

Freedom, Security & Justice: European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 3

EDITORIALE SCIENTIFICA

DIRETTRICE

Angela Di Stasi
Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU – già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Profesor Emérito de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE

COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova **Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza **Fiammetta Borgia**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "Tor Vergata" **Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno **Raffaele Cadin**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano **Federico Casolari**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna **Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia **Anna Cavaliere**, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno **Giovanni Cellamare**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari **Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno **Sara De Vido**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia **Valeria Di Comite**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro" **Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa **Carmela Elefante**, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno **Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València **Valentina Faggiani**, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada **Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona **Ana C. Gallego Hernández,** Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla **Pietro Gargiulo**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo **Francesca Graziani**, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli" **Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Elspeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS **Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén **Ivan Ingravallo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari **Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova **Luigi Kalb**, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno **Gianfranco Liace**, Associato di Diritto dell'economia, Università di Salerno **Luisa Marin**, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria **Simone Marinai**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa **Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata **Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille **Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina-Esperto Giuridico presso la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles **Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino **Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London **Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre **Michele Nino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Criseide Novi**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Foggia **Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Leonardo Pasquali**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa **Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Francesca Perrini**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina **Gisella Pignataro**, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno **Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo **Anna Pitrone**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina **Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma **Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona **Angela Maria Romito**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari **Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia **Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno **Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho **Ángel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla **Sara Tonolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova **Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova **Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Alessandra Viviani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Siena **Valentina Zambrano**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Alessandra Zanobetti**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno

Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017

Indice-Sommario
2026, n. 3

Editoriale

Quale diritto internazionale nel contesto degli attuali scenari di guerra? p. 1
Giuseppe Cataldi

Saggi e Articoli

Implementing the EU Pact at the external borders: readiness, interoperability and safeguards in Spain, Lithuania and Bulgaria p. 16
Mª Ángeles Cano Linares

Sanzioni economiche come norme di applicazione necessaria e contratti internazionali: una relazione intricata p. 46
Angelo Davì, Alessandra Zanobetti

La circolazione internazionale delle armi, la *due diligence* dello Stato esportatore e la protezione dei diritti umani nel contesto internazionale ed europeo p. 67
Alessandra Pietrobon

Cum Grano Salis: segnalazioni, controlli Schengen e immunità parlamentare europea p. 96
Angela Procaccino

Artificial Intelligence in EU migration and border control: balancing security, efficiency and fundamental rights p. 126
César A. Villegas Delgado

Dialogo a due voci: Corte di Strasburgo e giudice nazionale

L'esecuzione delle decisioni di condanna della Corte EDU tra ordinamento interno e garanzie convenzionali p. 157
Gaetano De Amicis

La "creatività" e l'interpretazione "intersistemica" della Corte di Strasburgo nel dialogo con il giudice nazionale p. 180
Guido Raimondi

Commenti e Note

Effettività della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e *standard* nazionale di protezione dei diritti fondamentali nella sentenza *Lin II* della Corte di giustizia p. 187
Matteo Agostino

Codification of ambiguity in the European Pact on Migration and Asylum. The case of *de facto* detention in the Pantelleria hotspot p. 221
Greta Albertari

Il nuovo quadro europeo anticorruzione e le ricadute interne: la direttiva (UE) 2026/1021 tra principio di leale cooperazione e "vuoti di tutela" p. 247
Andrea Castaldo, Marco Siligato

La troisième vague dans la protection des victimes d'infractions pénales en droit de l'Union européenne: réflexions à la lumière de la révision de la directive 2012/29/UE p. 284
Alessandro Rosanò

The principle of *non-refoulement* in the face of climate-induced migration. Prospects for protection under the Inter-American human rights system p. 308
Martina Sardo

Editoriale

QUALE DIRITTO INTERNAZIONALE NEL CONTESTO DEGLI ATTUALI SCENARI DI GUERRA?

Giuseppe Cataldi [*]

> "*Il diritto internazionale è rimasto pur sempre quella disciplina nella quale ogni incompetente crede di poter esprimere le sue vedute personali. Chi, profano di studi giuridici, non si attenterebbe di discutere una qualsiasi questione di diritto interno, trova invece naturalissimo esprimere i suoi giudizi in materia internazionale. Il fenomeno è così generale che sarebbe puerile attribuirlo a presunzione, mentre esso è da ricollegare sicuramente al diffusissimo concetto volgare, che scambia per diritto internazionale un insieme di idee di giustizia, di morale, di umanità, sulle quali appunto a ogni uomo sensato è lecito esprimere i propri apprezzamenti*".
> (P. FEDOZZI, *La crisi del diritto internazionale*, in *Scientia*, 1917, p. 304)

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il diritto internazionale classico. – 2. La rivoluzione del secondo dopoguerra nei rapporti tra Stati. – 3. Il ritorno al XIX secolo? – 4. *Segue*: La vicenda della convalida giudiziaria dei trattenimenti nel centro di permanenza italiano in Albania. Corretta applicazione del diritto dell'Unione o intralcio alla politica di contrasto al fenomeno della migrazione illegale? – 5. Conclusioni.

1. Introduzione. Il diritto internazionale classico

Questo mio breve scritto è sostanzialmente diviso in tre parti.

Cercherò innanzitutto, in maniera molto sintetica, di ricordare cosa è stato il diritto internazionale dalle sue origini fino alla Seconda Guerra Mondiale; di descrivere poi la

[*] Professore ordinario di Diritto internazionale, Università di Napoli L'Orientale. Presidente dell'Association internationale du droit de la mer. Indirizzo e-mail gcataldi@unior.it.
Il testo, destinato agli "Scritti in onore di Lorenzo Chieffi", rielabora, traduce dall'inglese all'italiano e aggiorna il discorso tenuto dall'autore il 25 settembre 2025 a Stip, Macedonia del Nord, in occasione del conferimento del titolo di Professore Honoris Causa da parte dell'Università Goce Delcev.

riforma sostanziale intervenuta, con lo sviluppo della cooperazione in particolare, e del fenomeno delle organizzazioni internazionali (*in primis* le Nazioni Unite); infine, quali sono i sintomi e i pericoli attuali di un ritorno al XIX secolo nei rapporti tra Stati.

Dalle sue origini fino alla Seconda Guerra Mondiale, il diritto internazionale è stato essenzialmente il "diritto della coesistenza". Va ricordato che la guerra era ancora considerata una parte fisiologica delle relazioni internazionali, piuttosto che patologica, al servizio del perseguimento del *Lebensraum*, per il nazionalsocialismo tedesco, della "quarta sponda", per Mussolini, della costruzione di imperi coloniali, per il Regno Unito, la Francia e altre potenze coloniali. La guerra veniva quindi considerata del tutto legittima. Era la continuazione della politica con altri mezzi, come sosteneva il generale prussiano Carl von Clausewitz. Di conseguenza, il diritto internazionale era essenzialmente il linguaggio delle cancellerie e la sua produzione era limitata, principalmente attraverso trattati bilaterali, e senza effetti significativi nell'ambito degli ordinamenti giuridici interni. D'altra parte, i regimi democratici si contavano sulle dita di una mano, e non esisteva praticamente alcuna separazione dei poteri, nessuna magistratura veramente indipendente che potesse utilizzare il diritto internazionale anche prescindendo dalla volontà degli altri poteri dello Stato[1]. Non esisteva alcuna considerazione per i diritti umani o per la tutela dell'ambiente, e l'umanità era divisa in razze. All'epoca, il diritto internazionale era essenzialmente il diritto degli Stati europei, o meglio di alcuni di essi. L'idea di regolamentare i rapporti con gli Stati extraeuropei (principalmente Impero Ottomano, Cina, Giappone e Stati Uniti) stava emergendo timidamente, principalmente per ragioni commerciali. Pertanto, nei rapporti con altri Stati, era in vigore il cosiddetto regime delle capitolazioni, al fine di garantire che i cittadini europei presenti in quei Paesi fossero immuni dalla giurisdizione locale attraverso l'esercizio delle funzioni consolari e di tribunali *ad hoc*. Sul fronte politico, vale la pena richiamare l'affermazione della cosiddetta "dottrina Monroe" e la conseguente rigida separazione tra America ed Europa, che portò a una crisi nei rapporti commerciali. Solo nel 1856, infine, la "guerra di corsa" era stata ufficialmente abolita dal Congresso di Parigi. Grazie soprattutto alla Corona britannica, questo fenomeno aveva trasformato i pirati in agenti dello Stato, ovvero corsari, debitamente autorizzati[2].

Soffermiamoci un attimo sulla condotta delle ostilità. In origine non erano previste restrizioni. L'"umanizzazione della guerra", che certamente è un ossimoro, esprime tuttavia una necessità. La storia del diritto internazionale umanitario e la nascita della Croce Rossa Internazionale coincisero con le guerre d'indipendenza in Italia. Viaggiando per affari nella regione dove si svolsero i combattimenti all'inizio dell'estate del 1859, lo svizzero Henry Dunant assistette alle drammatiche conseguenze della battaglia di Solferino, combattuta il 24 giugno 1859 (9.500 morti in mezza giornata), uno scontro

[1] Sull'importanza dell'applicazione del diritto internazionale da parte degli operatori giuridici interni il rinvio è d'obbligo all'opera di Benedetto Conforti. Da ultimo si veda: B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, XIII ed. (a cura di M. IOVANE e D. AMOROSO), Napoli, 2026, *passim*.

[2] Per approfondimenti sull'evoluzione storica del diritto internazionale si rinvia, per tutti, a B. FASSBENDER, A. PETERS (eds.), *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, 2012.

cruciale della Seconda Guerra d'Indipendenza italiana che coinvolse l'esercito austriaco da una parte e le forze alleate franco-piemontesi dall'altra, e che si concluse con la sconfitta dell'Austria. Sconvolto dall'enorme numero di feriti e dalla mancanza di assistenza medica, organizzò i primi soccorsi alla popolazione. Recitando il motto "siamo tutti fratelli", si assicurò rapidamente il sostegno della popolazione civile: nei giorni successivi alla battaglia, le cure necessarie furono fornite indistintamente ai feriti italiani, francesi e austriaci. Nel 1862, Henry Dunant pubblicò il libro "Un ricordo di Solferino", in cui non solo descrisse le sue impressioni, ma pose anche un quesito che innescò un processo di vasta portata: "*Non sarebbe possibile istituire società di soccorso il cui scopo fosse quello di fornire assistenza ai feriti in tempo di guerra da parte di volontari zelanti, devoti e ben qualificati per tale lavoro?*". La testimonianza di Dunant suscitò un vasto movimento di opinione in tutta Europa, che portò alla firma, il 22 agosto 1864, della Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti negli eserciti in campagna (prima Convenzione di Ginevra) da parte di dodici Stati. Ciò pose le basi per il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e, di conseguenza, per il diritto internazionale umanitario, ovvero l'insieme delle norme giuridiche internazionali che regolano la condotta dei conflitti armati e mirano a limitare gli effetti della guerra per ragioni umanitarie. Gli obiettivi principali di tale *corpus* di norme sono i seguenti: proteggere le persone che non partecipano o non partecipano più alle ostilità (civili, feriti e malati, prigionieri di guerra, personale medico e umanitario, ecc.); limitare i mezzi e i metodi di combattimento vietando l'uso di armi e tattiche che possano causare sofferenze inutili, prevenendo attacchi indiscriminati, sulla base di proporzionalità e necessità militare, escludendo obiettivi come ospedali, scuole, musei, luoghi di culto, ecc. Il diritto internazionale umanitario non mira a prevenire i conflitti armati, ma a regolamentarli e umanizzarli, cercando di proteggere la dignità umana anche in tempo di guerra, in nome dell'umanità. È quindi vietato anche ostacolare o bloccare l'invio e la consegna di cibo e aiuti medici. La codificazione di questi principi, avvenuta tra il 1899 e il 1906 con le Convenzioni dell'Aja sull'uso delle armi e la condotta delle ostilità, è stata poi perfezionata con le Convenzioni di Ginevra del 1949 (e i Protocolli aggiuntivi del 1977) relative in particolare alla protezione della popolazione civile e dei combattenti non direttamente coinvolti nelle ostilità. Va ricordato che oggi l'intero *corpus* di norme appartiene al diritto consuetudinario, ovvero è applicabile indipendentemente dai trattati che le prevedono, un fenomeno che ha avuto inizio con la "clausola Martens", dal nome di Friedrich Martens, diplomatico russo che per primo la propose durante la Conferenza dell'Aja del 1899. Si tratta di un principio di diritto internazionale umanitario che stabilisce che, anche in assenza di disposizioni specifiche, le persone e i combattenti rimangono protetti dai principi di diritto internazionale derivanti dalla consuetudine, dalle leggi dell'umanità e dai dettami della coscienza pubblica. In sostanza, alle persone

coinvolte in un conflitto armato deve essere assicurata la protezione anche in assenza di norme specifiche da applicare[3].

2. La rivoluzione del secondo dopoguerra nei rapporti tra Stati

A partire dal diritto internazionale umanitario, dunque, il diritto internazionale cominciò alla fine del XIX secolo a evolversi. L'idea della cooperazione e la transizione verso il multilateralismo guadagnarono terreno. Come è noto, un tentativo di istituzionalizzazione della comunità internazionale ebbe luogo dopo la Prima Guerra Mondiale con la Società delle Nazioni. Ma fu soprattutto il secondo dopoguerra a dare impulso a un nuovo modo di intendere e regolare le relazioni internazionali. Che tipo di mondo cercarono di costruire gli Stati dopo il 1945? La Carta delle Nazioni Unite, a partire dal suo incipit e dal Preambolo, spiega l'idea alla base di tutto questo: la reazione all'umiliazione della dignità umana che si era verificata con due guerre mondiali nel corso del secolo. Da qui la rivoluzione copernicana di considerare la guerra come un fenomeno metagiuridico, al di fuori del diritto; la riserva dell'uso della forza al Consiglio di Sicurezza (pur con il limite che conosciamo della composizione oligarchica), il passaggio alla cooperazione e al multilateralismo, l'affermarsi del diritto allo sviluppo e del diritto *dello* sviluppo, e soprattutto il grande, commovente (riprendendo una definizione di Roberto Benigni!) potenziamento e moltiplicazione delle organizzazioni internazionali attraverso il "trasferimento di sovranità" da parte degli Stati, circostanza impensabile qualche decennio prima. Le Nazioni Unite prima, e l'Unione europea poi (con la creazione del mercato unico e di un ordinamento giuridico sovranazionale che prevale sui distinti ordinamenti nazionali) restano ad oggi gli esempi più notevoli.

Esisteva quindi un programma condiviso da coloro che presero parte alla creazione dell'ordine mondiale *post*-1945, programma che fu integrato da successive azioni comuni, che si complicò ma non fu certo distrutto dalla rivalità della Guerra Fredda, e che fu in gran parte completato dopo la graduale fine di essa. Il risultato? La generazione più fortunata della storia, la generazione di chi scrive. Parlo di coloro che sono nati, soprattutto in Europa, tra il 1945 e il 1965.

Vorrei brevemente menzionare alcuni degli elementi principali di questo nuovo ordine internazionale. Due di essi sono già stati enunciati, ovvero l'elaborazione di norme di diritto internazionale umanitario e le restrizioni all'uso della forza, salvo per legittima difesa individuale o collettiva o con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza (inclusa la cd. responsabilità di proteggere, che non costituisce ancora un'eccezione):

a) lo sviluppo di un diritto internazionale dei diritti umani, prima a livello regionale (innanzitutto con la CEDU, Convenzione europea per la salvaguarda dei diritti umani e delle libertà fondamentali, Roma 1950), poi su scala globale, e del regime di protezione

[3] Sul diritto internazionale umanitario si rinvia a N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2026 e A. ANNONI, F. SALERNO, *La tutela internazionale della persona umana nei conflitti armati*, Bari, 2023.

dei rifugiati (Convenzione del 1951, ora considerata fonte di diritto internazionale generale), sullo sfondo di una regola generale ancora valida secondo cui al diritto di emigrare non corrisponde uno speculare diritto di immigrare, poiché gli Stati hanno piena competenza a controllare l'accesso al territorio nazionale;

b) il regime mondiale di libero scambio, faticosamente negoziato nell'ambito dell'Organizzazione mondiale per il commercio (OMC), in vigore dal 1° gennaio 1995, dotato anche di meccanismi obbligatori di soluzione delle controversie;

c) un sistema diffuso di protezione ambientale, che comprende, più di recente, il cambiamento climatico;

d) la regolamentazione degli spazi oceanici in un accordo globale del 1982 (la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, in vigore dal 16 novembre 1994, ratificata finora da 171 Stati, definita la "Costituzione degli oceani"), anche con un sistema di soluzione obbligatoria delle controversie;

e) lo sviluppo del diritto penale internazionale, prima attraverso tribunali *ad hoc*, poi attraverso la Corte penale internazionale (Statuto di Roma, in vigore dal 1° luglio 2002);

f) un regime di non proliferazione nucleare, che ha limitato almeno il numero di Stati (dichiarati e non dichiarati) dotati di armi nucleari, consentendo al contempo l'accesso alla tecnologia dell'energia nucleare;

g) l'affermazione e il consolidamento del principio di autodeterminazione dei popoli.

Quali che siano i difetti e le lacune, non si è trattato di un programma illusorio o banale. Certo, è stato attuato solo in modo parziale e imperfetto, e tante sono state, purtroppo, le improvvide iniziative a livello transnazionale che si sono richiamate a questi valori.

Alcuni Stati si sono mostrati scettici riguardo allo sviluppo dei trattati multilaterali. Gli Stati Uniti non hanno ratificato numerosi trattati da loro firmati, in particolare la Convenzione sul diritto del mare del 1982, che tuttavia invocano frequentemente, ad esempio in relazione alle pretese cinesi nel Mar Cinese Meridionale. Tuttavia, la mancata partecipazione a specifici trattati multilaterali non ha impedito negli ultimi ottant'anni il consolidarsi di un nuovo diritto internazionale, ben diversamente orientato rispetto al passato. Il diritto internazionale è sufficientemente flessibile da accogliere i dissenzienti; mentre alcuni Stati vengono meno agli impegni, possiamo aspettarci che altri si facciano avanti, come testimoniano le forti dichiarazioni dell'Unione europea e della Cina sul loro impegno nei confronti dell'Accordo di Parigi sul clima, la cui ratifica è stata invece ritirata dagli Stati Uniti il giorno stesso dell'insediamento di Donald Trump alla Presidenza[4]. Inoltre, come qualsiasi sistema giuridico, il diritto internazionale potrà sopravvivere solo se avrà la capacità di cambiare e svilupparsi nel tempo. Potrebbero essere necessari adeguamenti per rispondere a disuguaglianze o ingiustizie percepite. Dobbiamo riconoscere, ad esempio, che consentire una ampia possibilità di apporre riserve ai trattati multilaterali, così come di recedere, utilizzando clausole esplicite nei trattati, costituisce

[4] *Putting America First in International Environmental Agreements*, *Executive Order January 20*, 2025, https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/.

il prezzo da pagare per ottenere il consenso di numerosi Stati a essere vincolati fin dall'inizio. Il recesso non è sempre da condannare. Ma dobbiamo anche diffidare della crescente retorica dello scetticismo nei confronti del diritto internazionale. Col tempo, infatti, questo scetticismo dilagante potrebbe favorire il ripiegamento su larga scala verso il sovranismo e l'unilateralismo di cui subito diremo. Occorre pertanto essere pronti a difendere i valori comunitari del diritto internazionale da questa possibilità[5].

3. Il ritorno al XIX secolo?

Passiamo dunque al terzo punto, quello conclusivo, che considero il più importante ma anche il più preoccupante. Quali sono i sintomi e i pericoli di un ritorno al XIX secolo nella regolamentazione dei rapporti tra gli Stati?

In 33 secoli di storia, 31 sono stati caratterizzati dalla guerra. Oggi viviamo una terza guerra mondiale "combattuta a pezzi", come ebbe a sostenere Papa Francesco. Sono almeno 56 i conflitti in corso, e mentre nella Prima Guerra Mondiale il 90% dei morti erano soldati e il 10% civili, nella Seconda Guerra Mondiale il 52% erano soldati e il 48% civili, nei conflitti odierni siamo a una percentuale del 75% di morti civili e del 25% militari! Tuttavia, nemmeno quest'ultima cifra, pur preoccupante, fotografa la realtà del conflitto israelo-palestinese a Gaza di questi anni: per la prima volta nella storia, forse, il nemico qui è rappresentato esclusivamente dalla popolazione civile! L'esercito di uno Stato che si autodefinisce democratico è stato impiegato nello sterminio indiscriminato di civili (anziani, donne, bambini) con ogni mezzo possibile, persino la fame come arma di guerra! Non ci sono più eserciti schierati sui campi di battaglia, non vengono più bombardati solo obiettivi militari o comunque consentiti, e il diritto internazionale umanitario non si applica più!

Questo è l'esempio più eclatante della crisi attuale, ma ce ne sono altri.

Nella maggior parte dei Paesi occidentali, praticamente in tutti i Paesi europei, in particolare in quelli dell'Unione europea, si riscontra una tendenza delle istituzioni nazionali a difendersi *dagli* impegni internazionali liberamente assunti, ma percepiti adesso con fastidio quali limiti e ostacoli alla libera azione di governo. Paesi come la Polonia e l'Ungheria, dove la democrazia sembrava finire il giorno delle elezioni (qualcosa è cambiato di recente in Polonia), avevano avviato questa tendenza, e molti giudici ne hanno pagato il prezzo. Con l'avvento delle cd. "democrazie illiberali", e cioè sistemi politici che garantiscono libere elezioni limitando però i diritti fondamentali, lo schema di azione è stato proprio quello di iniziare con l'attaccare, e poi riformare al fine di addomesticarla, la magistratura, e con il teorizzare una prevalenza del diritto interno sul diritto sovranazionale, dell'Unione europea in particolare, al fine di neutralizzarne

[5] Illuminanti sono le considerazioni, delle quali il presente scritto è ampiamente debitore, di J. CRAWFORD, *The Current Political Discourse Concerning International Law*, in *The Modern Law Review*, 2018, p. 1 ss.

l'incidenza[6]. Un esempio davvero eclatante è dato dalla "lettera aperta" del 22 maggio 2025, a firma di nove Capi di Stato e di Governo, su iniziativa di Italia e Danimarca, nella quale si stigmatizza che l'interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ai diritti delle persone migranti finisce con il limitare la capacità dei Governi di adottare decisioni politiche nelle rispettive democrazie, dimenticando però che il ruolo della suddetta Corte è proprio questo, di porre un limite, dall'esterno, nei casi in cui l'azione dello Stato membro del Consiglio d'Europa abbia costituito, secondo il giudizio insindacabile della Corte stessa, una violazione della CEDU[7]. Nel caso dell'Unione si è evitato, finora, di arrivare ad uno scontro frontale con le istituzioni di Bruxelles, che determinerebbe il recesso dall'Organizzazione, ipotesi che per motivi di convenienza si cerca di scongiurare. Va ricordato però che il principio dello Stato di diritto è incluso tra i valori comuni su cui l'Unione europea si fonda, ai sensi dell'art. 2 e dell'art. 19 del Trattato sull'Unione. Il suo rispetto è quindi formalmente richiesto agli Stati membri. Come la Corte di giustizia dell'Unione (CGUE) ha precisato (in particolare nella sentenza del 27 febbraio 2018 *Associação sindical dos Juízes portugueses*), alla stessa Corte, ma anche ai giudici nazionali, è affidato il controllo di tale rispetto nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione; di qui l'obbligo degli Stati di garantire lo *standard* europeo di indipendenza della magistratura[8].

Anche in Italia abbiamo purtroppo assistito a tentativi di indebolimento del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea, nonostante la nostra Costituzione preveda la prevalenza del diritto sovranazionale sul diritto interno. Gli esempi sono

---

[6] In proposito si rinvia alla disamina di L. LIONELLO, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Significato, portata e resistenze alla sua applicazione*, Torino, 2024, p. 198 ss. Tra i momenti più clamorosi di questo percorso possono ricordarsi da un lato la sentenza della Corte costituzionale ungherese del 30 novembre 2016 che teorizzò il "controllo di sovranità" sul diritto dell'Unione; dall'altro la sentenza della Corte costituzionale polacca del 7 ottobre 2021 che negò la prevalenza del diritto dell'Unione europea dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 19 Trattato sull'Unione europea nella parte in cui, obbligando ad assicurare rimedi effettivi nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, avrebbe imposto alla Polonia di consentire il sindacato giurisdizionale sull'indipendenza dei giudici nominati dal Presidente della Repubblica.

[7] Affermano i nove Capi di Stato e di Governo (di Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca) la necessità "*to restore the right balance*", poiché la Corte non avrebbe tenuto conto del fatto che il mondo è cambiato rispetto all'epoca dell'adozione della Convenzione, poiché "*now we live in a globalized world where people migrate across borders on a completely different scale*". Di qui l'esigenza affermata di dover disporre di poteri maggiormente svincolati dal controllo della Corte e l'avvio di un processo di revisione del sistema. In commento: L. ACCONCIAMESSA, *È possibile riformare la CEDU senza deformarla nel suo complesso? Sul 'processo di riforma' avviato il 10 dicembre 2025*, in *www.sidiblog.org/2025/12/16/e-possibile-riformare-la-cedu-in-materia-migratoria-senza-deformarla-nel-suo-complesso-sul-processo-di-riforma-avviato-il-10-dicembre-2025/*, 16 dicembre 2025; G. PASCALE, *I 27 Stati 'ribelli' potrebbero davvero invocare il mutamento delle circostanze? Ancora sul 'processo di riforma' della CEDU avviato il 10 dicembre 2025*, in *www.sidiblog.org/2025/12/23/i-27-stati-ribelli-potrebbero-davvero-invocare-il-mutamento-delle-circostanze-ancora-sul-processo-di-riforma-della-cedu-avviato-il-10-dicembre-2025/*, 23 dicembre 2025.

[8] Sul punto si rinvia, per un inquadramento generale, a M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011. In commento alla sentenza citata nel testo: M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação sindical dos Juízes portugueses*, in *European Papers*, 2018, p. 985 ss.

molteplici, ma qui di seguito ci concentreremo su di una questione di attualità, che ha riguardato la giurisprudenza in materia di riconoscimento della protezione dovuta ai migranti non provenienti da "Paese sicuro", e in particolare proprio la definizione di un Paese come tale.

4. *Segue*: La vicenda della convalida giudiziaria dei trattenimenti nel centro di permanenza italiano in Albania. Corretta applicazione del diritto dell'Unione o intralcio alla politica di contrasto al fenomeno della migrazione illegale?

Con decreti del 18 ottobre 2024 i giudici italiani competenti (la sezione per i diritti della persona e immigrazione del Tribunale di Roma) non convalidarono dodici trattenimenti all'interno del centro italiano di permanenza per il rimpatrio di *Gjader*, in Albania, effettuati in applicazione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, firmato a Roma dal Primo ministro italiano e dal suo omologo albanese il 6 novembre 2023[9]. Per i giudici, "*il diniego della convalida dei trattenimenti nelle strutture ed aree albanesi, equiparate alle zone di frontiera o di transito italiane, è dovuto all'impossibilità di riconoscere come 'Paesi sicuri' gli Stati di provenienza delle persone trattenute, con la conseguenza dell'inapplicabilità della procedura di frontiera e, come previsto dal Protocollo, del trasferimento al di fuori del territorio albanese delle persone migranti, che hanno quindi diritto ad essere condotte in Italia*". Ciò sulla scorta della sentenza della Grande sezione della CGUE del 4 ottobre 2024, resa su rinvio pregiudiziale della Corte regionale di Brno, Repubblica Ceca. La CGUE, in questa sentenza, aveva interpretato gli articoli 36 e 37 della direttiva 2013/32, relativi rispettivamente al concetto di Paese di origine sicuro e alla designazione da parte

[9] In proposito: M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, in *ADiM Blog, Editoriale*, gennaio 2024; A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del Protocollo Italia – Albania in materia migratoria*, in *SIDI Blog*, 9 novembre 2023; C. FAVILLI, *Audizione 8 gennaio 2024 Protocollo Italia – Albania*, leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.26889.11-01-2024-11-46-29.403.pdf (camera.it); L. MASERA, *Il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema penale*, 28 dicembre 2023; G. GRATTAROLA, *Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del protocollo Italia-Albania: profili di (in)compatibilità con il diritto dell'Unione europea*, in *SIDI Blog*, 13 febbraio 2024; F.Z. EL HARCH, *Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese*, in *ADiM Blog Osservatorio della Giurisprudenza*, gennaio 2024; A. SACCUCCI, *Il Protocollo Italia-Albania sulla "dislocazione" territoriale dei migranti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 635 ss.; G. CARELLA, *Procedura di confine e procedura ai confini della realtà nel Protocollo Italia-Albania in materia di migrazione*, in *SIDI Blog*, 17 maggio 2024; A. DEL GUERCIO, *Lasciate ogni speranza, o voi che… sperate di entrare. Osservazioni a margine dell'intesa Italia-Albania*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, p. 548 ss.; *https://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2024/09/Osservatorio-Del-Guercio.pdf*; F. MUSSI, *The recent Italian response to migration: Everything must change so that everything can stay the same?* in *The Italian Yearbook of International Law*, 2023, p. 377 ss.; ASGI, *L'analisi giuridica del Protocollo Italia – Albania*, 22 novembre 2023, *https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/albania-italia-protocollo-analisi-giuridica/*.

degli Stati membri di Paesi terzi come Paesi di origine sicuri. Questa direttiva istituisce infatti un regime speciale di esame a cui gli Stati membri possono sottoporre le domande di protezione internazionale, basato su una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel Paese di origine, che può però essere confutata dal richiedente se questi adduce motivi validi relativi alla sua situazione particolare. Per essere considerato "Paese terzo sicuro", ha affermato la CGUE, un Paese non deve mettere in atto persecuzioni, discriminazioni o torture verso nessuna categoria di minoranze e in nessuna parte del suo territorio, altrimenti l'insicurezza di alcuni è da considerare pregiudizievole alla sicurezza di tutto il Paese[10]. Applicando tali criteri, pertanto, i giudici italiani non hanno considerato Paesi sicuri l'Egitto, il Bangladesh e la Tunisia, da cui provenivano alcuni dei migranti condotti in Albania. Di qui l'inapplicabilità della procedura accelerata di frontiera e l'obbligo di trasferimento al di fuori del territorio albanese delle persone in questione, che avevano quindi diritto ad essere ricondotte in Italia. Il comportamento dei magistrati, "rei" di non aver convalidato il fermo nel centro di trattenimento albanese, ha generato una fortissima, a volte scomposta, polemica da parte di settori del Governo e della maggioranza parlamentare, dei media, dell'opinione pubblica. Addirittura, dagli Stati Uniti ritenne di intervenire sulla questione il noto magnate e *influencer* Elon Musk, affermando che "questi giudici se ne devono andare"[11]. I provvedimenti dell'autorità giudiziaria sono stati letti come invasivi delle prerogative degli altri poteri dello Stato, e tesi a minare l'intero assetto della politica di contrasto al fenomeno della migrazione illegale[12]. Al contrario, i giudici che si sono pronunciati in tal senso hanno sostenuto che i criteri stabiliti dall'Unione europea in merito alla designazione di uno Stato come Paese di origine sicuro vanno recepiti e osservati, e, pur nel rispetto delle prerogative del legislatore nazionale, è il giudice ad avere il compito di controllarne la corretta applicazione. Che l'elenco predisposto dai Governi o dalle autorità comunque competenti venga sottoposto a sindacato giurisdizionale non è una novità, sia per quanto riguarda la sicurezza del Paese in relazione alla singola persona che ricorre avverso un provvedimento di diniego di protezione, sia, più in generale, in ordine al rispetto delle regole sostanziali e procedurali in vigore per qualificare uno Stato come sicuro. Poco prima della sentenza della CGUE ricordata, il Consiglio di Stato francese aveva ad esempio affermato la sua competenza in materia[13]. Ma in termini generali la questione,

[10] Per un commento a questa sentenza si rinvia a M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, n. 3, *www.europeanlitigation.eu*.

[11] Https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2024/11/12/caso-migranti-musk-attacca-i-giudici-italiani-devono-andarsene_3e3bab59-042b-49dd-b932-6797af153c20.html.

[12] Oltre al consueto, in questi casi, annuncio dell'avvio di un'ispezione ministeriale, va segnalata la proposta presentata dal partito del Presidente del Consiglio (definita dall'opposizione "emendamento Musk") che prevede che la competenza sulla convalida dei provvedimenti di trattenimento dei migranti passi dalle sezioni specializzate dei tribunali direttamente alla Corte d'Appello.

[13] Sulla sentenza del Consiglio di Stato francese del 25 aprile 2024 (https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2024-04-25/490225) si rinvia a C. FAVILLI, *Gli ostacoli all'accesso al diritto d'asilo e la nozione di Paese sicuro: prime prove di applicazione del Protocollo Italia-Albania*, in *https://www.diariodidirittopubblico.it/*, 3 novembre 2024.

per chi abbia un minimo di confidenza con il diritto dell'Unione europea e con la sistemazione data, da molti decenni, ai rapporti tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione sul piano normativo e giurisprudenziale, è molto più semplice. Si tratta semplicemente di dare corso al potere/dovere del giudice interno di disapplicare la norma interna (anche di rango legislativo) qualora questa sia in contrasto con norme chiare, precise e non condizionate del diritto dell'Unione europea. In particolare, quando i giudici interni sono chiamati ad interpretare norme nazionali disciplinanti materie oggetto di una direttiva, tale interpretazione deve avvenire alla luce della lettera e dello scopo della direttiva stessa. In caso di constatata impossibilità di conciliare i due testi normativi, prevale il diritto dell'Unione[14]. Dall'art. 11 della Costituzione, così come interpretato dalla nostra Corte costituzionale fin dal 1984, con la sentenza n. 170 (e poi con la sentenza n. 113 del 1985), deriva, come è noto, il principio del primato nel nostro ordinamento del diritto dell'Unione sulle norme interne, anche di rango legislativo, e la conseguenza della disapplicazione del diritto interno incompatibile (con contestuale applicazione del diritto dell'Unione) da parte di qualsiasi giudice o organo dell'amministrazione. Questi principi hanno poi trovato ulteriore conferma nella formulazione dell'art. 117, 1° comma, come novellato nel 2001, laddove si dice che "*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*". Con riferimento specifico all'applicazione dei suddetti principi alla questione che ci occupa, ha peraltro preso autorevolmente posizione l'AISDUE (Associazione degli studiosi di diritto dell'Unione europea) con un comunicato stampa molto esplicito[15]. Non riteniamo opportuno pertanto, in questa sede, ripercorrere la "storia" di questi rapporti, ormai consolidati, rinviando alla letteratura rilevante[16]. I giudici italiani si sono quindi limitati a fare il loro dovere,

[14] Si vedano nello specifico le seguenti sentenze della CGUE: 10.04.1984 (causa 14/83); 13.11.1990 (in causa C-106/89); 23.04.2009 (in cause riunite C-378 a 380/07). Per la giurisprudenza italiana orientata nello stesso senso: Cass. civ., Sez. Unite, 17.11.2008 n. 27310 e 16.03.2009, n. 6316.

[15] Nel comunicato, del 2 novembre 2024, manifestando "*profonda preoccupazione per le diverse inesattezze espresse da alcuni esponenti del mondo istituzionale e universitario in merito ai rapporti tra il diritto nazionale e il diritto dell'Unione europea*", l'AISDUE afferma in particolare che: "*Il principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto nazionale è acquisito da circa 70 anni ed è stato riconosciuto anche dalla nostra Corte costituzionale. Tale principio, volto a garantire che i cittadini europei siano tutelati allo stesso modo in tutti i Paesi dell'Unione stessa, comporta l'obbligo a carico delle autorità nazionali, incluse quelle giurisdizionali, di interpretare le norme interne, se possibile, in conformità al diritto dell'Unione, e, in caso contrario, di "disapplicare" il diritto nazionale incompatibile, anche se si tratta di leggi successive alle norme dell'Unione. Collegato a tale principio, è il monopolio riservato alla Corte di giustizia di assicurare l'interpretazione del diritto dell'Unione, per modo che le sue sentenze obbligano il giudice nazionale ad attenersi a tale interpretazione. Si tratta di principi acquisiti da tempo, condivisi da tutto l'arco della dottrina europea e ampiamente consolidati nella giurisprudenza degli Stati membri. In Italia, invece, recenti avvenimenti hanno provocato un acceso dibattito su quei principi, portando in qualche caso addirittura al rovesciamento degli stessi e ad affermazioni francamente inaccettabili. Va però avvertito che simili posizioni, dovute forse al difficile e concitato contesto in cui sono state formulate, rischiano di nuocere al ruolo dell'Italia in Europa e mettono in crisi la stessa partecipazione del nostro Paese al processo di integrazione europea, fondato sugli artt. 11 e 117 della Costituzione e su una prassi ormai settantennale*".

[16] La dottrina, in materia, è veramente sterminata. Ci limitiamo qui a rinviare a qualche recente opera manualistica, dove si potrà reperire ulteriore bibliografia, oltre, ovviamente, ai riferimenti alla normativa e alla giurisprudenza rilevante: E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, V ed., Torino, 2026, p.

applicando (non certo violando, o creando) il diritto, e agendo nell'ambito delle loro competenze, senza occupare spazi devoluti ad altri poteri dello Stato. Potevano essi assumere una decisione contraria, "sconfessando" l'interpretazione che la stessa CGUE aveva appena offerto alla direttiva dell'Unione rilevante nella specie, e avallando quindi l'applicazione governativa di una normativa nazionale difforme? In altra sede chi scrive ha cercato di dimostrare che questa possibilità è assolutamente da escludere, anche accettando l'idea dell'esistenza di spazi sottratti al sindacato giurisdizionale (perché comunque il caso di specie non vi rientrerebbe essendo tali spazi da riservare a casi veramente eccezionali), e che non è prospettabile nella specie ricorrere addirittura alla cd. "teoria dei contro-limiti"[17]. Resterebbe l'ipotesi della necessità di assecondare, da parte della magistratura, un percorso di netta contrapposizione, se non di rottura, con le regole poste in essere dall'Unione europea intrapreso in Italia dal potere esecutivo, analogo a quello, di cui si è accennato, in corso in alcuni Stati membri dell'Est Europa. Sull'esistenza di una tale contrapposizione riteniamo non possano esserci dubbi. Sufficienti a dimostrarlo, tra l'altro, sono due proposte di legge costituzionale, alla Camera e al Senato rispettivamente, volte ad introdurre "*modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l'introduzione del principio di sovranità rispetto all'ordinamento dell'Unione europea*", a suo tempo presentate dal partito dell'attuale Presidente del Consiglio con l'evidente scopo di depotenziare (unilateralmente) l'impatto del diritto dell'Unione nel nostro ordinamento[18]. Sono i giudici in qualche modo tenuti ad assecondare tale percorso? Qui dobbiamo fare riferimento ad una di quelle teorie elaborate e utilizzate per dichiarare la materia non giustiziabile. Ci riferiamo al cd. "*one voice principle*", e cioè alla presunta esistenza di una regola che obblighi i tribunali a non dissociarsi completamente dalle determinazioni degli altri organi dello Stato in occasione dell'esecuzione di obblighi internazionali, soprattutto alla luce della delicata posizione dell'esecutivo nelle relazioni internazionali. Riteniamo sia inaccettabile, nell'ambito di un ordinamento democratico, dare corso ad una tesi di questo tipo, che finisce con il negare il principio di separazione dei poteri. Se un certo grado di coordinamento è comprensibile, non potendosi ignorare ovviamente le posizioni degli altri poteri dello Stato, va però respinta, perché funzionale ad una idea di Stato ormai anacronistica,

307 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, IX ed., Milano, 2024, p. 273 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2024, p. 245 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VII ed., Bari, 2024, p. 485 ss. Si veda anche L. DANIELE (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006; M. DI STEFANO (a cura di), *L'effetto diretto delle fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, Napoli, 2017; L. LIONELLO, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico*, *op. cit*. Per un inquadramento ancora più ampio, relativo a tutte le norme sovranazionali: B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, *op. cit*., p. 329 ss.

[17] G. CATALDI, *Montesquieu o Elon Musk? La gestione dei migranti tra diritto sovranazionale e separazione dei poteri dello Stato*, in *Gazzetta forense*, 2024, p. 593 ss.

[18] La proposta alla Camera, n. 291, d'iniziativa dei deputati Meloni ed altri, fu presentata il 23 marzo 2018; quella al Senato (DDL S. 321, d'iniziativa dei senatori Bertacco e altri) il 27 giugno 2018. Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione sarebbe sostituito dal seguente: "*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto delle competenze a essi spettanti*". A nostro avviso si tratta anche di affermazione tautologica, scontata e pertanto superflua.

l'ipotesi del necessario condizionamento dei giudici alla volontà del gestore delle relazioni internazionali dello Stato[19].

L'esempio sul quale ci siamo appena soffermati evidenzia, dalla prospettiva dell'ordinamento italiano, anche la crisi che stanno attraversando le organizzazioni internazionali. Purtroppo cresce lo scetticismo verso di esse, considerate superflue, se non addirittura dannose, dimenticando il loro ruolo cruciale nel processo di decolonizzazione o nella costruzione di un quadro normativo per frenare l'*escalatio*n militare e promuovere il disarmo, e mi riferisco soprattutto al sistema delle Nazioni Unite. I Paesi più ricchi non si limitano a ridimensionare l'impatto delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento interno, ma addirittura abbandonano il sistema, o comunque riducono il loro supporto finanziario e di personale[20]. Stiamo tornando alle relazioni bilaterali tra gli Stati. Va ricordato che il multilateralismo è servito anche a garantire i Paesi più deboli, vulnerabili al ricatto economico, facilmente sfruttabile in una relazione bilaterale. Il ritorno al diritto della coesistenza piuttosto che della cooperazione è funzionale anche all'equilibrio di potere tra gli Stati, come dimostra la tentazione, evidente nella prassi più recente, di conquistare nuovi territori. Da qui il rafforzamento del concetto di "sfere di influenza", che è stato alla radice dei mali del XX secolo. La crisi economica mondiale, in parte conseguenza e in parte indotta da quanto si è appena detto, implica l'emergere del protezionismo e della sfiducia tra operatori pubblici e privati in tutto il mondo.

Da questa temperie emergono fenomeni impensabili fino a pochi anni fa. Ad esempio l'estrema valorizzazione o, al contrario, la demonizzazione di soggetti privati. Due esempi. Il primo è quello dei "*neo-feudatari del terzo millennio – novelli corsari a cui attribuire patenti – che aspirano a vedersi affidare signorie nella dimensione pubblica, per gestire parti dei beni comuni rappresentati dal cyberspazio nonché dallo spazio extra-atmosferico, quasi usurpatori delle sovranità democratiche*", come con efficacia ha ammonito il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella[21]. Questi personaggi, oltre a ipotizzare, come è noto, la realizzazione di un "*Gaza Resort*" in Palestina, progettano addirittura di occupare Marte nonostante quanto stabilito dal Trattato del 1967 sullo

[19] Secondo M. D. RAMSEY, *The Constitution's Text in Foreign Affairs*, Cambridge (Mass.) and London, 2007, p. 8: «*The 'one voice' invocation is, of course, ultimately a policy prescription but it is fundamentally opposed to the constitutional design*». Anche nel sistema britannico, dove i tribunali sono notoriamente molto sensibili alle implicazioni per l'esecutivo delle loro sentenze, vi sono chiare affermazioni sul ruolo "tecnico" della magistratura, come quella fatta da un giudice della Camera dei Lord nel caso Pinochet: «*Although others perceive our task as being to choose between the two sides on the grounds of personal preference or political inclination, that is an entire misconception. Our job is to decide two questions of law: are there any extradition crimes and, if so, is Senator Pinochet immune from trial for committing those crimes*» (*House of Lords, ex parte Pinochet* 24 March 1999, *Opinion of Lord Browne-Wilkinson*).

[20] Già si è detto del recesso degli USA dall'Accordo di Parigi sul clima. Va aggiunto che il 7 gennaio 2026 il Presidente Trump ha annunciato la firma di un Memorandum per il ritiro "*from 66 International Organizations that no longer serve American interests*". In proposito si rinvia allo scritto di P. GARGIULO, *USA v. multilateralismo: il ritiro da numerose entità delle Nazioni Unite e internazionali*, in *Working Paper 1-2025*, *www.osorin.it*.

[21] Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Cerimonia di consegna dell'onorificenza accademica di Dottore *Honoris Causa* da parte dell'Università di Aix-Marseille: *L'ordre international entre règles, coopération, compétition et nouveaux expansionnismes*. Marsiglia, 5 febbraio 2025, https://www.quirinale.it/elementi/127308.

spazio extra-atmosferico, che all'art. II dispone il divieto di appropriazione o di rivendicazione di sovranità dello spazio extra-atmosferico, compresa la Luna e gli altri corpi celesti, mediante uso o occupazione, o con qualsiasi altro mezzo.

Il secondo esempio è costituito dalle sanzioni degli USA contro la relatrice speciale delle Nazioni Unite sui territori palestinesi occupati, l'esperta indipendente Francesca Albanese, inviata a Gaza dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la quale, a causa delle sue attività, in particolare della redazione dei suoi rapporti ufficiali, non solo non può recarsi negli Stati Uniti, ma è anche respinta dall'intero sistema bancario internazionale non potendo quindi avere un proprio conto in banca![22]

Leggere le attuali dichiarazioni dei leader mondiali su temi rilevanti per il diritto internazionale non può che sconcertare se esaminate alla luce dei principali trattati internazionali conclusi nel periodo successivo alla Guerra Fredda. In alcune occasioni il diritto internazionale viene invocato, ma in modo sempre più antagonistico, il che spesso si traduce in un dialogo tra sordi. L'obbligo esiste ed è vincolante sempre per gli altri, non per sé stessi, come ad esempio nel caso della teoria della cd. "legittima difesa preventiva" a suo tempo teorizzata dal Presidente USA Bush e giustamente criticata anche da Putin, il quale però poi non ha esitato un attimo a farla sua, argomentandone la necessità, per giustificare la sua "Operazione speciale" nei territori di sovranità ucraina[23]. In altre occasioni, il diritto internazionale viene addirittura apertamente ignorato. Come dovremmo reagire? Quanto è vulnerabile l'edificio del diritto internazionale a tale retorica?

5. Conclusioni

Nel 2024 le barriere commerciali globali sono triplicate. Questo è un segnale di ostilità diffusa ma anche di mancanza di fiducia reciproca tra gli Stati, un fenomeno che abbiamo già conosciuto negli anni che hanno preceduto il disastro della Seconda Guerra Mondiale. La fiducia è il fondamento invisibile ma essenziale dell'ordine politico e finanziario internazionale. Non può essere imposta o comprata, ma nasce da un libero consenso costruito nel tempo attorno a regole prevedibili, istituzioni stabili e benefici equamente distribuiti. La fiducia ha permesso ottant'anni di pace. L'obiettivo di tutti dovrebbe essere di prolungarla, dimostrando che è possibile una pace che rispetti i diritti

[22] Sull'*Executive Order* del luglio del 2025 si veda https://www.state.gov/releases/2025/07/sanctioning-lawfare-that-targets-u-s-and-israeli-persons. I *report* "incriminati" si trovano sul sito delle Nazioni Unite. Per un esempio: https://www.un.org/unispal/document/genocide-as-colonial-erasure-report-francesca-albanese-01oct24/.

[23] Per il testo in italiano si rinvia a https://roma.mid.ru/it/press-centre/discorso_del_presidente_della_russia_vladimir_putin_24_02_2022/. Sia consentito per un breve commento rinviare a G. CATALDI, *La guerra in Ucraina e il diritto internazionale*, in *Gazzetta forense*, 2022, p. 229 ss.

degli individui, delle comunità e dei popoli. "*Give peace a chance*", come cantava John Lennon. La pace è anche un valore costituzionale, per l'ordinamento italiano[24].

È tempo di agire, tenendo presente che l'ordine internazionale non è statico. È un'entità dinamica che deve essere in grado di adattarsi al cambiamento senza compromettere i principi, i valori e i diritti che i popoli hanno conquistato e affermato. Sono questioni che riguardano anche, se non principalmente, l'Unione europea, che deve scegliere se intende essere oggetto di contesa internazionale o soggetto di politica internazionale, ribadendo i valori della propria civiltà[25].

Un'altra felice suggestione che viene dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella è la seguente. Nel XII e XIII secolo l'Italia dei Comuni (Milano, Bologna, Firenze, Pisa, Siena, Venezia, ecc.), che tanto contribuì al progresso delle scienze e delle arti, arroccata nella difesa della propria identità non riuscì a costituire massa critica, a sopravvivere autonomamente, e fu invasa e spartita dagli imperi venuti da Nord[26]. L'Europa di oggi ricorda molto quel periodo, divisa tra Stati piccoli e Stati che non hanno ancora capito di essere anch'essi piccoli. Ricordiamo sempre che l'Unione europea costituisce l'esempio più riuscito di integrazione regionale, di pace e di democrazia della storia, un modello che, non a caso, ha ispirato l'emulazione in altri continenti, in Africa, America Latina e Asia.

La pace va desiderata, costruita e preservata, anche con la paziente attuazione di misure volte a rafforzare la fiducia. Basti pensare alla vera e propria batteria di accordi e trattati internazionali che l'hanno rafforzata nel corso dei decenni. Cosa resta di tutto questo? Passo dopo passo, i principali protagonisti hanno iniziato prima a violarli e poi a denunciarli. Quale diventa, allora, il prezzo della sicurezza? La minaccia, se non la pratica, dell'uso della violenza? Chi scrive, cultore del diritto del mare, si trova oggi a dover commentare le violazioni alla libertà dell'alto mare (oltre che del diritto internazionale umanitario, di cui si è già detto) commesse da Israele nel momento in cui interviene su navi straniere che trasportano viveri e medicinali destinati alla popolazione civile, nel quadro della cosiddetta operazione *Global Sumud Flotilla*, in transito in acque ben lontane dalla costa (e non entro nel merito della sovranità su quelle coste). E che dire del bombardamento USA su navi straniere in alto mare sospettate di essere impegnate nel narcotraffico? O dell'attacco unilaterale a Stati sovrani senza nemmeno avvisare o consultare il Consiglio di Sicurezza ONU (e per la verità senza nemmeno l'avallo degli

[24] L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990; ID., *Pace e guerra in un'epoca di profonde trasformazioni delle relazioni internazionali*, in *Rivista AIC*, Supplemento al fascicolo n. 4/2025, p. 8 ss.

[25] In merito alla discussione sull'identità dell'Europa si rinvia a C. GIANNOPOULOS, L.A. SICILIANOS (cur.), *Le patrimoine constitutionnel européen entre progression et regression. Actes du Colloque coorganisé par la fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme et l'Université de Strasbourg le 4 et le 5 mai 2023 à Strasbourg*, Parigi, 2024. Molto significativi sono anche due recenti interventi. Quello pronunciato dal Primo Ministro canadese Mark Carney al World Economic Forum di Davos il 20 gennaio 2026: https://www.geopolitica.info/discorso-davos-fine-ordine-liberale/, e quello pronunciato da Mario Draghi il 2 febbraio 2026 in occasione del conferimento del titolo di *Dottore Honoris Causa da parte dell'Università di* Lovanio: https://www.adnkronos.com/Archivio/internazionale/esteri/lordine-globale-e-fallito-il-discorso-integrale-di-mario-draghi-alluniversita-di-lovanio_1nRrIhUYPZNWUsWDGhLyzx.

[26] *Supra*, nota 21.

organi costituzionali interni, come ad esempio il Congresso, nel caso degli USA)? Tutto questo non può essere derubricato, superficialmente, come fallimento del diritto internazionale, trattandosi invece di una crisi ben più ampia di valori degli Stati occidentali soprattutto, disposti ormai ad operare in una sfera metagiuridica[27].

In conclusione: nessuna argomentazione politica, compresa l'esigenza di provvedere alla sicurezza, può giustificare l'ignoranza delle regole fondamentali del sistema giuridico che la comunità internazionale ha costruito in passato a costo di così tanti lutti e sacrifici. Il multilateralismo, la negoziazione, il dialogo politico e la diplomazia, piuttosto che l'azione unilaterale, devono guidare la condotta degli Stati nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Sebbene il diritto internazionale da solo non possa impedire lo scoppio della violenza, deve rimanere la bussola con cui gli Stati si orientano nella difesa dello stato di diritto.

Ad esempio, la nostra speranza è che, almeno in Europa, nonostante la "forza comunicativa" proveniente da oltreoceano e nonostante l'ascesa dei sovranisti, gli antichi insegnamenti del barone di Montesquieu e della sua opera del 1748 "*De l'esprit des lois*" rimangano saldi[28]. Ciò non solo nella prospettiva costituzionale interna, ma anche a beneficio del diritto internazionale, nel momento in cui i tribunali interni, dando così voce anche alla pubblica opinione, non si allineano alle scelte governative ma piuttosto alla giurisprudenza di altre corti domestiche libere ed indipendenti[29]. La pressione al rispetto del diritto internazionale, per essere efficace, deve infatti provenire dai governati e condizionare i governanti.

---

[27] Sul punto si rinvia all'editoriale di G. ZARRA, *I dilemmi dell'internazionalista*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2025, n. 4, p. 8 ss.

[28] C. DE SECONDAT, Barone di Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*. *Edizione seconda napolitana con note dell'abate A. Genovesi e di altri*, Napoli, 1819, Libro XI, Cap. VI, p. 516 ss.: "*In ogni Stato esistono tre tipi di potere: il potere legislativo, il potere esecutivo nelle materie regolate dal diritto internazionale e il potere esecutivo nelle materie regolate dal diritto civile (...). Quest'ultimo è chiamato potere giudiziario, e il primo è semplicemente chiamato potere esecutivo dello Stato. La libertà politica di un cittadino è quella tranquillità che deriva dall'opinione che ogni persona ha la propria sicurezza; e per avere questa libertà, è necessario che il governo sia tale che un cittadino non possa temere un altro cittadino (...). Non c'è libertà nemmeno quando il potere di giudicare non è separato dai poteri legislativo ed esecutivo. Se fosse unito al potere legislativo, il potere sulla vita e sulla libertà dei cittadini sarebbe arbitrario, poiché il giudice sarebbe il legislatore. Se fosse unito al potere esecutivo, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore. Tutto sarebbe perduto se lo stesso uomo, o lo stesso corpo di capi, o nobili, o il popolo esercitassero questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di eseguire le risoluzioni pubbliche e quello di giudicare i crimini o le controversie private*".

[29] Sul punto si veda E. BENVENISTI, *Judges and Foreign Affairs: A Comment on the Institut de Droit International's Resolution on 'The Activities of National Courts and the International Relations of their State'*, in *European Journal of International Law*, 1994, p. 423 ss. E soprattutto, dove sembra ancor più orientato a sostenere quanto abbiamo auspicato in proposito, l'altro articolo di questo autore: *Reclaiming Democracy: The Strategic Uses of Foreign and International Law by National Courts*, in *American Journal of International Law*, 2008, p. 241 ss., laddove egli afferma che «*This article has argued that the aspiration to 'speak with one voice' is shared by a growing number of national courts across the globe. But, as opposed to what prevailed only a decade ago, these courts no longer wish to speak with the voice of their governments but, rather, to align their jurisprudence with that of other national courts*».