

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

A.D. 2026: *quo vadis*, pace e sicurezza internazionale?

Lo *status quo* delle relazioni internazionali nell'impotenza –
apparente – del diritto e delle organizzazioni internazionali

La Fondazione dialoga con gli internazionalisti

9 febbraio 2026 – ore 15:30

Sui canali Facebook e YouTube
della Fondazione Bruno Buozzi ETS

Ne discutono:

- **Giorgio Benvenuto**, Presidente Fondazione B. Buozzi ETS
- **Pietro Gargiulo**, Professore ordinario di diritto internazionale (Università di Teramo) e Direttore de “la Comunità internazionale” (organo della Società italiana per l’organizzazione internazionale-SIOI)
- **Cosimo Risi**, Ambasciatore d’Italia

Introduce:

- **Alfredo Rizzo**, Comitato scientifico Fondazione B. Buozzi ETS

Organizzazione:

- **Federica Pagliarini**, Fondazione B. Buozzi ETS

Nel panorama internazionale decisamente incandescente, potrebbe essere utile se non altro segnalare alcuni elementi di “continuità” rispetto al quadro istituzionale e regolatorio che definisce le relazioni internazionali contemporanee.

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

Con due decisioni adottate tra il 2025 e l'inizio di quest'anno, la *pre-trial Chamber* della Corte penale internazionale che era stata incaricata di valutare la perseguibilità del governo italiano in merito alla riconsegna di Al-Masri al governo libico, ha ritenuto perseguibile lo stesso governo italiano che, proprio per tale riconsegna, è venuto meno agli standard essenziali definiti dallo Statuto della Corte penale internazionale, basati sui criteri di leale collaborazione tra i governi dei Paesi che hanno ratificato tale strumento e l'ufficio del Procuratore stabilito per l'attuazione degli obiettivi di quello stesso Statuto. In buona sintesi, il Paese che nel 1998 ospitò a Roma la Conferenza che fu incaricata di elaborare lo Statuto della Corte penale internazionale, si trova oggi dalla parte dei paesi che avrebbero violato tale Statuto.

In questo stesso contesto piuttosto peculiare, ricordo che alla fine dello scorso anno una corte russa ha emesso una sentenza di condanna nei confronti di vari giudici e funzionari della Corte penale internazionale che hanno spiccato due mandati internazionali di arresto nei confronti del Presidente russo Vladimir Putin e la sua Commissaria per i diritti dei fanciulli, Maria Alekseyevna Lvova-Belova. La questione complessa attiene al fatto che né la Russia né l'Ucraina sono parti dello Statuto della Corte penale internazionale. Tuttavia, le istituzioni competenti di tale Corte sono state autorizzate dall'Ucraina stessa, con mandato "ad hoc", ad avviare accertamenti sul comportamento di varie autorità e personalità russe per fatti e atti commessi su territorio ucraino, come sottrazione e deportazione verso la Russia di membri della popolazione civile ucraina, e soprattutto di minori. Dinanzi alla finale messa in stato d'accusa, nel 2023, di Vladimir Putin stesso da parte della *pre-trial chamber*

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

della Corte penale internazionale, le autorità russe, con finalità chiaramente ritorsive, hanno a propria volta aperto uno specifico procedimento in Russia e infine condannato in sede giurisdizionale giudici e funzionari della stessa Corte penale internazionale per presunta violazione, tramite le suddette decisioni assunte in seno alla Corte penale stessa, delle prerogative dei rappresentanti del governo russo. Nel merito, oltre a contestare la circostanza che la Russia non è parte della Corte penale internazionale, i giudici russi hanno rivendicato il fatto che agli stessi destinatari del provvedimento della *pre-trial chamber* della Corte dell'Aja deve applicarsi il regime di immunità internazionali spettante ai capi di Stato e di governo ¹.

In un'ottica più generale, sembra che le organizzazioni e relative istituzioni internazionali, pur nel gran rumore intorno alla crisi *interna* a queste ultime (crisi però provocata in buona misura anche dall'atteggiamento *esterno* degli Stati che sembrano voler riportare le relazioni internazionali alla dimensione meramente bilaterale, quando non del tutto unilateralistica, in un ritorno alla retorica della forza deli Stati-nazione), siano inevitabilmente coinvolte in modo diretto nella risoluzione di diversi casi contenziosi che assumono una valenza

¹ Tra le persone oggetto dei provvedimenti assunti dai giudici russi, vale la pena ricordare il nome del giudice italiano presso quella Corte internazionale, Dott. Rosario Aitala. Si deve rilevare che, in base all'art. 27 dello Statuto della Corte penale internazionale, "*il presente Statuto si applica a tutti in modo eguale, senza distinzione fondata sulla qualità ufficiale*", e che "*le immunità o le regole speciali che possono ricondursi alla qualità ufficiale di una persona, in virtù del diritto interno o di quello internazionale, non impediscono alla Corte di esercitare la sua giurisdizione nei confronti di tale persona*". Ciò vale, in particolare, per Capi di Stato e di governo, membri del Parlamento e componenti del governo, o rappresentanti di quest'ultimo. Tuttavia, vale la pena ricordare anche l'art. 98, comma primo, dello stesso Statuto, in base al quale "*la Corte non può presentare una richiesta di assistenza che costringerebbe lo Stato richiesto ad agire in modo incompatibile con gli obblighi che gli incombono in diritto internazionale in materia di immunità degli Stati o di immunità diplomatica relativamente a persone o beni di uno Stato terzo, a meno di ottenere preliminarmente la cooperazione di tale Stato in vista dell'abolizione dell'immunità*".

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

piuttosto inedita, anche se non del tutto sconosciuta anche alla storia degli ultimi settant'anni di relazioni internazionali. Ovviamente il riferimento va fatto *in primis* al procedimento instaurato dal Sud Africa contro Israele per quanto attiene ai fatti noti inerenti alla Striscia di Gaza e la Cisgiordania ². E' vero però, e vale la pena ricordarlo, che un grande "rimescolamento" dei criteri stabiliti dalla stessa Carta delle N.U. – e senza qui dover ricordare le numerose sentenze della Corte internazionale di giustizia intervenute rispetto alle molteplici crisi internazionali verificatesi dal secondo dopoguerra (si pensi a titolo di mero esempio all'importante contenzioso riguardante i *contras* in Nicaragua) – si è avuto sin da quell'11 settembre del 2001 a seguito del quale la stessa nozione di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale è stata messa in discussione, anche pretestuosamente al preciso scopo di giustificare la reazione dello Stato aggredito (gli USA) da quei fatti che dovevano essere ritenuti come una vera e propria tipologia di aggressione *attraverso* lo strumento dell'atto terroristico (il Prof. Gargiulo insieme alla sua collega Chiara Vitucci è stato curatore di un famoso volume collettaneo sulla Tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo).

Per quanto riguarda più specificamente lo spazio europeo, basti ricordare che la Strategia dell'Unione europea per la sicurezza fu inaugurata formalmente

² Di recente, cfr. International Law Commission, *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide A/HRC/60/CRP.3*, of 16.9.2025; si veda anche il Parere consultivo della Corte Internazionale di giustizia del 22 Ottobre 2025, *Obligations of Israel in relation to the Presence and Activities of the United Nations, other international organizations and third states in and in relation to the occupied Palestinian territory*.

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

da Javier Solana all'inizio del nuovo secolo. Scopo di questo "nuovo" approccio è stato quello di offrire massima coerenza alla Politica estera e di sicurezza comune (c.d. PESC), ideata dal trattato di Maastricht, alla luce delle nuove priorità emerse, all'inizio del nuovo secolo, dopo gli attentati dell'11 settembre 2001. Emerge da queste iniziative un notevole sforzo "sincretico" tra i diversi obiettivi ricavabili dai trattati dell'Unione, tenuto conto che tali stessi obiettivi devono essere però sempre letti alla luce del dato istituzionale, relativo cioè alle diverse procedure decisionali attraverso cui l'Unione agisce in tema, da un lato, di c.d. "relazioni esterne" (accordi commerciali internazionali) e, dall'altro lato, sui temi appunto della politica estera e di sicurezza e anche sulla politica di difesa attraverso strumenti come le posizioni comuni o le azioni comuni, oggi genericamente definite "decisioni". Di recente, la Strategia di Solana è transitata per la c.d. *Global Strategy* voluta dall'Alto rappresentante per la stessa politica estera, Federica Mogherini, nel 2016. In una direzione altrettanto "sincretica", ma con connotati più "operativi", va ricordata la cosiddetta *European Peace Facility* adottata nel 2021 : si tratta di uno strumento basato prevalentemente su obiettivi della PSDC e che contempla il finanziamento, da parte degli Stati membri dell'Unione, delle azioni assunte dall'Unione stessa nell'ambito delle iniziative di tutela della pace, prevenzione dei conflitti e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente all'articolo 21, paragrafo 2, lettera c), del Trattato dell'Unione europea, nei casi in cui, a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, TUE, le spese operative derivanti da tali azioni non siano a carico del bilancio dell'Unione.

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

L'invasione russa dell'Ucraina, paese col quale l'Unione europea aveva nel frattempo avviato addirittura un processo di adesione (essendo l'Ucraina oggi inserita tra i paesi candidati ad aderire all'Unione stessa), ha poi spinto l'Unione all'adozione – sempre nella dimensione delle relazioni tra governi – di un c.d. “*Strategic compass*” (“bussola strategica”), al fine di conferire maggiore operatività agli interventi dell'Unione in teatri di crisi creando una “*EU Rapid Deployment Capacity*”, progettando maggiori investimenti nel settore della difesa e intensificando le relazioni sia nella dimensione multilaterale (NATO) che in quella bilaterale, con singoli paesi come Canada o Norvegia. Tale iniziativa va confrontata con l'attivazione di quel modello di “cooperazione strutturata permanente” prevista dai trattati ma definita formalmente solo a partire dal 2019 tramite formalizzazione della c.d. PESCO, e che attiene alla possibilità che gli Stati membri dell'Unione mirino a finalità di integrazione reciproca più circoscritte, ma anche più concrete, rispetto a quelle consentite in base alle vigenti norme dei trattati. A tale quadro formale si affianca l'operatività dell'Agenzia europea di difesa, volta soprattutto a monitorare il mercato della difesa attraverso l'indizione di gare pubbliche tramite le quali, peraltro, si aspira a offrire coerenza tra i vari prodotti industriali materialmente applicabili al settore in questione, mirando a una progressiva riduzione dell'attuale forte frammentazione del mercato europeo in tale ambito (fattore da molti considerato un intrinseco dato di debolezza dell'attuale contesto riferibile alla PSDC).

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

Tenuto conto della valenza “quasi costituzionale” assunta a livello internazionalistico dalla tutela dei diritti umani fondamentali (ma anche di quelli economici e sociali) come stabiliti sin dalla Dichiarazione dell’Assemblea generale delle N.U. nel 1948, si può poi ricordare come la stessa Corte di giustizia dell’Unione in alcune sentenze recenti si sia interessata al rilevamento della responsabilità che può ricadere in capo all’Unione stessa per il comportamento di membri delle truppe nel contesto di missioni della stessa Unione europea per mantenimento o ristabilimento della pace in teatri extra-UE: e ciò proprio alla luce delle generali regole sia di diritto internazionale umanitario sia di diritto internazionale dei diritti umani (cui l’Unione è notoriamente vincolata, lasciando per ora fuori dalla riflessione le questioni che riguardano i rapporti tra Unione e CEDU, stante la mancata adesione della prima alla seconda).

Anche in questo contesto evolutivo, però, emerge comunque una questione problematica data dalla difficile combinazione tra le aspirazioni sottese a tale processo verso un’autonoma politica estera e di difesa dell’Unione, da un lato, e l’obiettivo del mantenimento e anzi della promozione di rapporti pacifici tra le Nazioni, ricavabile sia dalle norme fondamentali della Carta ONU sia dalle stesse disposizioni presenti in quasi tutte le Carte costituzionali dei paesi dell’Europa occidentale e, altrettanto ovviamente, sancito anche nelle norme fondamentali del Trattato dell’Unione europea, dall’altro lato.

Dalla prassi recente emerge come le istituzioni internazionali vengano comunque coinvolte e si siano attivate se non altro per il monitoraggio di

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

questo contesto di forte turbolenza delle relazioni internazionali, come dimostra – oltre al più eclatante caso delle operazioni belliche dell'esercito israeliano nella striscia di Gaza – anche la questione controversa del caso Al-Masri sopra citato (senza dimenticare la miriade di sentenze di condanna emesse contro l'Italia in molteplici occasioni da un altro giudice internazionale come la Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, di cui l'Italia è notoriamente parte).

Per quanto attiene ai rapporti tra Unione europea e Israele (questione in cima alle cronache internazionali e anche agli studi giuridici), vale la pena ricordare la questione dell'operatività di una disposizione dell'Accordo di associazione UE/Israele che consentirebbe alla stessa Unione di ritirarsi da tale accordo a titolo di reazione per eventuali violazioni di diritti umani e altri standard generali (intesi quali "elementi essenziali" dell'accordo stesso) perpetrate da governo e esercito israeliani: questione cui evidentemente si collega l'accertamento di tali violazioni in corso a livello della Corte Internazionale di giustizia. In tale quadro, segnalo anche che un'associazione di avvocati belgi ha presentato un ricorso in carenza (causa T-482/25) contro l'Unione per inazione delle stesse istituzioni di quest'ultima nei confronti del governo israeliano dinanzi alla possibilità che quest'ultimo (o suoi esponenti) stia commettendo (o abbiano commesso) crimini internazionali e genocidio per i fatti riguardanti appunto lo sfollamento forzato di civili a Gaza (si discute, in verità, sin dal ricorso dinanzi la Corte internazionale di giustizia, di atti riconducibili a vero e proprio genocidio). Purtroppo, con successiva ordinanza del settembre 2025 il

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

Presidente del Tribunale dell'Unione europea ha respinto il ricorso richiamato con motivazioni molto carenti.

Per quanto attiene, in tale quadro, a un tema fortemente “sensibile” soprattutto nel contesto bellico riguardante il conflitto russo-ucraino, il discorso sulla creazione del c.d. “esercito europeo” di cui abbiamo discusso anche qui in Fondazione in altre occasioni sembra oggi giungere con una risonanza meno definita, se non altro a causa della forte frammentazione interna all'Unione stessa su questa prospettiva. Si tratta infatti di un progetto che risale all'immediato secondo dopoguerra, rimasto “silente” attraverso modalità meno “eclatanti” di cooperazione (come quella realizzata tramite l'Unione dell'Europa occidentale), e poi riportato in evidenza in particolare attraverso alcune disposizioni centrali del Trattato dell'Unione europea come riformato prima dal Trattato di Maastricht e poi da ultimo dal Trattato di Lisbona. Ora, proprio in tema di difesa e “autodifesa”, la stessa disposizione del Trattato dell'Unione europea, riproduttiva della regola di diritto internazionale generale concernente il diritto di ogni Stato a reagire in caso di aggressione (art. 51), non appare come tale idonea a fare emergere il consolidamento di un modello di difesa comune imputabile autonomamente all'Unione, che semmai, come segnalato, attraverso lo strumento della cooperazione strutturata permanente sembra in questa fase destinata a comporre un quadro di alleanze tra Stati già membri dell'Unione, al fine di portare avanti i numerosi programmi esistenti in tale ambito. Accanto a ciò va certamente ricordato il quadro di missioni

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

riconducibili al concetto di peace-keeping “europeo” in paesi terzi in cui l’Unione stessa è da tempo impegnata.

Restano d’altronde forti dubbi anche relativi alla effettiva volontà da parte dei cittadini di proseguire in un percorso che un po’ paradossalmente sembra politicamente sempre meno “attraente” perfino per quelle stesse forze politiche che, in altre fasi storiche, avrebbero forse sostenuto maggiormente l’ipotesi di un’autonoma politica di difesa unionale. E quindi, in questo quadro di incertezza, viene riproposta la visione filo-atlantista (nonostante le discutibili imposizioni dell’attuale amministrazione USA) che tende a spostare l’asse del dibattito nel quadro NATO e quindi in una dimensione più ampia. La NATO stessa (certamente concepita come organizzazione di tipo difensivo) negli ultimi anni sembra abbia condotto le relazioni regionali – con riferimento all’Europa occidentale ma con progressiva adesione ad essa dei Paesi usciti dal Patto di Varsavia – con modalità che paiono francamente in contraddizione con gli sforzi di una sempre maggiore stabilizzazione nello stesso continente europeo, senza dimenticare che quello della stabilizzazione (anche tramite lo strumento militare) è obiettivo notoriamente funzionale agli obiettivi della Carta ONU. Si è infatti sviluppata, di recente, sempre più la retorica ossimorica ispirata all’idea dell’azione preventiva come strumento difensivo. In tal senso, semmai, il processo di allargamento della stessa Unione europea all’Ucraina sembra implicitamente (ed anche lapalissianamente) avere un effetto destabilizzante dei rapporti nell’area, e ciò soprattutto, ovviamente, per quanto riguarda quelli tra la stessa Unione europea e la Russia (nei confronti della quale, come noto, l’Unione europea stessa ha rinnovato, estendendolo a molti

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

altri soggetti e ambiti materiali, il pacchetto di sanzioni già instaurato sin dal 2014).

In tale contesto, dunque, mi pare si debba semmai concludere che ad essere fortemente intaccati siano proprio gli obiettivi di mantenimento e promozione della pace e della sicurezza internazionale, per non parlare del tema altrettanto urgente della tutela dei diritti fondamentali delle persone, e soprattutto di anziani, donne e minori (questi ultimi già destinatari di un complesso sistema di tutela ad essi indirizzato in particolare in contesti bellici o migratori): obiettivi che mantengono la loro centralità anche in riferimento alle relazioni euro-atlantiche, e che peraltro sono rinnovati proprio nel processo di allargamento dell'Unione ai paesi appartenenti all'ex Patto di Varsavia (tenuto conto dell'allargamento dell'Unione stessa consumatosi tra il 2004 e il 2007), oltre che nella prospettiva di un'adesione di almeno alcuni tra i paesi dei Balcani occidentali. Altre riflessioni riguardano il rapporto con Paesi terzi rientranti nella rilanciata prospettiva di cooperazione euro-mediterranea, su cui peraltro si è tenuto un incontro in Fondazione prima della pausa natalizia.

Con queste preoccupate considerazioni inerenti allo spazio creato da quei trattati che definirei genericamente "europei", lascio quindi la parola ai nostri ospiti, per sentire da loro un commento su questo "trend negativo" (citando una famosa battuta da "Palombella rossa" di Moretti) che sembra caratterizzare questi anni e mesi di relazioni internazionali, nel perdurante dubbio se il diritto internazionale sia effettivamente sotto concreta minaccia di "annichilimento" applicativo.

Draft: A. Rizzo© 15.2.2026

Presento quindi innanzitutto un nuovo gradito ospite della Fondazione, il Prof. Pietro Gargiulo, direttore della storica rivista “la Comunità internazionale”, nata come espressione delle attività di ricerca svolte in seno alla altrettanto celebre Società italiana per l’organizzazione internazionale fondata nel 1944, dal 1946 organo della Federazione Mondiale delle Associazioni per le Nazioni Unite. Insieme a lui, partecipa alle riflessioni l’Ambasciatore Cosimo Risi, già ospite in precedenti occasioni dei nostri dibattiti e che ha lavorato in posti cruciali come Ginevra, Israele e la Rappresentanza italiana presso l’Unione europea a Bruxelles.

red. A. Rizzo© 15.2.2026