 2010 (Resolution RC/Res.6 of the Review Conference of the Rome Statute, 11 June 2010), la CPI sarebbe competente solo se il crimine è commesso dal capo di uno Stato che ne ha ratificato lo Statuto e l'emendamento che punisce il crimine di aggressione (o commesso in uno Stato che abbia fatto altrettanto e non è il caso dell'Ucraina), oppure per effetto dell'accertamento dell'esistenza di un atto di aggressione da parte del Consiglio di Sicurezza (che, tuttavia, finirebbe per essere paralizzato dal veto della Federazione russa).

Mentre, gli Stati Uniti e la Germania propendono per un tribunale misto da istituire nel territorio ucraino, l'Ucraina, invece, spinge per l'istituzione di un Tribunale internazionale nel seno dell'ONU. Altra ipotesi è quella di un Trattato internazionale multilaterale, che, tuttavia, non avrebbe un'adeguata legittimazione senza la partecipazione della totalità o della maggior parte degli Stati della Comunità internazionale e, comunque, secondo alcuni Stati sarebbe un precedente preoccupante. Ed infatti, alla conferenza United for Justice, organizzata dall'ufficio del Procuratore generale dell'Ucraina a Lviv in Ucraina, dal 3 al 5 marzo scorso, per discutere sulle responsabilità dell'aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina, hanno partecipato solo 34 Stati. Inoltre, il G7 Leaders' Statement on Ukraine del 19 maggio scorso nella sezione "Accountability" non contiene alcun riferimento all'istituzione di un tribunale di qualsiasi natura.

Si segnalano, invece, l'istituzione dell'ambito di Eurojust del Core International Crimes Evidence Database (CICED), un'apposita banca dati giudiziaria per conservare, archiviare e analizzare le prove dei principali crimini internazionali in modo sicuro (Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio; Regolamento (UE) 2022/838 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 che modifica il regolamento (UE) 2018/1727 per quanto riguarda la preservazione, l'analisi e la conservazione presso Eurojust delle prove relative a genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e reati connessi), nonché l'istituzione, dell'International Centre for the Prosecution of the Crime



of Aggression against Ukraine (ICPA), che ha ufficialmente iniziato le sue operazioni, sostenendo la preparazione dei casi di reati di aggressione, assicurando prove cruciali e facilitando il processo di elaborazione dei casi in una fase iniziale (Eurojust Press Release, Start of operations of Core International Crimes Evidence Database and new International Centre for Prosecution of the Crime of Aggression to be based at Agency, 23 February 2023). Il Centro è parte dell'attuale struttura di supporto per la squadra investigativa congiunta, creata su iniziativa di Polonia, Ucraina e Lituania, con il sostegno di Eurojust. Al team investigativo hanno aderito in seguito Estonia, Lettonia e Slovacchia, Romania, nonché l'Ufficio del Procuratore presso la CPI (Eurojust Press Release, International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression Made Official at United for Justice Conference in Ukraine, 5 March 2023).

Va, inoltre, segnalato che il Vertice del Consiglio d'Europa di Reykjavik, in Islanda, del 16 e 17 maggio scorso (Reykjavik Declaration - United around our values) si è chiuso con l'istituzione di un registro dei danni causati dalla Federazione russa all'Ucraina (Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation Against Ukraine) che se, da un lato, rappresenta un primo passo verso un meccanismo di risarcimento internazionale per le vittime dell'aggressione russa, dall'altro lato, almeno al momento, non registra l'adesione di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, con l'esclusione di Armenia, Azerbaigian, Bosnia Erzegovina, Ungheria, Serbia e Turchia (sul punto si rimanda alle riflessioni di P. Bargiacchi, *Il contributo di Eurojust al perseguimento dei crimini internazionali commessi in Ucraina*, in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives 2* (2023), reperibile on-line, ed alla bibliografia ivi citata).

#### **4.- La condanna dell'invasione russa e la “politica” delle sanzioni.**

Un altro aspetto che ha contraddistinto la guerra in Ucraina è stata la mancanza di compattezza nella condanna dell'invasione russa e nell'adozione di ulteriori sanzioni contro la Federazione russa. Ed infatti, il 2 marzo 2022 la sessione d'emergenza dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava una Risoluzione di condanna dell'invasione russa dell'Ucraina, con 141 Stati a favore, 35 astenuti, 5 contrari, di cui 4 apertamente contrari alla Risoluzione, ossia Siria, Eritrea, Bielorussia e Corea del Nord, e 12 assenti (Aggression against Ukraine, A/RES/ES-11/1). Come il continente europeo anche quello americano si schierava quasi totalmente contro l'invasione, con le astensioni, però, di Bolivia, Nicaragua, El Salvador e Cuba, mentre, il Venezuela, assente alla votazione, manifestava a Putin il suo supporto. Posizioni più eterogenee si registravano nel continente asiatico e africano. Anche la Risoluzione dell'Assemblea Generale sulla fine della guerra in Ucraina e l'immediato ritiro della Russia dal paese, in linea con la Carta delle Nazioni Unite del 23 febbraio di quest'anno, (Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine, A/ES-11/L.7), è stata adottata con 141 Stati membri favorevoli, sette contrari: Bielorussia, Repubblica popolare democratica di Corea, Eritrea, Mali, Nicaragua, Russia e Siria, e 32 astenuti, tra i quali figurano Cina, India e Pakistan. Inoltre, numerosi paesi non hanno adottato sanzioni contro la Russia come il Brasile, l'India, la Cina, il Sudafrica, la Siria, l'Egitto, la Turchia, l'Iran, l'Iraq, gli Emirati Arabi Uniti, l'Arabia Saudita, il Pakistan, la Serbia, la Bosnia-Erzegovina. Tra questi Cina, Serbia e Turchia si sono dichiarati apertamente contrari alle sanzioni. Dal canto suo, l'Unione europea ha progressivamente imposto sanzioni alla Russia a partire dal 2014, a seguito dell'annessione illegale della Crimea, nonché misure restrittive individuali di congelamento dei beni e restrizioni di viaggio attraverso delle liste inclusive di individui ed entità che viene costantemente aggiornata, nonché di divieti per i cittadini europei di svolgere incarichi apicali in società russe e di cittadini russi in società di infrastrutture critiche degli Stati membri. Siamo al decimo pacchetto di sanzioni approvato dal Consiglio il 25 febbraio scorso (Regolamento UE 2023/427 del Consiglio del 25 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014

concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina sulla base dell'art. 215 TFUE ed in esecuzione della decisione (PESC) 2023/434 del Consiglio del 25 febbraio 2023, che modifica la decisione 2014/512/PESC). Ciononostante, la mancata efficace attuazione di tali misure da parte degli Stati membri, ha indotto il Consiglio con decisione del 28 novembre 2022 (Decisione (UE) 2022/2332 del Consiglio del 28 novembre 2022 relativa al riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea) ad inserire la violazione delle misure restrittive dell'Unione tra le sfere di criminalità elencate nell'art. 83, par. 1, 2° comma, TFUE. Tanto in applicazione della clausola passerella semplificata contenuta nel 3° comma dello stesso paragrafo, che ha consentito al Consiglio di individuare nella violazione delle misure restrittive "altre sfere di criminalità", rispetto a quelle previste dal 2° comma, così da "stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni". Questo perché adottando gli Stati membri, nei loro ordinamenti nazionali, definizioni e sanzioni molto diverse per la violazione delle misure restrittive finiscono per determinare differenti livelli di esecuzione a seconda dello Stato membro in cui viene perseguita la violazione, così impendendo una più efficace e coerente attuazione della politica dell'Unione in materia. Come rilevato dalle istituzioni dell'Unione, la diversificata applicazione delle misure restrittive comporta che le persone fisiche e giuridiche i cui beni sono stati congelati continuano a potervi accedere, minando così gli obiettivi di tali misure. Da qui, la proposta della Commissione (Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2022, relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione COM(2022) 684 final) che mira, da un lato, a garantire tipi e livelli di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per i reati connessi alla violazione delle misure restrittive dell'Unione e, dall'altro, a migliorare l'efficacia dei sistemi nazionali di contrasto per favorire le indagini, le azioni penali e le sanzioni.

##### **5.- Brevi riflessioni conclusive.**

Ad esito delle sintetiche considerazioni svolte, sembra evidente che l'approccio di condanna dell'aggressione russa, sebbene sostenuto dalla maggior parte della Comunità internazionale degli Stati, non coincida con la sua totalità. Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento all'approccio sanzionatorio che, inteso anche in senso lato, di fatto produce ripercussioni negative sull'intera comunità internazionale, e non lascia la Federazione russa "fuori dai giochi", ma solo fuori dal sistema di garanzia giurisdizionale della Corte europea dei diritti umani. Altro aspetto evidente è la mancata ricerca effettiva della pace, nonostante la promozione di relazioni pacifiche tra gli Stati resti uno degli obiettivi principali della Carta ONU (v. art. 1). Analogamente l'Unione europea elenca la pace come primo suo obiettivo ai sensi dell'attuale art. 3 TUE ("1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli, ex art. 2 TCE").

Il diritto alla pace, a godere della pace, di ogni nazione a vivere in pace, affermato in diverse Risoluzioni dell'Assemblea Generale (Risoluzione del 12 novembre 1984, Declaration on the Right of Peoples to Peace, A/RES/39/11; Risoluzione del 19 dicembre 2016, Declaration on the Right to Peace, A/RES/71/189), non sembra ad oggi trovare una soluzione convincente. Sebbene la giustizia, ossia assicurare i criminali alla giustizia, il risarcimento dei danni, la ricostruzione post bellica, siano da sempre concetti connessi, in quanto la giustizia serve a ristabilire la pace, essa non elimina le ingiustizie della guerra con la prevalenza dei rapporti di forza politici ed economici degli Stati rispetto alla tutela dei diritti umani che vengono del tutto annientati.

Ci sembra, quindi, che il binomio non sia tanto guerra e diritti umani, ma resti quello del diritto della guerra e della pace che si sostanzia nella contrapposizione di differenti tradizioni del diritto internazionale che non collimano per quanto riguarda i valori di democrazia e rispetto dei diritti umani. Per questo un sentito ringraziamento va al Prof. Panebianco che, avendo promosso

l'organizzazione di questo seminario, ci ha consentito di riflettere e discutere sui "corsi e ricorsi storici" di eventi che registrano timidi passi avanti nella tutela dei diritti umani, riecheggiando pagine tristi della storia della Comunità internazionale degli Stati, alcune delle quali ancora aperte (v. art. 43 del D. L. convertito con modificazioni dalla L. 79 del 29/06/2022, in G.U. 150 del 29/06/2022, ultimo aggiornamento all'atto pubblicato il 22/06/2023 che prevede l'Istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945).

#### IV

Antonino Sessa\*

Il Seminario organizzato da Francesco Lucrezi, così come svoltosi lo scorso mese di maggio presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno, ha rappresentato per me l'occasione per onorare con questo mio scritto l'ideale Maestro di tutti noi giuristi salernitani, Massimo Panebianco. Le modestissime pagine che seguono vogliono rappresentare, infatti, il segno tangibile della più deferente e devota riconoscenza verso chi ha sempre accompagnato e sostenuto i miei studi.

Lo stimolo offerto dal tema dell'incontro, volto ad analizzare, dal punto di vista dello studioso di diritto penale sostanziale, gli sviluppi del conflitto Russia-Ucraina, non ha mancato, dunque, di fornire l'occasione di una riflessione, per quanto indotta dalla suggestiva sede di confronto, su di una tematica che, nel sollecitare la cultura giuspenalistica verso la rivisitazione critica di un tema, si rivela, da sempre, capace di confermare vivaci riserve soprattutto dal punto di vista politico-criminale sull'effettività del controllo dei crimini di guerra.

Non vi è chi non veda, pertanto, come con la istituzione della Corte penale internazionale, il diritto internazionale penale si sia venuto sempre più caratterizzando per una trattazione dei crimini qui oggetto di studio che, soprattutto con riferimento rigoroso alla tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, ha finito per assolutizzarsi in una discutibile delega di giurisdizione con cui gli stessi Stati ratificanti lo Statuto conferivano allo speciale organo giudicante un potere decisorio parziale al quale i non ratificanti avrebbero potuto evidentemente sottrarsi. Ed allora, proprio in virtù di un tale meccanismo procedimentale, risulta anche di tutta evidenza come la stessa Corte penale internazionale, nella sua qualità di tribunale internazionale a carattere permanente, con sede all'Aia, è rimasta competente, ma in via strettamente delegata, a giudicare individui che, come organi statali o come semplici privati, hanno commesso gravi crimini di rilevanza internazionale. Questi ultimi, previsti nello Statuto della Corte, ossia il trattato istitutivo adottato dalla Conferenza diplomatica di Roma il 17 luglio 1998, ed entrato in vigore il 1° luglio 2002, rappresentano tutti quei crimini di cui la Corte è, alla luce di quanto appena sopra, limitatamente competente a giudicare, vale a dire: i crimini internazionali, e cioè quelli contro l'umanità, tra cui il crimine di genocidio, nonché i crimini di guerra, come pure da ultimo, *ex art. 8 bis* dello Statuto, il crimine di aggressione.<sup>21</sup>

Inutile dire, però, che se, da un lato, ed in base al principio di complementarità, la giurisdizione della Corte rispetto ai crimini menzionati nello Statuto istitutivo può esercitarsi solo quando lo Stato che

---

\* Professore Ordinario di Diritto penale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno.

<sup>21</sup> Anche se quest'ultimo sicuramente in ragione di una giurisdizione subordinata ad un emendamento dello Statuto, quello relativo alla definizione di aggressione e alle condizioni di esercizio della giurisdizione stessa, sul punto cfr. gli artt. 8 *bis* e 15 *bis* dello Statuto della CPI, per come adottati a Kampala nel 2010 e ratificati con la legge n. 202 del 2021, per come evidenziato da A. Di Tullio, *Le modifiche apportate allo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale*, in *www.diritto.it*, del 11 dicembre 2021, 1.

ha giurisdizione sul caso non abbia la volontà o la capacità di perseguire il crimine mediante i propri tribunali, dall'altro, e questo è determinante ai fini del nostro discorso, la giurisdizione della Corte non ha carattere universale; la Corte, infatti, non può procedere nei confronti di cittadini di Stati non aderenti allo Statuto o di situazioni verificatesi sul territorio di tali Stati, salvo il loro consenso.

Breve: la giurisdizione della Corte risulta essere automatica per i crimini previsti nello Statuto, ma questo solo se lo Stato sul cui territorio tali ultimi crimini sono stati commessi o di cui il presunto responsabile è cittadino sono parti dello Statuto. In caso contrario, occorre che uno di tali Stati o entrambi accettino la giurisdizione della Corte con dichiarazioni *ad hoc*, anche se il consenso dello Stato non è necessario quando il caso è sottoposto alla Corte dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in base al cap. VII della Carta dell'ONU.

Ed ecco perché, da questo ultimo punto di vista, la Corte, insediatasi nel 2003, ha avviato procedimenti rispetto a gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario verificatesi in vari paesi sconvolti da guerre civili o da gravi crisi interne solo se, nella maggior parte dei casi, le segnalazioni di presunti crimini da cui tali processi hanno avuto origine sono pervenute dagli stessi Stati parti competenti a perseguire i crimini (Uganda, Repubblica democratica del Congo, Repubblica centro africana); in due casi, poi, ed a sostegno proprio di quanto appena sopra evidenziato, si è avuto, invece, un rinvio alla Corte da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e ciò relativamente a crimini commessi nel territorio di Stati non parti allo Statuto (crimini commessi in Darfur, territorio del Sudan, e in Libia); in un caso (crimini in Kenia), infine, il procedimento è stato avviato su iniziativa del Procuratore della Corte, in base a *notitiae criminis* pervenute da organizzazioni non governative e altre fonti non statali<sup>22</sup>.

Ma è proprio rispetto ad un tale scenario sistematico che, per così come appena sopra ricostruito, si è assistito in fenomeni bellici recenti, e facendo rivivere un triste passato, al ritorno a forme criminose di pulizia etnica che ormai sembravano abbandonate: trasferimenti forzati e a deportazioni illegali di popolazioni (art. 8 Statuto corte penale internazionale). Queste ultime, ad esempio, interessando sedicimila bambini e adolescenti ucraini deportati nella Federazione Russa al fine (simulato) di essere adottati o rieducati in occasione del ritiro di truppe da territori precedentemente occupati e che stavano per tornare sotto il controllo ucraino, sono avvenuti anche con la complicità di amici e persino parenti che speravano di ottenere in cambio del denaro o un appartamento una volta varcato il confine, in evidente violazione di diritti fondamentali, in particolare in danno di seimila bambini qualificati come dispersi.

Dunque, se in tutto ciò appare chiaro che la Corte penale internazionale abbia potuto rinvenire i presupposti formali per emettere un mandato di cattura internazionale nei confronti di Vladimir Putin e Maria Lvova-Belova, commissaria russa per i diritti dei minori, dal momento che entrambi sono stati accusati proprio della deportazione forzata di bambini<sup>23</sup>, è pure altrettanto chiaro che un mandato di arresto internazionale, in un tale contesto, non solo rappresenta il fine preciso di interrompere il trasferimento dei bambini e favorirne la restituzione, ma costituisce soprattutto una chiara scelta dell'accusa di addebitare "solo" il crimine di guerra quale mossa indubbiamente tattica. Quest'ultima, infatti, ha come obiettivo soprattutto quello di escludere imputazioni, ad esempio a titolo di genocidio, che, definite come "scricchiolanti", correrebbero, nell'accoglimento per esse di una richiesta di arresto e dello stesso stigma della incriminazione, l'alto rischio di registrare il fallimento del tentativo di fermare la barbarie in atto, al punto da delegittimare al contempo l'intera attività investigativa compiuta<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Per più ampi approfondimenti cfr. Red., *Corte penale internazionale*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 1.

<sup>23</sup> In tal senso, criticamente, cfr. Red., *Bambini ucraini deportati in Russia per denaro*, in [www.valigiablu.it](http://www.valigiablu.it), del 30 Maggio 2023, 1.

<sup>24</sup> Per maggiori approfondimenti cfr. R. Lopez, *Le deportazioni dei bambini ucraini costituiscono un crimine di guerra: mandato d'arresto internazionale per Vladimir Putin*, in [www.processopenalegiustizia.it](http://www.processopenalegiustizia.it), 1.

Tuttavia, il mandato d'arresto internazionale nei confronti di Putin, per come appena sopra richiamato, ricorda troppo da vicino quello contro il leader sudanese Omar Hasan Ahmad al-Bashīr che, inutilmente incriminato dalla Corte penale per il genocidio in Darfur, ha finito per rappresentare solo ed esclusivamente un forte segnale politico. Infatti, appare del tutto chiaro, anche nel nostro caso, che la Corte penale dell'Aja non ha giurisdizione sullo Stato aggressore, la Russia, che non l'ha riconosciuta, per cui al fine di perseguire il reato di aggressione è necessario un riconoscimento da parte di entrambi gli Stati impegnati nel conflitto. Pertanto, se così stanno le cose, non solo le prospettive di arresto sono minime, ma poi neppure è pensabile che il leader qui evocato si consegna, come pure molto improbabile è che venga rovesciato e, dunque, estradato all'Aja. Inutile dire, poi, che altrettanto scarse sono anche le possibilità che il leader di cui trattiamo "viaggi" in Europa o in paesi nemici e che, proprio per questo, il mandato dell'Aja non potrebbe sortire alcun altro effetto se non quello di un segnale politico, come è avvenuto per il dittatore sudanese Omar Hasan Ahmad Al-Bashīr. Infatti, per quest'ultimo, a ben vedere, il regime di Ahmad Al-Bashīr è caduto proprio per un colpo di stato, ma il mandato d'arresto nei suoi confronti, emesso dal procuratore della Corte penale internazionale, Luis Moreno-Ocampo per crimini contro l'umanità e crimini di guerra nel Darfur, non è mai stato eseguito, e questo proprio perché Al-Bashīr ha "viaggiato" solo in paesi amici nei quali non è mai stato arrestato. Del resto, non vi è chi non veda come lo stesso mandato di arresto internazionale, ed alla luce di tutto quanto appena sopra evidenziato, finisce anche per esaurire la sua funzione in un segnale che, allontanando le possibilità di un negoziato di pace, rende difficile al leader di turno, in questo caso a Putin, di sedersi ad un tavolo di trattative al di fuori di una sua zona "franca". In via di sintesi: sparando molto in alto, e trascurando soggetti secondari, diventa più difficile cogliere il bersaglio<sup>25</sup>.

Ed allora, se è vero che il mandato di arresto internazionale sembra rispondere più ad esigenze strategiche tendenti all'isolamento politico degli Stati non ratificanti lo Statuto della Corte penale internazionale i quali, a loro volta ed anche con la complicità di stati amici, non fanno altro che chiudersi nella salvaguardia di loro stessi, per quanto rassicurati da una giurisdizione domestica, è anche vero che, in via definitiva, tutto ciò rappresenta non solo il risultato dell'evidente fallimento di una 'non universale' giurisdizionalizzazione per delega di crimini di guerra, ma diventa anche inequivocabile espressione di quel chiaro effetto simbolico di opzioni di diritto internazionale penale in cui vengono amplificati quei pur sempre ancora vivi problemi dommatici derivanti dalla antica questione risalente ad una problematica proiezione della tipizzazione di fatti di rilevanza penale nella legalità "reticolare"<sup>26</sup>.

Infatti, se nel diritto sovranazionale, internazionale e comunitario, la questione appena sopra agitata assume contorni sfumati per quanto attiene al procedimento di indagine nelle attività di cooperazione giudiziaria finalizzate al perseguimento di crimini internazionali e transnazionali, la stessa questione sembra destinata a riesplodere in tutta la sua irrazionalità sul terreno politico-criminale quando si tratta di adottare provvedimenti che, quando tesi alla limitazione della libertà personale, devono sopportare evidenti controlimiti valoriali di diritto interno – si pensi all'art. 13 della nostra Carta fondamentale. In nome di essi, così come è facile constatare, la doppia incriminazione *ex art. 9 c.p.* si irrigidisce e funge da baluardo invalicabile alla adozione di forme di garanzia pre-determinate per legge<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Così P. Maciocchi, *Mandato di arresto per Putin, segnale politico che allontana i negoziati di pace*, in *www.ilsole24ore.it*, del 17 marzo 2023, 1.

<sup>26</sup> Resta qui ancora viva la lucida analisi di M. Catenacci, *Legalità e tipicità del reato nello Statuto della Corte penale internazionale*, Milano 2003, *passim*.

<sup>27</sup> Una tale problematica è rigorosamente affrontata da ultimo in F. Spiezia, *Il contributo della incriminazione della induzione indebita al controllo della corruzione internazionale*, in A. Oriolo-T. Russo (curr.), *La lotta alla corruzione della legalità reticolare. Il sistema penale multilivello*, Milano 2021, p. 135ss.

Sono evidenti, quindi, e per quanto pure appena sopra osservato, i limiti politico-criminali di un diritto internazionale penale che, nel controllo di crimini di guerra, sconta una irrazionale delega di giurisdizione. Quest'ultima, a ben vedere, non manca di sopportare un evidente *deficit* di cognizione originato dalla possibilità di ripiegare sotto l'ala protettiva di giurisdizioni domestiche per autori che, per fatti penalmente rilevanti, ma non giurisdizionalmente delegati, sono pronti a godere di una prebenda politica il cui destino sanzionatorio si assolutizza nell'isolamento dello Stato di appartenenza dell'autore dalla restante Comunità internazionale. Ed allora, è proprio alla luce delle considerazioni svolte che, a ben vedere, se problema qui si pone esso consiste, in verità, nella mancata universalizzazione di reati che, in assenza di ciò, finiscono per vivere un impedimento di controllo dettato da opzioni politiche in funzione di scudo preventivo per decisioni future garantite da una discutibile operazione di sistema.

Ma, allora, il diritto penale della guerra, per così come da noi ricostruito, nel denunciare tutti i suoi limiti di controllo, può superare una evidente quanto ineffettiva "impasse" ordinamentale solo attraverso la valorizzazione nel diritto penale internazionale di quel principio di universalità che, nell'ambito di un diritto penale della pace pronto a cambiare la sua prospettiva di tutela, ed a completamento dei principi di territorialità, difesa e personalità<sup>28</sup>, segnerebbe il definitivo passaggio dalla giurisdizionalizzazione "non universale" alla "universalizzazione del crimine". E tutto ciò non rappresenterebbe il vuoto risultato di un mero spostamento di mobili nella stanza, quanto piuttosto il risultato di una chiara opzione di politica criminale che, normativamente fondata, si caratterizzerebbe per la ricerca di un valore da tutelare in via anticipata e di rilevanza fondamentale incontestabile anche per la sua diffusa costituzionalizzazione all'interno di un diritto penale della Terra<sup>29</sup>.

Pertanto, ed alla luce di tali ultime osservazioni, appare di tutta evidenza come in un assetto socio-istituzionale quale rigorosa espressione in un diritto positivo coerente dei principi dello stato sociale di diritto, nell'ambito di quei presupposti sui quali si fonda il nostro ordinamento ed in cui si realizza un armonico equilibrio tra valori individuali e superindividuali, potrebbe trovare sicuro riferimento quale oggetto di tutela penale il valore della pace, da cogliere come presupposto non solo sul piano ordinamentale esterno, ma anche interno, per quanto espressione della convivenza civile secondo principi fondamentali normativo-superiori<sup>30</sup>.

Infatti, e a ben vedere, la diretta espressione di una tale implicazione potrebbe essere rinvenibile proprio a livello costituzionale, da un lato, nel principio che porta al ripudio della guerra di aggressione e, dall'altro, nella possibilità di limitazione della stessa sovranità statale al fine della costruzione di un ordinamento che assicuri la costruzione della pace e della giustizia fra le Nazioni (art. 11 Cost.). Del resto, di fronte ad un tale ultimo assunto pure risulta quanto mai evidente come il compito del diritto penale, nel contesto sistematico di cui sopra, risulti quello di assolutizzarsi, sul piano della conferma dell'illecito punibile, non solo nella tutela di beni giuridici altamente significativi, ma anche, sul piano della sanzione, con il riferimento alla sua funzione di integrazione sociale<sup>31</sup>. Pertanto, se è vero che la significatività di un bene di rilevanza costituzionale è presupposto essenziale per la legittima minaccia mediante pena di un bene parimenti significativo, che è quello della inviolabile libertà individuale (art. 13 Cost.), è altrettanto vero e consequenziale che, pure da quest'ultimo punto di vista, la pace costituisce un bene non solo richiamato nella Carta fondamentale, ma anche, e per la sede sistematica in cui viene richiamato, da annoverare in quella dei principi fondamentali della stessa Costituzione<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Qui e per tutti cfr. G. Marinucci, E. Dolcini, G. L. Gatta, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano 2022, 169ss.

<sup>29</sup> Facendo propria la lezione di L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della terra. L'umanità al bivio*, Milano 2022, passim.

<sup>30</sup> Volendo riprendere, qui, la felice, ma ancora viva, intuizione di S. Moccia, *Diritto alla pace: prospettive di tutela penale*, in *Arch. pen.* (1988) 3ss.

<sup>31</sup> Per tutti, limpidamente S. Moccia, *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli 1992, passim e spec. 83ss.

<sup>32</sup> Così S. Moccia, *Diritto alla pace*, cit. 2.

Ed ecco perché, non ostante il legislatore penale italiano non ha mancato di registrare una evidente freneticità nel diritto penale politico, si pensi alla irragionevole normativa quantitativa in materia di emergenza<sup>33</sup>, non si può fare a meno, malgrado il decisivo riferimento di diritto positivo come sopra evidenziato, di registrare ancora oggi l'assenza di una adeguata e legittima tutela penale al bene pace che, anche in ragione di illuminati esempi nella legislazione straniera, andrebbe completata con una azione sussidiaria e tale da inserirsi in un efficace contesto di interventi, anche extragiuridici, ma sussidiariamente in grado di realizzare quella condizione interattiva con cui potrà svolgersi anche in via preventiva un ruolo di istanza di controllo sociale di fatti di devianza<sup>34</sup>.

La pace, allora, facendo tesoro anche di quanto pure appena affermato, non può non razionalmente difendersi se non attraverso la multiagenzialità, diffondendo così, e per tale via, una cultura della pace con la pretesa che le stesse istituzioni si adoperino alla sua diffusione e se ne facciano garanti (art. 11 Cost.)<sup>35</sup> in un quadro di controllo integrato in cui anche il diritto penale può dare il suo contributo<sup>36</sup>, ma non come diritto penale della guerra, bensì come diritto penale a tutela della pace. Infatti, solo una tale inversione di metodo sarebbe in grado di rafforzare anche qui una rilettura delle norme penali come norme di civiltà che, proprio nel regolare la civile convivenza umana, verrebbero recuperate a fondamento della coscienza dei cittadini in precetti costruiti su percepibili ed afferrabili valori alla cui tutela gli stessi precetti sono posti. E ciò non secondo un effetto sanzionatorio di deterrenza, quanto piuttosto secondo un effetto di aggregazione di consensi intorno all'ordinamento, per una valenza criminalpedagogica della fattispecie che, prevalendo su quella di intimidazione, si rivelerebbe in grado di tutelare la dignità dell'uomo non come mezzo, ma come fine<sup>37</sup>.

Pertanto, appare chiaro come la pace sia destinata a rappresentare quel valore che, non solo significativo nel senso di cui appena sopra, è capace anche di coagulare il consenso dei cittadini intorno ad una sua rafforzata tutela. Essa, e per quanto pure autorevolmente sostenuto<sup>38</sup>, li contiene tutti questi elementi necessari a proporsi come oggetto di tutela penale, tanto da legittimare una forte attesa nei confronti del legislatore affinché si adoperi nell'approntare, per questa via, fattispecie di tutela anticipata che incriminino l'attentato alla pace. Queste ultime, secondo lo schema del reato di pericolo, richiedono per la loro configurazione la realizzazione di condizioni per legittimare l'intervento penale rivolto al controllo della partecipazione ad una guerra di aggressione; in sostanza, compirebbe attentato alla pace non solo chi assume una iniziativa di impiegare le forze armate per una guerra di aggressione o anche per un'incursione armata fuori del territorio nazionale, ma anche chi prepara un tale impiego.

Naturalmente siccome la formula della tutela anticipata già alla fase progettuale comprende anche il fatto di porre in atto una guerra di aggressione, gli stessi problemi di determinatezza della guerra di aggressione potrebbero essere superati in nome di una sua indiscutibile valenza sovranazionale. Essa, ex art. 2, n. 4 della Carta delle Nazioni unite, verrebbe assunta come norma interna con l'ordine di esecuzione contenuto nella legge n. 848 del 1957, ma anche in assenza di un tale ordine, il concetto di guerra di aggressione, per quanto inserito in una norma generale di diritto internazionale – ex art. 10 Cost. – risulterebbe egualmente recepito nel nostro ordinamento secondo le legittime interpretazioni della prassi internazionale<sup>39</sup> e soprattutto, da ultimo, anche a seguito della introduzione dell'art. 8 bis dello Statuto della Corte penale internazionale da cogliere, però, in una valenza

---

<sup>33</sup> Il riferimento è ancora qui alla fine analisi della legislazione di emergenza compiuta da S. Moccia, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli 1997, passim.

<sup>34</sup> Cfr. S. Moccia, *Diritto alla pace*, 5 ss.

<sup>35</sup> Cfr. S. Moccia, *op.ult.cit.*, 6.

<sup>36</sup> Cfr. per tutti E. R. Zaffaroni, *Alla ricerca delle pene perdute. Delegittimazione e dommatica giuridico-penale*, Napoli 1994, passim.

<sup>37</sup> Cfr. S. Moccia, *op.ult.cit.*, ivi.

<sup>38</sup> Il rinvio è a S. Moccia, *Diritto alla pace*, cit.

<sup>39</sup> Sin qui lucidamente S. Moccia, *Diritto alla pace*, cit. 7-8.

universale di diritto sostanziale, e non come mera norma da porre limitatamente a fondamento di una delega di giurisdizione, così come nella sua disciplina attuale.

Del resto, ed in via di chiusura sistematica, una volta avviato, così, il processo verso una chiara opzione di politica-criminale rivolta alla sostanzializzazione di crimini da porre a tutela della pace, e ciò soprattutto al fine di promuovere il definitivo superamento di una sua ‘politicizzata’ quanto ineffettiva delega di giurisdizione, come norme di supporto, poi, potrebbero ipotizzarsi altre tre disposizioni: una premiale, che favorisce il concorrente che dissociandosi contribuisce concretamente ad impedire la consumazione del fatto; un’altra, che sanziona fatti di istigazione ad una guerra di aggressione; una terza, infine, che sancisce l’obbligo generalizzato di denunciare fatti di attentato alla pace; in pratica, sarebbe punibile la condotta di chi avendo la fondata conoscenza di un piano di attentato alla pace in un momento in cui sia possibile intervenire per sventarlo, ometta di informare tempestivamente l’autorità. Le nuove fattispecie, così come appena costruite, andrebbero, poi, inserite nei reati contro la personalità dello stato che, al netto di reati di vilipendio e di opinione, realizzerebbero quello sfrondamento operato ed auspicato dalla stessa Consulta<sup>40</sup>. Una norma di attentato alla pace, infine, e per come riconosciuta nell’ordinamento interno, farebbe venire meno anche quei rischi di censura che, sul piano formale, hanno investito i Tribunali di Norimberga e di Tokio; infatti, sia i problemi di legalità, in termini di preventiva minaccia legale, quanto quelli di competenza, per come attinenti al giudice naturale, verrebbero ad essere superati se ricondotti ad azioni criminali di guerra di aggressione che, non solo potrebbero essere giudicate e punite in ragione del principio di universalità *ex art. 7* del codice penale attualmente vigente, ma che verrebbero tipizzate in norme caratterizzate dal fondamentale pregio rinvenibile non tanto in una prospettiva di efficienza, quanto piuttosto in un altissimo valore morale e civile che, espresso già nella loro mera esistenza, si renderebbe diretta espressione di quell’omaggio che l’ordinamento nel suo complesso attribuisce alla dignità dell’uomo ed alla inviolabilità della vita rafforzandone il rispetto<sup>41</sup>.

Breve: dal diritto penale della guerra al diritto penale della pace, dalla giurisdizionalizzazione “non universale” alla sostanzializzazione del crimine ‘universale’ rappresentano, negli esiti sistematici del nostro studio, quelle opzioni ordinamentali che, nel diritto penale internazionale, sono destinate a realizzare il decisivo passo verso una costituzionale operazione di razionalizzazione sistematica quale risultato della (ri)costruzione da stato sociale di diritto di reati intorno alla tutela anticipata di valori universali, come proprio quello della pace. Sarebbero questi, allora, in quanto appannaggio di un diritto politico penale, gli auspicabili esiti di una opzione politico-criminale in grado di trovare, così, in quei diritti fundamentalissimi per come imposti dal diritto penale della Terra, la sede legittimante la positivizzazione di valori giusnaturalistici indiscussi, afferrabili e riconoscibili, ma solo così definitivamente al riparo da fatti giuridicamente non perseguibili e non più animati da strumentali ‘scappatoie’ dal sapore esclusivamente simbolico e politico.

## CONCLUSIONI LE FRONTIERE DELLA CRISI GLOBALE 2022/2023

Massimo Panebianco\*

SOMMARIO: 1.- Bilancio della crisi globale sul fronte euro-atlantico; 2.- La democrazia orientale sul fronte euro-asiatico; 3.- Democrazia sul fronte euro-Mediterraneo; 4.- L’Italia fra democrazia di

---

<sup>40</sup> È l’auspicio condivisibile di S. Moccia, *Diritto alla pace*, cit. 8.

<sup>41</sup> Cfr. S. Moccia, *op.ult.cit.*, 9.

\* Emerito di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Salerno.



Occidente e di Oriente; 5.- Bilancio delle democrazie nazionali; 6.- Futuro della democrazia europea; 7.- Democrazia globale decentrata e pluralistica.

### 1.- Bilancio della crisi globale sul fronte euro-atlantico.

Il presente seminario accademico di studi consente di affermare che l'ordine mondiale non è riuscito a realizzare le previste "vie della pace", se non mediante i sistemi regionali di sicurezza collettiva, di cui principale è quello lungo la frontiera nord-atlantica, baltica e degli Stati del gruppo di Visegrad. Anche la garanzia dei diritti umani si è articolata sulle frontiere o fronti collettivi, intesi come fronti della democrazia, variamente denominata ed articolata a ovest come a est del continente europeo. Sono le uniche vie di garanzia della pace attuale, ancora in cerca di soluzioni non esclusivamente parziali e di uno sblocco totale. Si è visto come la grande crisi epocale dell'est-ovest, abbia inciso sulla natura dello Stato, come stato di diritto e democrazia globale. La misura di tale trasformazione è data dalla prevalenza dei regimi giuridici di emergenza, su quelli di normalità, così come da quelle di frammentazione delle relazioni e delle istituzioni internazionali. Cioè, la più classica delle controversie territoriali locali (Russia-Ucraina), si è trasformata in un bilancio negativo dell'intero sistema globale attuale<sup>42</sup>.

Nel bilancio della crisi, si annovera anche l'attuale fase di trasformazione progressiva della Nato, da comunità nord-atlantica ad euro-atlantica. Dopo la fase iniziale del primo cinquantennio (1949-2009), la comunità degli Stati del nord-America e dell'Europa occidentale, si è allargata prima agli Stati del Baltico e del centro Europa (c.d. gruppo di Visegrad, 2001), poi a quelli del nord-sud-est (Balcani occidentali, 2022/23). A parte gli aspetti geo-strategici, legati alla nascita di una comune frontiera orientale con la Repubblica Federativa Russa, proprio la nuova Nato si presenta come organizzazione di difesa della democrazia e della libertà europea e, addirittura, ambisce ad avere le dimensioni di una Nato globale, con sofisticate alleanze con i Paesi del nord e dell'est Pacifico (Giappone, Corea del Sud, Australia, Nuova Zelanda)<sup>43</sup>.

In tale contesto neo-post-globale, anche l'Unione Europea, attraversa una fase di transizione, dovuta ad un diverso quadro economico esterno, in cui le minori forniture di energia sono pagate a prezzi maggiori, imponendo la ricerca di una indipendenza energetica verso oriente, così come una nuova politica di solidarietà verso la circolazione dei flussi dei lavoratori migranti provenienti dal sud del Mediterraneo e del nord Africa. Tale situazione incide sulle politiche interne dell'Unione, ma anche su quelle esterne di politica estera e di difesa comune, poiché dopo il passo indietro della Repubblica

---

<sup>42</sup> Nell'epoca post-globale si assiste ad una fase avanzata della globalizzazione, nella quale si sono moltiplicati i fronti, le organizzazioni internazionali regionali e i gruppi internazionali di Stati, fra loro distinti ma anche collegati per la soluzione di problemi comuni di fronte a gravi rischi (c.d. "global recovery"). In tale contesto, lo sguardo volge alla più grande emergenza del confronto fra Russia e comunità euro-atlantica, che ha dimostrato di sfuggire ad ogni possibilità di governare e di indebolire l'idea stessa di democrazia, nei confronti di un avversario contrapposto e renitente. Dal fronte locale russo-ucraino, il conflitto si è allargato a quello euro-asiatico ed euro-atlantico, come guerra dell'energia o guerra del gas. Le due parti hanno sfidato la loro capacità di auto-governo, nella ricerca di nuovi sbocchi energetici, o di approvvigionamento-forniture. Sulla fase attuale del mondo, come globalizzazione delle emergenze v. S. Camusso, *Facciamo pace*, Roma 2023.

<sup>43</sup> Sul fronte euro-atlantico, l'esperienza della crisi ha identificato un duplice processo di transizione, fatto di progressivi riadattamenti. La Nato globale identifica una fase di allargamento progressivo dalla originaria composizione nord-atlantica ed euro-occidentale ed è estesa a nuovi Stati dell'Europa occidentale ed orientale, vera e propria nuova frontiera con la Repubblica Federativa Russa (gruppo di Visegrad, Balcani occidentali e Mar nero) In secondo luogo, la Nato registra un ammodernamento tecnologico, relativo a strategie e sistemi d'arma, collaudati proprio nell'assistenza militare e nell'invio di armi all'Ucraina e messa a confronto con le parallele tecnologie del fronte avverso, impegnato sul campo Ucraino.

Federativa russa, l'Unione dipende sempre più dalla sua posizione euro-atlantica e dai collegamenti con altri Paesi, primi fornitori di energia in tale area (Usa, Norvegia)<sup>44</sup>.

## 2.- La democrazia orientale sul fronte euro-asiatico.

La seconda conclusione concerne l'esito della crisi est-ovest, circa l'idea del futuro della stessa democrazia in Occidente ed in Oriente. Si affrontano due idee, l'una progressista e riformista, cosmopolitica e universalistica, l'altra conservatrice e restauratrice dell'idea di Stato nazionale ed imperiale. In tale quadro di valori comuni, rispettosi della libertà dei popoli e delle persone, diverse sono le soluzioni geo-politiche e geo-economiche possibili nel momento attuale e nell'immediato futuro<sup>45</sup>.

Nella prospettiva di democrazia dell'Oriente, sul fronte euro-asiatico si difende l'idea dello Stato-Nazione e del diritto internazionale classico, come garanzia di una comunità internazionale, sia pluralistica che multi-polare. Viceversa, si oppone al fronte euro-atlantico e all'idea della regolazione globale, fondata sul primato dell'Occidente, sia nord-americano che continentale europeo. È la tesi confermata in occasione della presidenza russa del Consiglio dell'Onu (aprile 2023), in sintonia con la Repubblica Popolare Cinese<sup>46</sup>.

Collegata all'idea dello Stato-Nazione è quella dello Stato-Impero, come via verso una globalizzazione pluralistica e frammentata. Non a caso, l'avvenuta costituzione del gruppo di cinque Paesi facenti parti del Brics, ha costituito l'occasione per la proposta di un nuovo modello di ordine internazionale, più legato alle tradizioni, non solo nazionali ma anche imperiali dei cinque stati fondatori di tale gruppo emergente. Tale denominazione di Stati nazionali-imperiali, comune ai Paesi Brics, allude alla loro forma di Stato e di governo all'interno di grandi spazi comuni o globali<sup>47</sup>.

## 3.- Democrazia sul fronte euro-Mediterraneo.

---

<sup>44</sup> Anche l'Unione Europea attraversa una fase di transizione, nel nuovo quadro economico, prodotto dalle conseguenze del Covid-19 e della guerra 2022/23. La transizione avviene nei settori economico-monetari nevralgici: A) patto di stabilità; B) programma di ripresa e resilienza; C) aiuti di Stato nei settori ad alta tecnologia; D) politiche di accoglienza e redistribuzione dei flussi migratori. Circa le frontiere esterne ed interne dell'Unione, il carattere comune di tali interventi nazionali mira alla combinazione di collegamenti con Paesi del nord e del sud del mondo (c.d. sud globale), non solo nel settore economico, ma anche in quello politico-diplomatico, così come dimostrano i ripetuti interventi di Paesi dell'area di cooperazione regionale del sud Africa e dell'America Latina, impegnati in iniziative di pace proprio sul fronte russo-ucraino (Sudafrica e Brasile, maggio 2023).

<sup>45</sup> Non c'è spiegazione per l'attuale crisi est-ovest senza il continuo ricorso alla comparazione, cioè alla storia comparata delle Nazioni. In tale storia, i Paesi di democrazia occidentale hanno saputo lasciare alle loro spalle le loro antiche tradizioni imperiali, diversamente fra le democrazie dell'Oriente, la Russia è quella rimasta più legata alla sua tradizione di primato dei popoli slavi, del nord e sud Europa ed intende conservare e restaurare la sua tradizione nazional-imperiale nei tempi moderni.

<sup>46</sup> Dall'esame della politica comparata dei gruppi di Stati di Occidente (G7) e di Oriente (Brics) emergono due visioni politiche del futuro. Il G7 dell'ultimo mezzo secolo (post-1975) si è presentato come leader dell'economia e della democrazia globale. Viceversa, dopo il 2011 il Brics si è presentato come leader della contestazione a tale ordine di economia e democrazia, forte delle sue tradizioni di città imperiali e di capitali internazionali.

<sup>47</sup> Nella prospettiva di un futuro comune a gruppi di Stati di occidente ed oriente, il rapporto è fra Stato-Nazione e Stato-Impero. Il G20, allo Stato attuale, richiede una forma di governo comune al fronte euro-atlantico e a quello euro-asiatico, che vengono praticamente consolidati e collegati in un'organizzazione più ampia, estesa ad altri Paesi dell'indo-pacifico (Indonesia, Corea del Sud, Australia), dell'America Latina (Argentina, Messico) e del Medio Oriente (Turchia, Arabia Saudita, Etiopia). La crisi post-globale del periodo attuale è il suo banco di prova, che passa attraverso la ricerca di una nuova visione del mondo, nel quale una teoria dei grandi rischi o grandi emergenze ("top risks") consente di declassificare gli stessi eventi bellici come fase transitoria e risolvibile mediante la solidarietà comune ("global recovery").

Come ultima conclusione, si è segnalata la nascita di un terzo fronte euro-mediterraneo, destinato ad operare come un ponte di incontro fra gli Stati ed a fattore positivo oltre la crisi est-ovest. È un fronte del nord e del sud del Mediterraneo, formato da Paesi europei ed altri del Medio Oriente e del nord Africa arabo-islamico. È un mondo che assume responsabilità non solo fra i fronti tradizionali dell'Occidente e dell'Oriente arabo, ma anche tra Europa ed Islam, come dimostra l'iniziativa della Lega Araba in occasione dell'invito rivolto al presidente ucraino, nella sessione del maggio 2023 (sede Riad, Arabia Saudita)<sup>48</sup>.

Due sono i risultati raggiunti sul tale fronte euro-mediterraneo, ai fini della soluzione diplomatica della questione ucraina. Il primo concerne gli accordi di Istanbul sulla sicurezza marittima della circolazione del grano ucraino, verso i porti del Mediterraneo. Il secondo concerne il programma delle conferenze internazionali (Roma-Parigi-Berlino-Londra), relative alla ricostruzione dell'Ucraina post-conflitto. È il Piano Marshall economico-finanziario, destinato ad integrare gli aiuti militari della Nato e l'accoglienza umanitaria dei profughi ucraini, verso i Paesi dell'Europa meridionale e centrale (c.d. gruppo di Visegrad)<sup>49</sup>.

Oltre i Piani di ricostruzione dell'Ucraina successivi al conflitto, si registrano paralleli piani di prevenzione dei danni di guerra, prodotti dalla Russia in Ucraina. Si tratta di misure di necessità e di urgenza, volte ad alleviare o cancellare le sofferenze della popolazione civile. Da parte di leader politici e religiosi si moltiplicano le iniziative per il rientro dei minori ucraini deportati nel territorio russo. L'esperienza del secondo conflitto mondiale ha dimostrato l'estrema difficoltà di garantire i diritti umani delle popolazioni deportate, aldilà del risarcimento dei danni di guerra, prodotti alle popolazioni residenti, in vista delle future ricostruzioni. In ultima analisi, anche il fronte euro-mediterraneo è uno spazio di sicurezza democratica, per la stabilità geo-politica e la sostenibilità geo-economica dell'area. Esso è complementare rispetto agli altri due, euro-atlantico di difesa estrema delle libertà, ed euro-asiatico di conservazione e restaurazione di antichi valori tradizionali<sup>50</sup>.

#### **4.- L'Italia fra democrazia di Occidente e di Oriente.**

L'Italia ha storicamente rivestito un ruolo di mediazione fra Oriente ed Occidente e non deve abbandonare questa sua vocazione, ma ora fa parte degli Stati che hanno adottato provvedimenti

---

<sup>48</sup> Fra i gruppi di democrazia globale si annovera il fronte euro-mediterraneo, intermedio fra l'Europa, l'Islam ed il mondo arabo del nord-Africa. Al di là dell'effimero Stato islamico di Siria ed Iraq (Isis), essa esprime un'idea complessa di democrazia, dell'Oriente e dell'Occidente, nell'ottica di una identità è propria, ma anche di una terza via fra tradizione giuridica-democratica dell'occidente e dell'Oriente. Complessivamente, nella crisi 2022/23, dopo un iniziale distacco rispetto alla questione russo-ucraina i Paesi della Lega Araba si sono espressamente occupati del tema nella nota riunione di Gedda del 19/05/2023, rivolgendo un invito ed ascoltando un discorso in presenza del presidente ucraino, ed offrendosi la stessa Arabia Saudita come possibile mediatrice del conflitto in corso.

<sup>49</sup> Un fronte di democrazie euro-mediterranee è indispensabile per fissare un ponte per il futuro dell'Europa, valido a ritrovare la perduta unità del continente. L'obiettivo va ben oltre la soluzione della crisi russo-ucraina e dell'est-ovest. Mira a creare un nuovo diritto euro-globale, interno ed esterno in quanto non le mancano le tradizioni comuni dell'antico oriente mediterraneo, romano-bizantino ed arabo. Inoltre, non le mancano le tradizioni del moderno occidente mediterraneo, dalle antiche forme imperiali a quelle di integrazione ed unione fra Stati-Nazione (Unione Europea, Unione Magrebina, Unione Africana).

<sup>50</sup> Anche per l'Ucraina nel regime giuridico della ricostruzione post-conflitto, sono inclusi i tre istituti della responsabilità, riparazione e risarcimento. La prima attiene alla responsabilità, ovvero alle operazioni illecite o illegali di guerra, contro lo Stato ucraino, le sue infrastrutture e la popolazione civile. La riparazione riguarda, invece, i danni di guerra, inflitti alle strutture ed alle persone dello Stato sotto attacco armato. Infine, il risarcimento riguarda i danni subiti della popolazione civile, come conseguenza di violenze o deportazioni nel territorio dello Stato belligerante, così come risulta dall'attuale programmato elenco dei danni di guerra, istituito dal Consiglio d'Europa nella sessione di Reikiavik (Islanda), a sostegno e supporto di documentazione e contabilità per le future trattive di pace.

propri in seguito agli accordi politici raggiunti dai Paesi della Nato, ai quali si sono aggiunti anche i membri del G7, come Canada e Giappone, oltre all’Australia, alla Nuova Zelanda e numerosi altri fra i quali Singapore. Dall’altra parte c’è il fronte di coloro che si sono astenuti in merito alla valutazione del comportamento della Russia in Ucraina e che si sono opposti alle sanzioni adottate dai Paesi europei euro-atlantici nei confronti di Mosca e di suoi cittadini ed imprese. Qui si tratta di difendere la pace e la democrazia, prendendo atto che la Repubblica Federativa russa è uscita dal fronte occidentale del Consiglio d’Europa e del G7 e che appartiene a un fronte orientale avverso dei 5 Paesi Brics (Cina, India, Sudafrica, Brasile)<sup>51</sup>.

Le sanzioni europee ed italiane consistono in restrizioni alla libera circolazione di merci, persone, imprese, capitali e tecnologie da e per la Russia. In tale contesto è avvenuto il sequestro temporaneo di beni dei c.d. oligarchi russi, ovvero di titolari di posizioni politiche, finanziarie o economiche all’interno della compagine statale russa. Quanto è stato deciso dal governo italiano, anche se con un decreto legislativo, necessita ovviamente di una copertura della spesa<sup>52</sup>.

Innanzitutto chi ritiene di essere stato colpito ingiustamente deve controllare di essere stato inserito in un elenco elaborato dall’Unione Europea e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Comunità europea (20/02/2022). Potremmo anche paragonarla alla manzoniana “colonna infame” o a una lista di proscrizione di cittadini invisibili alle città, dall’antica Grecia all’Italia medioevale e rinascimentale. Ovviamente tale atteggiamento del governo italiano si inquadra nella più ampia politica del fronte occidentale e di difesa dei suoi valori in momento particolarmente delicato di “crisi locale-militare”, sul confine orientale dell’Ue, in quell’Ucraina che ambisce ad accelerare la sua procedura di adesione all’Unione Europea<sup>53</sup>.

## 5.- Bilancio delle democrazie nazionali.

Anche nell’attuale fase di crisi dell’era globale, si fa il bilancio di funzioni e disfunzioni delle democrazie nazionali, misurato in termini di efficacia nell’esercizio dei poteri pubblici. La disciplina costituzionale si muove incontro agli equilibri dei tre poteri classici del parlamentarismo, presidenzialismo e premierato. Il confronto, sia interno che esterno, attiene alle democrazie di tipo occidentale e alle democrazie autocratiche dell’Oriente, dal momento che le prime sono ritenute per

---

<sup>51</sup> Nel contesto geo-politico, l’adesione dell’Ucraina all’Ue rappresenterebbe un completamento del fronte euro-atlantico ed occidentale, saldando agli altri Paesi dell’Europa centrale e balcanica, l’estremo lembo del Mar Nero, anch’esso occidentalizzato. In questo contesto, le misure italiane di sanzione verso il governo e gli oligarchi russi vanno esaminate in un’ottica diplomatica, salvo le possibilità riservate dalla giurisdizione italiana a qualsivoglia cittadino straniero operante in Italia e nel territorio dell’Ue. In altri termini. Gli strumenti della pubblica comunicazione danno agli oligarchi la possibilità di dimostrare che non sono complici del governo di Mosca, dando prova della buona fede. Cfr. B. Nicolo, *Policies to Address the Refugee Crisis in Europe Related to Russia's Invasion of Ukraine*, London 2022.

<sup>52</sup> Il governo italiano, allineato sulle posizioni euro-atlantiche, prende atto di un’avvenuta diversificazione compiuta tra Paesi dell’Europa occidentale ed orientale, in merito alle idee stesse di guerra e di pace, di Stato di diritto e soprattutto di democrazia. Tale diversificazione non significa contestazione dei valori comuni, ma pura e semplice rilevazione di prassi recenti, non del tutto conformi alle precedenti tradizioni instaurate nell’ultimo decennio del secolo scorso, con una politica di stretta cooperazione tra Russia ed occidente europeo. Cfr. M. Siddi, *European identities and foreign policy discourses on Russia: from the Ukraine to the Syrian crisis*, London 2020.

<sup>53</sup> Considerando che l’Italia è uno stato di diritto, che comunque consente il primato delle leggi e l’autonomia di giudici indipendenti, tali garanzie vanno assicurate ai cittadini russi colpiti dalle sanzioni. Peraltro, lo stato russo mentre da un lato è sanzionato dall’Ue, dall’altro è sanzionatore degli Stati dell’Ue, mediante l’uso della leva costituita dalla politica energetica e dagli approvvigionamenti che fornisce agli Stati del territorio Ue. Complessivamente, il tema delle sanzioni, conseguenti alla crisi 2022/23 resta uno dei più controversi nella logica di misure e contromisure, provenienti dall’una e dall’altra parte. Cfr. N. Knoblock, *Language of conflict: discourses of the Ukrainian crisis*, London 2020.

loro natura “pacifiste”, mentre le seconde proprie delle oligarchie politiche e militari, sono considerate propense agli interventi armati ed alle vere e proprie guerre<sup>54</sup>.

La teoria del parlamentarismo è divenuta molto complessa, perché rappresenta un ponte tra sistemi politici degli Stati democratici di Occidente ed Oriente. La sua forma può essere molto diversa, perché i parametri possono offrire la rappresentanza politica di Stati, di popoli o di loro parti, chiamati partiti politici, plurimi o unici. Nelle democrazie occidentali si offre la massima rappresentanza a tali varie forme, garantendo autonomia e pluralismo nel primato del parlamento, come “produttori” delle leggi. Nelle democrazie dell’Oriente la rappresentanza è più ristretta, non per Stati e popoli, quanto per i partiti politici, presenti nei vari sistemi elettorali (mono-partitici o maggioritari)<sup>55</sup>.

Nella società globale, le forme di governo tradizionali sono confermate nei tre regimi di primato parlamentare, presidenziale e di premierato (c.d. *premiership*). La prima assegna ai parlamentari la distinzione di Capo di Stato e di Governo, mentre la seconda fa richiamo alla elezione diretta dell’uno o dell’altro o di ambedue. In tale era esce rafforzato il premierato del Presidente del Consiglio dei Ministri, allorché i Capi di Governo si vedono attribuire prerogative e funzioni nuove, per esigenze proprie di vita normativa o di emergenza della vita globalizzata<sup>56</sup>.

## 6.- Futuro della democrazia europea.

Tre sono gli indici rivelatori della democrazia o democraticità rappresentativa nell’Unione Europea, secondo le clausole contenute nelle costituzioni nazionali e nei trattati europei degli Stati fondatori e di quelli successivamente ammessi o autorizzati all’adesione, tutti messi a confronto con la grande crisi del 2022/23 ed alla necessità di fornire all’Ucraina aggredita supporto ed aiuto militare, finanziario ed umanitario. La “clausola Europa” o Europa-“klausel” (art. 117 Cost.) importa un impegno costituzionale di “favore”, per le organizzazioni unionistico-comunitarie. Viceversa, la Carte dei diritti fondamentali dei cittadini dell’Unione Europea assicura loro il pieno godimento dei diritti democratici, sia civili e politici, sia economico e sociali (Carta di Nizza, 2000/2001)<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Nell’era globale, il bilancio delle democrazie nazionali si fa mediante il confronto fra le costituzioni e le relative prassi costituzionali. Si misura l’efficacia e la stabilità degli organi di governo, fra democrazie occidentali ed autocrazie orientali, secondo parametri di rappresentatività ed efficienza del potere pubblico. Non pochi sono i punti di convergenza e di diversità, misurati ai tre livelli della democrazia parlamentare, governativa e giudiziaria.

<sup>55</sup> Anche nei Paesi del G7, di più antica o recente tradizione costituzionale liberal-democratica, circolano nuove teorie, per la via dell’equilibrio e del buon andamento delle istituzioni parlamentari. Per il sovranismo, è la sovranità dello Stato sul territorio a determinare l’applicazione delle sue leggi a cittadini e stranieri, per ragioni di sicurezza dello Stato. Viceversa, per il populismo è il popolo come titolare della sovranità, il centro dell’indirizzo politico, cui dovranno sottoporsi governi e istituzioni giudiziarie nazionali e sovranazionali. Per i neo-nazionalisti è indispensabile una politica di conservazione e restaurazione delle proprie precedenti tradizioni di politica sia interna che internazionale, ritenute prevalenti su quelle comuni dell’Occidente e dell’Oriente.

<sup>56</sup> Nella società globale si confermano forme tradizionali di designazione dei capi di Stato, proprie delle Nazioni con forme di Stato a repubblica o monarchia. Si rafforzano, però, le forme di designazione proprie delle unioni di Stati, che adottano un sovrano comune. Tale è il regime del “commonwealth” britannico, dove prevale la logica della “global great Britain” (post-Brexit 2016-2021). Una gran parte degli Stati di tale unione (fra cui Australia e Canada) riconosce ancora il sovrano inglese come proprio Capo di Stato (Carlo III, 06/05/2023), nel senso di attribuire alla corona britannica il ruolo *ad personam* di presidente dello Stato canadese ed australiano.

<sup>57</sup> Nei futuri scenari dell’Unione Europea, è prevista una pluralità di collegamenti con le democrazie nazionali, sia interne che esterne alla stessa. I primi sono ormai simmetrici in termini di rispetto dello stato di diritto, delle libertà individuali e dell’esercizio democratico dei poteri pubblici (art. 2-3 del Trattato Unione Europea – TUE). I secondi possono essere anche asimmetriche, poiché la democrazia europea è minoritaria in larga parte del mondo, dove le forme democratiche di governo assumono la variante autocratica, nazional-popolare e sovranista.

Nella forma di governo parlamentare, il Parlamento europeo garantisce il rispetto dei valori democratici e la loro standardizzazione dentro e fuori l'Unione. I suoi poteri si sono notevolmente allargati *ratione materiae* nella transizione dal mercato unico all'Unione politica, comprensiva dello spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia e dello spazio esterno di politica estera e di difesa comune. Lo stesso dicasi per gli altri organi istituzionali presidenziali e di premierato, soggetti all'indirizzo politico ed al controllo successivo dello stesso Parlamento europeo<sup>58</sup>.

Da parte sua, il presidenzialismo europeo esprime una forma originale di governo, a tre livelli, unionistico-comunitario, nazionale e regionale-locale. Lo stesso è anche identificabile in una forma di premierato rafforzato o erede dell'antico cancellierato dei governi imperiali del '900. Il primo livello superiore è quello del consiglio dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione (e loro Ministri e Commissari europei). Il secondo livello intermedio è quello dei Governi nazionali, produttori ed esecutori delle politiche comuni. Il terzo livello inferiore è quello della leale cooperazione dei governi regionali e locali degli Stati membri<sup>59</sup>.

### 7.- **Democrazia globale decentrata e pluralistica.**

Le nuove prospettive della società globalizzata dipendono da quella che è stata chiamata la "svolta russa", fra le sue tradizioni occidentali ed orientali, per cui anche una crisi locale ha prodotto conseguenze di instabilità geopolitica e geoeconomica, ai vari livelli di organizzazione della società mondiale. Nella società globale pluralistica e multipolare, i livelli di governo centrale e regionale sono stati frammentati dalla crisi 2022/23. Al livello dell'Onu il recupero di funzionalità, perduta durante il conflitto armato, è previsto per la fase della successiva ricostruzione post-conflitto. Già da ora, istituti come la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale, fanno parte delle conferenze regionali per i piani di "recovery"<sup>60</sup>.

Al livello di organizzazioni di sicurezza e cooperazione regionale, disunita è la posizione di quelle europee, rispetto alle altre extra-europee. L'iniziativa del consiglio d'Europa, istitutiva di un registro dei danni di guerra in Ucraina, ha avuto un grande supporto degli Stati membri, con alcune isolate

---

<sup>58</sup> Con la forma di governo parlamentare, il Parlamento europeo garantisce i valori dell'internazionalismo democratico, in politica interna ed esterna dell'Unione (art. 2). Attualmente l'Unione, dopo il conflitto russo-ucraino, ha l'obiettivo di assicurare la sua sicurezza ed indipendenza energetica lungo il confine nord e sud orientale. È la frontiera nord-atlantica, baltica e del gruppo di Visegrad, congiunta a quella danubiano-balcantica. Viceversa, sul confine nord e sud occidentale è più forte lo scontro di valori e di politiche rispetto alla Repubblica Federativa russa, in specie dopo la crisi 2022/23, legata alla invasione e successiva adesione, previo referendum, di parti del territorio ucraino. Di qui la risposta della Nato-UE con l'adesione della Finlandia e della Svezia sul Baltico e la prospettiva di successiva adesione della stessa Ucraina, contestata da parte russa, con attacchi più o meno palesi all'intero occidente. Cfr. M. Ottaviani, *Brigate russe: la guerra occulta del Cremlino all'Occidente*, Milano 2023.

<sup>59</sup> Il presidenzialismo del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo (e loro Ministri) si esprime nei due settori interconnessi dell'ambiente e delle nuove frontiere dell'Unione. Nel mondo attuale, l'ambiente impone risposte comuni alle variazioni climatiche ("climate changes") e politiche sulle energie alternative ("green deal"). Viceversa, le nuove frontiere impongono più Stati collegati alla Nato e nuove solidarietà europee, tanto per la politica di sicurezza europea, quanto per il contrasto alle immigrazioni clandestine ed alla criminalità organizzata.

<sup>60</sup> È innegabile che in un mondo multipolare e multilaterale, la forma di governo globale si stia trasformando da accentrata in decentrata. Dopo la crisi 2022/23 le stesse Nazioni Unite si sono dimostrate non in grado di controllare i fenomeni di aggressione armata a suoi Stati membri. In tale contesto, hanno meglio operato le istituzioni specifiche della stessa Onu, di fronte ad emergenze alimentari, di flussi di rifugiati e di controllo delle centrali atomiche, presenti in Ucraina (FAO, UNHCR, AIEA). Con specifico riguardo alla possibile soluzione "plurima" della crisi russo-ucraina, la sua gestione passa per mediazioni varie, da parte di Stati (Turchia e Cina), e addirittura di autorità di riconosciuta leadership religiosa globale (Santa Sede). I primi sono dedicati al trasporto delle riserve alimentari ucraine ed al possibile cessate il fuoco, le seconde alla attenuazione delle conseguenze umanitarie, da deportazione dei minori ucraini sul territorio russo. Sull'instabilità globale est-ovest v. M. Morini, G. Natalizia, *La svolta della Russia. Allineamenti internazionali e politiche revisioniste del XXI secolo*, Milano 2023.

eccezioni sul fronte euro-atlantico (Turchia, Armenia, Serbia, Ungheria). Da parte loro, alcune organizzazioni di cooperazione regionale del sud-Africa e del Sudamerica, nel nome del cd. sud-globale, hanno proposto piani di pace, disuniti da quelli russi e ucraini (maggio 2023)<sup>61</sup>.

Anche i gruppi istituzionali di Stati, come il G7 ed il Brics, si sono presentati come enti di sostegno e supporto, rispetto ad Ucraina e Russia. Ne è emersa un'idea di un'Europa bi-comunitaria, divisa fra fronte euro-atlantico ed euro-asiatico. Il G7, si protende oltre l'Europa, verso le zone di sicurezza dell'Indo-Pacifico ed affronta i problemi di concorrenza con la Cina. Da parte sua, il Brics è divenuto un soggetto mondiale di mediazione, grazie alle iniziative di Cina, Sudafrica e Brasile<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> La regionalizzazione della sicurezza globale ha provocato una vera e propria mobilitazione di organizzazioni e gruppi regionali di Stati. Gli stessi si sono mossi a sostegno e supporto di una delle due parti contrapposte nel conflitto russo-ucraino e con iniziative spontanee di supporto e di mediazione. Il Consiglio d'Europa, nella sua sessione del 16/05/2023 (Islanda, Reikiavik), ha ipotizzato un registro dei danni provocati in Ucraina, ai fini della successiva ricostruzione (con i finanziamenti della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale).

<sup>62</sup> Nel secondo anno del conflitto russo-ucraino, gli stessi gruppi istituzionali di Stati hanno assunto il ruolo di mediatori spontanei del conflitto. Il G7 ed il Brics sono mossi da visioni contrapposte circa le ragioni dei contendenti. Il primo è divenuto la sede di colloqui e visite continue nelle capitali USA ed UE, mentre il secondo invia missioni diplomatiche a Kiev e a Mosca (Cina e Repubblica Sudafricana). La stessa Lega Araba, nella sessione di Gedda (Arabia Saudita, 18/05/2023) invita il presidente ucraino per l'apertura di un dialogo e alla prospettazione di un analogo ruolo del mondo arabo-islamico.